

Roteiro para Elaboração do PPA Municipal - 12 Passos -¹

¹ Versão para discussão, elaborada por Denis Sant'Anna Barros e Otávio Gondim Pereira da Costa.

Sumário

Apresentação	3
Passo 1: Sensibilização do Prefeito	4
Passo 2: Composição e Alinhamento Metodológico da Equipe Responsável pela Condução do Processo de Elaboração do PPA.....	5
Passo 3: Definição do Cronograma de Elaboração do PPA	6
Passo 4: Definição da Estrutura e do Conteúdo do PPA	7
Passo 5: Elaboração do Diagnóstico da Situação do Município	7
Passo 6: Elaboração da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual:.....	9
Passo 7: Identificação dos Problemas a enfrentar para Superação dos Macrodesafios.	11
Passo 8: Elaboração do Desenho dos Programas	12
Passo 9: Elaboração da estimativa de receita do município	15
Passo 10: Definição dos índices dos indicadores e das metas de entrega de bens e serviços e alocação de recursos aos programas para o período de quatro anos.	17
Passo 11: Análise de viabilidade e validação dos programas (Revisão e ajustes da proposta) ..	17
Passo 12: Elaboração do Projeto de Lei do PPA e seus anexos e elaboração da Mensagem da Prefeitura para envio à Câmara Municipal	18
Considerações Finais – Participação Social	22

Apresentação

O programa de Apoio à Elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) Municipais decorre de determinação normativa para que as administrações locais também expressem em lei os compromissos de desenvolvimento para os anos vindouros. Além disso, sustenta-se na própria razão que esteia o peculiar modelo federativo brasileiro. Por fim, motiva-se na necessária e oportuna convergência e integração de ações públicas no território, entendendo ser o Município o *locus* último da atuação do Estado.

A Constituição Federal de 1988 arrolou uma série de atribuições que deverão ser cumpridas de forma cooperativa pelos entes, visando ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional. São previsões de amplo espectro, muitas das quais de atendimento direto ao cidadão. Dentre elas constam:

1. atendimento em saúde e assistência social (inciso II);
2. preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural, e de paisagens notáveis (III e IV);
3. acesso à cultura, à educação e à ciência (V);
4. proteção ao meio ambiente e à diversidade (VI e VII);
5. fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento alimentar (VIII);
6. construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento (IX);
7. combate à pobreza e à marginalização e promoção da inserção social (X).

Afora a consciência sobre a oportunidade e a conveniência de uma aproximação federativa, as competências comuns recomendam ação concertada dos entes federativos sobre uma gama considerável de temas e atendimentos.

Mesmo se tomados isoladamente os serviços urbanos típicos, cujos benefícios seriam sentidos apenas nos limites da própria cidade, é necessário considerar a perda de escala na prestação localizada dos serviços que demandam grandes volumes de investimentos, como sistemas metroviários, e coleta e tratamento de esgotos. Outros, por sua vez, dependem da integração vertical das cadeias produtivas, como é o caso do abastecimento de água, que pressupõe a

captação, a adução, o tratamento e a distribuição, ou do fornecimento de energia, com a geração, a transmissão, a distribuição e a iluminação pública.

Além de tudo, as assimetrias regionais, cuja superação constitui objetivo fundamental da República Federativa do Brasil (art. 3º, III, da CF/1988), exigem ação articulada. Os hiatos incrementais não podem dispensar a mobilização de recursos de todos os entes, inclusive com a cooperação de Municípios circunvizinhos em consórcios metropolitanos ou em ações consorciadas.

Nesse contexto, pois, é que foi concebido o programa de Apoio à Elaboração dos Planos Plurianuais, que repousa sobre a formação de agentes públicos federais e estaduais a atuarem como multiplicadores juntos às Administrações Municipais.

Vencida a capacitação dos agentes locais por multiplicadores estaduais, torna-se recomendável estabelecer um rol de atividades a serem conduzidas quando do retorno à atividade pelos aludidos agentes públicos municipais, de sorte a mais bem estruturar as informações que receberam e torná-los aptos a protagonizar um relevante processo de mudança das condições locais. Esta singela publicação busca tornar ainda mais funcional o conjunto de instrumentos a que os atores tiveram acesso, por meio de doze conjuntos de procedimentos, dispostos na sequência.

Passo 1: Sensibilização do Prefeito

- a) Os servidores municipais, ao retornarem do curso de capacitação (Módulo I) devem agendar reunião com o Prefeito para apresentar o Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais oferecido pelo Governo Federal e pelo Governo Estadual;
- b) Sugere-se que a apresentação contenha informações que demonstrem os benefícios para o Município decorrentes da adesão ao Programa, tais como:
 - o Aumento das possibilidades de alinhamento estratégico e consequente captação de recursos junto aos Governos Federal e Estadual para implementação de ações previstas no Plano Plurianual (PPA) do Município;
 - o Melhoria da qualidade do planejamento e da gestão das políticas sob responsabilidade municipal;

- Acesso ao programa de Apoio à Elaboração e Gestão dos Planos Plurianuais dos Municípios (composto por quatro módulos de capacitação ao longo de 2 anos);
- Atendimento aos dispositivos normativos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Passo 2: Composição e Alinhamento Metodológico da Equipe Responsável pela Condução do Processo de Elaboração do PPA

- a) Prefeito convoca reunião com secretários para mobilizar e assegurar o alinhamento estratégico de todas as secretarias municipais;
- b) Prefeito institui o Grupo de Coordenação do PPA (GCPPA), responsável pela condução do processo de elaboração do PPA;
- c) Como sugestão, o GCPPA poderá ser constituído de três subgrupos, que deverão trabalhar de forma articulada:
 - **Grupo de Coordenação Geral (GCG)** – composto por dirigentes e técnicos pertencentes às secretarias ou órgãos com atribuição de planejamento, finanças e controle, exercerá o papel de coordenação geral do processo, articulação política e alinhamento metodológico junto às demais secretarias municipais, assessorado pelo **Grupo de Coordenação Setorial** e pelo **Grupo de Apoio Especializado**;
 - **Grupo de Coordenação Setorial (GCS)** – composto por dirigentes e técnicos pertencentes às secretarias responsáveis pela execução dos programas e projetos de governo, exercerão o papel de pontos focais nos órgãos que representam, visando a assegurar o fluxo de informações e o alinhamento entre a coordenação geral do processo e as demais secretarias governo;
 - **Grupo de Apoio Especializado (GAE)** – composto por especialistas (pessoas físicas e/ou jurídicas) convidados ou contratados para apoiar o Município no processo de planejamento.

Passo 3: Definição do Cronograma de Elaboração do PPA

- a) GCPPA elabora plano de trabalho detalhado e cronograma, contemplando as etapas, responsáveis e prazos do processo de elaboração do Plano Plurianual, tendo como referência a data-limite para envio do Projeto de Lei à Câmara Municipal (constante da Lei Orgânica do Município);
- b) Prefeito (ou autoridade indicada pelo prefeito) aprova o plano de trabalho, com o cronograma e os responsáveis pela execução de cada etapa;
- c) Segue sugestão de distribuição das atividades ao longo de três meses, tendo como data-limite a de encaminhamento do PPA para a Câmara Municipal.

Sugestão de Cronograma para Elaboração do PPA Municipal

	Mês 1				Mês 2				Mês 3				3Dias	Data-Limite Lei Orgânica	
	1S	2S	3S	4S	1S	2S	3S	4S	1S	2S	3S	4S			
1. Sensibilização do Prefeito	█														
2. Constituição da Equipe Nuclear		█													
3. Definição do Cronograma			█												
4. Definição da Estrutura do PPA				█											
5. Diagnóstico do Município			█	█											
6. Dimensão Estratégica					█	█									
7. Identificação de Problemas						█	█								
8. Elaboração de Programas							█	█	█						
9. Estimação de Receitas					█	█	█	█							
10. Definição de Índices e Metas											█				
11. Validação dos Programas												█			
12. Elaboração do PL e da Mensagem					█	█	█	█	█	█	█	█			
Geração de Arquivos e Impressão													█		

Passo 4: Definição da Estrutura e do Conteúdo do PPA

- a) GCPPA elabora proposta de estrutura e de conteúdo do Plano Plurianual de modo a favorecer a apreciação do Projeto de Lei pela Câmara Municipal e a transparência junto à sociedade, expressando claramente o que o governo pretende fazer, quanto vão custar os empreendimentos e que resultados deseja alcançar com a sua efetivação.
- b) O GCPPA pode utilizar como referência para estruturação do Plano Plurianual do Município a seguinte estrutura:

I - Mensagem do Prefeito à Câmara de Vereadores, contendo:

- descrição da situação socioeconômica e ambiental do Município (diagnóstico – como está);
- cenário fiscal (previsão de receitas, inclusive fruto da repartição do produto da arrecadação dos demais entes; identificação das despesas obrigatórias e previsão do saldo resultante, para financiar ações prioritárias – quais os condicionantes);
- visão de futuro (projetar a situação desejada para o Município para até 20 anos – para onde ir);
- macrodesafios ou macroobjetivos (o que perseguir em médio prazo para tornar a visão de futuro viável de ser alcançada em longo prazo – o que fazer);
- estratégias ou políticas associadas aos macrodesafios (como fazer).

II - Projeto de Lei, contendo:

- o contexto e as disposições preliminares;
- a forma de gestão do Plano;
- os dispositivos para revisões do Plano e outras providências legais pertinentes.

III – Anexos ao Projeto de Lei, contendo:

- a apresentação dos programas de governo e suas ações.

Passo 5: Elaboração do Diagnóstico da Situação do Município

- a) O GCPPA deve realizar, ou solicitar às secretarias finalísticas, o levantamento de informações (dados estatísticos) da realidade econômica, social e ambiental do Município, para permitir a melhor explicação possível dos problemas que afetam a comunidade, e auxiliar na tomada de decisão pelo Prefeito e

secretários sobre os temas, setores ou questões que deverão ser tratados com prioridade;

- b) O GCPPA deve valer-se das bases de informações produzidas por diferentes órgãos públicos para conhecer não apenas as principais carências do Município, mas também a sua vocação econômica, potencialidades, possibilidades de articulação cooperativa com Municípios limítrofes e o nível de desenvolvimento cidadão. Em maior ou menor grau, são relevantes para o Município dados e informações sobre demografia, educação, saúde, infraestrutura, mobilidade urbana, trabalho, segurança pública, habitação, saneamento básico e meio ambiente;
- c) Na elaboração do diagnóstico, é útil utilizar-se da matriz SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats) ou FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), trabalhada em uma das oficinas para multiplicadores, e constante do Roteiro para Organizar a Elaboração do PPA Municipal – Ferramentas Metodológicas (Jackson De Toni, 2013), distribuído por ocasião da capacitação ao Módulo I do programa de Apoio à Elaboração e Gestão dos Planos Plurianuais dos Municípios;
- d) Para apoiar o Município na elaboração do seu diagnóstico, além das fontes de informações que os gestores já utilizam, o Governo Estadual oferta duas ferramentas na internet, e o Governo Federal oferta três:
 - A primeira ferramenta, desenvolvida pelo IPARDES, é denominada “Cadernos Municipais” e contém informações que possibilitam o conhecimento da realidade municipal ou estadual. Acessível em: <http://www.ipardes.gov.br/index.php?pg_conteudo=1&cod_conteudo=30>
 - A segunda ferramenta, desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social, contém boletins municipais com indicadores socioeconômicos. Acessível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>;
 - A terceira refere-se ao portal federativo Agenda de Compromissos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Trata-se de plataforma com informações sobre programas federais e indicadores municipais, permitindo, inclusive, fazer comparações em níveis estadual e nacional.

Acessível

em:

<<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/>>;

- A quarta é o portal Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais – INDE, que traz vários indicadores socioeconômicos do IBGE. Também permite acessar informações sobre os investimentos estruturantes do Governo Federal, com sua localização no território nacional, como os constantes do Programa de Aceleração do Crescimento. Acessível em: <<http://visualizador.inde.gov.br>>.

Passo 6: Elaboração da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual:

- a) Sugere-se a realização de oficina envolvendo prefeito, secretários, assessores e principais técnicos de cada uma das secretarias de governo do Município;
- b) A oficina deve ser conduzida pela GCPPA, utilizando-se das ferramentas de planejamento trabalhadas no curso de capacitação (Módulo I) oferecida aos técnicos indicados pela Prefeitura Municipal, particularmente a Gestão Social Integral, a Agenda de Desenvolvimento Territorial (mapa de convergências entre os PPAs federal e estadual) e a apresentação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;
- c) A Dimensão Estratégica do Plano Plurianual deve ser construída de modo a expressar a visão de futuro do Município, a estratégia de desenvolvimento do governo e os macrodesafios a serem superados, além de induzir a cooperação e a sinergia das secretarias na formulação e implementação do Plano;
- d) Como subsídios ao debate e construção da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual do Município, sugere-se que a CGPPA reúna e encaminhe previamente aos participantes o Diagnóstico da Situação Município; o Programa de Governo do Candidato Eleito; a Síntese das Estratégias de Desenvolvimento constantes dos PPAs Federal e Estadual; e o Plano Diretor do Município, se houver. Para fins de consulta, poderão estar de fácil acesso as Constituições Federal e Estadual e a Lei Orgânica Municipal;
- e) Esses documentos auxiliarão o trabalho dos participantes da seguinte forma:
 - **Diagnóstico da situação Município** – antes de responder à pergunta “para onde vamos?”, primeiramente é preciso saber “onde estamos” e

“quais os grandes desafios devem ser superados para viabilizar a visão de futuro desejada”. O diagnóstico da situação do Município auxilia a responder tais questões mediante a identificação, quantificação e análise dos principais problemas que afetam o Município;

- **Programa de Governo do Candidato Eleito** – a Dimensão Estratégica do Plano Plurianual deve ser coerente com os compromissos firmados pelo então candidato com a sociedade. Por isso, o programa de campanha do concorrente eleito deve ser fonte inspiradora dos rumos que o Município deverá seguir;
- **Estratégias de desenvolvimento dos PPAs Federal e Estadual** – o Plano Plurianual Municipal deve buscar alinhamento com estratégias de desenvolvimento e com as políticas públicas previstas pelos Governos Federal e do Estado que poderão ter impacto no Município. Tal alinhamento favorece a sinergia de ações intergovernamentais e amplia as possibilidades de captação de novos recursos. Atentar, pois, para as informações constantes dos Cadernos Regionais (Agenda de Desenvolvimento Territorial) distribuídos aos participantes do Programa de Capacitação do PPA;
- **Diretrizes estabelecidas no Plano Diretor do Município** – a compatibilização do PPA com o Plano Diretor do Município, quando este existir, é outro aspecto a ser observado na elaboração do Plano Plurianual. O Plano Diretor é uma lei em sentido material, com caráter de permanência, e não pode ser ignorada por outra norma cuja eficácia é temporária, como a que institui o PPA. E, no tocante ao objeto, como o Plano Diretor disciplina a ocupação e o uso do solo urbano, é limitador e orientador das diversas iniciativas do Poder Público Municipal, condicionando, pois, as políticas públicas constantes do PPA. Não fosse bastante, a obrigatoriedade de compatibilização do Plano Plurianual com Plano Diretor do Município foi estabelecida no art. 40, § 1º, do Estatuto das Cidades:

“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.”

- **Constituição Federal** – as disposições constitucionais também devem ser fonte inspiradora do planejamento municipal, a exemplo do que estabelece o art. 6º da Carta Cidadã:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

f) O resultado esperado ao término da oficina é um documento contendo no mínimo:

- Um enunciado descrevendo a Visão de Futuro sobre o Município, seu Território e População;
- Os enunciados do Macrodesafios e respectivos textos explicativos que justificam cada macrodesafio;
- Recomenda-se que o número de macrodesafios não seja superior a dez.

Passo 7: Identificação dos Problemas a enfrentar para Superação dos Macrodesafios.

- a) Para cada macrodesafio (ou macroobjetivo) definido no “Passo 6”, o GCPPA deverá organizar oficina de trabalho envolvendo as secretarias de governo diretamente relacionadas às temáticas relacionadas;
- b) O objetivo das oficinas é identificar e explicar os problemas/causas que precisam ser solucionados para viabilizar a consecução de cada um dos macrodesafios, tendo por base o diagnóstico elaborado (Passo 5) e a

experiência acumulada por cada um dos participantes das oficinas (gestores e profissionais dos diferentes órgãos envolvidos com a temática do macrodesafio);

- c) Como ferramenta de planejamento para promover a discussão coletiva, sugere-se a metodologia de “Árvore de Problemas”, tratada na capacitação (Módulo I) e constante do Roteiro para Organizar a Elaboração do PPA Municipal – Ferramentas Metodológicas (Jackson De Toni, 2013) por tratar-se de instrumento simples que facilita a visualização, a cooperação e a convergência de propostas dos participantes da oficina;
- d) Para cada problema identificado, os participantes devem produzir um documento para descrever as evidências de sua existência e apontar as suas causas mais prováveis, contendo os seguintes elementos:

Descrição Problema – demonstra as evidências que comprovam a existência e a relevância do problema.

Explicação do Problema – demonstra a estrutura causal qualitativa das variáveis que determinam o problema. Uma pergunta orientadora para orientar os participantes na identificação das causas do problema é: “Por que este problema acontece?”.

- e) Recomenda-se que não seja ultrapassados 5 problemas (**por macrodesafio**).

Passo 8: Elaboração do Desenho dos Programas

- a) O objetivo da realização do “Passo 8” é desenhar programas para solucionar cada um dos problemas identificados no “Passo 7”;
- b) Para cada um dos problemas identificados, o GCPPA deverá organizar oficina de trabalho envolvendo os gestores e profissionais dos órgãos municipais diretamente relacionados ao problema objeto de discussão;
- c) Para elaboração do desenho dos programas, sugere-se a utilização da ferramenta de planejamento denominada “Matriz Operacional”, que foi apresentada no curso de formação de técnicos municipais para elaboração do PPA municipal;

- d) A “Matriz Operacional” consiste em um instrumento de visualização gráfica, que contempla os elementos mais importantes do desenho do programa, conforme quadro apresentado a seguir:

Nome do Programa	O enunciado do programa deve ser claro e comunicável.
Objetivo do Programa	Deve ser viável, transformador, exequível e orientado para a estratégia do governo.
Metas até 2017	No PPA Federal as Metas materializam os objetivos, podendo ser qualitativa ou quantitativa. Nos PPA’s estaduais, via de regra, as metas quantificam os produtos das ações.
Iniciativas ou Ações	Iniciativas: é o que deve ser feito no âmbito do programa nos próximos 4 anos. Declara os bens e serviços que serão entregues. ou Ações: resultam em produtos – bens ou serviços – para a sociedade
Recursos necessários	Para que se tenha ideia da exigência de recursos do programa e das suas iniciativas. NÃO DEVE SER detalhado – isso será feito por equipes técnicas após a decisão final de governo e sociedade.

Resultado esperado	Espera-se resolver ou pelo menos atenuar os problemas e atingir os objetivos. Aqui debate-se os impactos efetivos do programa e suas ações na realidade local.
Órgão responsável	Define o setor ou departamento responsável. Quanto mais preciso melhor.

- e) É fundamental também que o GCPA oriente os participantes da oficina a identificar nos programas do Governo Federal e do Governo Estadual iniciativas, ações, metas e recursos que possam contribuir para solução dos problemas objeto de discussão;
- f) É recomendável, ademais, proceder a Inventário dos Programas do PPA 2010/2013, previamente à realização da oficina, com o propósito de avaliar o desempenho físico e financeiro e a relevância dos programas e ações em curso;
- g) Após a avaliação, os programas e ações do PPA 2010/2013 poderão ser incorporadas ou transformadas em Programas do Plano Plurianual 2014/2017;
- h) Recomenda-se que a GCPA conduza junto aos participantes um exercício de priorização (hierarquização) dos programas (por macrodesafio) e submeta ao Prefeito para validação.
- i) O resultado do exercício de priorização dos programas será de grande utilidade momento da alocação dos recursos financeiros aos programas.
- j) Para proceder a hierarquização dos programas, sugere-se a utilização de critérios, tais como:
- Relevância: grau de importância do problema para a sociedade
 - Factibilidade: disponibilidade de recursos técnico-administrativos e financeiros para a execução das iniciativas ou ações previstas para seu enfrentamento.
 - Viabilidade: capacidade política, técnica e gerencial para a implementação das ações necessárias ao enfrentamento do problema.

Passo 9: Elaboração da estimativa de receita do município

- a) A elaboração do Plano Plurianual deve ser consistente sob o aspecto fiscal. Significa dizer que as metas dos programas/ações e custos associados devem encontrar sua contraparte na projeção de receitas do município. Dessa forma, recomenda-se evitar a proposição de metas inalcançáveis no período do Plano, por não levarem em consideração a disponibilidade de receita para ser aplicada em novos programas/ações.
- b) Além da estimativa de receita, devem ser levados em consideração na elaboração do PPA os condicionantes constitucionais e legais da despesa, tais como²:
- i. o valor mínimo para aplicação em saúde: 15% das receitas de impostos, inclusive produto das transferências obrigatórias, conforme estatui a Emenda Constitucional nº 29/2000;
 - ii. o valor mínimo para aplicação em educação: 25% da receitas com impostos, inclusive as fruto de repartição tributária, na forma do que dispõe o art. 212 da Constituição Federal;
 - iii. o limite de gastos (teto) com pessoal no poder legislativo e executivo: respectivamente, 6% e 54%, segundo o art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).
- c) Importante destacar que a previsão de receitas deverá ser feita para o período do Plano Plurianual, ou seja, para quatro anos por vir. E há uma série de fatores que recomendam não se fazer mera multiplicação por 4 (quatro) das receitas auferidas no último exercício fiscal. Dentre os quais, destacam-se:
- i. Efeito PIB: o desempenho da economia (crescimento ou retração) importam em maior ou menor volume de produtos e serviços transacionados – a evolução do PIB mede exatamente a evolução das trocas comerciais. Assim, um crescimento do PIB indica maior arrecadação de impostos sobre consumo, como o ICMS. Por corolário, maior consumo impulsiona a produção, impactando na

² Embora representativas, as limitações arroladas não são exaustivas. Outras limitações devem ser consideradas, como o limite das despesas com o Poder Legislativo (art. 29-A, da CF/1988), e o financiamento de despesas obrigatórias, como tributárias e trabalhistas.

arrecadação de impostos sobre a produção, como o IPI. Por fim, havendo maior volume de transações, há maior geração de renda, alavancando a arrecadação de tributos sobre renda, como o IR. De se notar que os três impostos citados no exemplo têm o fruto da arrecadação repartido com os Municípios, quer seja por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), quer por entrega direta pelos Estados;

- ii. Efeito Inflação: a inflação não necessariamente afeta o volume real de arrecadação, ao menos que incida mais sobre produtos que têm maior taxaço. Se considerado índice médio, como o IGP-DI, os preços relativos não se alteram, apenas os nominais. Há, nesses casos, aumento do valor nominal da arrecadação, mas as receitas públicas serão utilizadas para custear despesas que também terão sido reajustadas. Três coisas há de se destacar nesse caso:
 1. A primeira é que as peças orçamentárias são elaboradas com valor nominal – ou seja, deve-se considerar a inflação prevista para projetar receitas e despesas futuras;
 2. Com expectativa de inflação, os custos dos produtos será alterado (no mesmo percentual da inflação projetada) e isso deverá ser levado em conta para definir as metas físicas de atendimento anual;
 3. Há possibilidade de a inflação incidir mais sobre bens que sejam subtaxados, como víveres alimentares, e menos sobre serviços públicos, como energia elétrica, que concentra expressiva parcela da arrecadação tributária. Nesse caso, há de se avaliar o impacto inflacionário sobre a arrecadação total.
- iii. Efeito Legislação: revisão de alíquotas ou base de cálculo de tributos, concessão ou revogação de incentivos fiscais, classificação de imóveis (para fins de IPTU).
- iv. Fatores externos e administrativos: envelhecimento ou rejuvenescimento de frota de veículos (para cálculo do IPVA – 50%

da arrecadação pertence aos Municípios), outorga para exploração mineral ou hidrelétrica (compensação e participação).

Passo 10: Definição dos índices dos indicadores e das metas de entrega de bens e serviços e alocação de recursos aos programas para o período de quatro anos.

- a) O objetivo da realização do “Passo 10” é a quantificação dos programas desenhados no “Passo 8”;
- b) O GCPPA deverá negociar e estabelecer junto às secretarias de governo os limites orçamentários referentes à previsão de recursos para o período de 2014-21017.
- c) Uma vez disponibilizado o limite de despesas, as secretarias de governos procederão à quantificação dos índices dos indicadores e das metas físicas de entregas de bens e serviços e à alocação de recursos aos programas, de modo a assegurar a sua exequibilidade.
- d) O estabelecimento dos limites orçamentários pelo GCPPA e a alocação de recursos aos programas realizada pelas secretarias de governo devem observar as prioridades estabelecidas pelo Prefeito no “Passo 8”.
- e) O GCPPA também deve orientar as secretarias de governo no sentido de:
 - priorizar projetos em andamento (LRF, art. 45);
 - evitar a pulverização de recursos (janelas orçamentárias e projetos vagalumes);
 - verificar a consistência dos dados físicos e financeiros;

Passo 11: Análise de viabilidade e validação dos programas (Revisão e ajustes da proposta)

- a) Finalizadas as atividades de elaboração dos programas é importante que o CGPPA realize a Análise de consistência e viabilidade dos programas.
- b) Para realizar tal atividade sugere-se tomar como referência os seguintes questionamentos:
 - O objetivo é adequado ao programa? É possível atingi-lo?☐

- O programa, seu objetivo e metas estão alinhados com os macrodesafios do governo?
- As iniciativas são suficientes para assegurar a consecução do objetivo ?
- As iniciativas estão claramente direcionadas para as causas do problema?
- Há coerência, consistência e suficiência de iniciativas?
- Os recursos humanos, materiais e financeiros alocados são suficientes?

Passo 12: Elaboração do Projeto de Lei do PPA e seus anexos e elaboração da Mensagem da Prefeitura para envio à Câmara Municipal

Seguro é que a Mensagem do Prefeito para encaminhamento do PPA trata-se de um instrumento político, de compromisso com premissas maiores que dependem da definição da Dimensão Estratégica (Visão de Futuro e Macrodesafios). Por seu turno, os anexos ao projeto de lei dependem da definição dos programas e iniciativas e/ou ações que os componham.

Entretanto, o texto do Projeto de Lei pode ser elaborado em paralelo. Trata-se de instrumento normativo que regulamenta a estrutura do PPA, estabelece mecanismos para gestão compartilhada de programas multissetorial, prevê responsabilidade solidária para gerentes e coordenadores de ações ou iniciativas e engloba previsão para revisão da lei que instituir o PPA, sempre que o contexto recomendar.

De se destacar que o PPA é um instrumento legal de validade no médio prazo que deve refletir um esforço contínuo de planejamento para períodos mais longos. Assim, se uma questão for superada, abre-se espaço fiscal para incorporação de novas prioridades de atendimento. Se, por outro lado, os meios definidos para mudar uma realidade-problema forem inadequados ou insuficientes, é fundamental rever o programa para conferir maior robustez à ação pública. Ainda, caso uma questão diminua de importância na agenda proposta pelo Prefeito e pactuada com a sociedade, também há no caso uma oportunidade para revisão e inversão de prioridades.

Tudo isso, é claro, depende de boa gestão, monitoramento constante e avaliação de impacto dos programas, por meio dos indicadores eleitos ou pela proposição de novos, além dos instrumentos de controle social que forem estabelecidos. Nenhuma das regulamentações propostas, contudo, depende de que sejam definidas as prioridades e elaborados os programas. Recomenda-se, nesse sentido, que o texto seja preparado ao longo do processo, dada a exiguidade de tempo para cumprimento da missão.

Sugere-se uma minuta para reflexão, elaborada a partir da estrutura e premissas adotadas pela União no PPA 2012/2015. Claro que a proposta admite determinadas escolhas para a estrutura do Plano, o que deverá ser considerado.

PROJETO DE LEI

Institui o Plano Plurianual
para o período 2014-2017.

A CÂMARA MUNICIPAL decreta:

CAPÍTULO I

DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DO PLANO PLURIANUAL

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual do Município para o período de 2014 a 2017 - PPA 2014-2017, em cumprimento ao disposto no § X do art. X da Lei X.

Art. 2º O planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas.

Art. 3º O PPA 2014-2017 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Art. 4º O PPA 2014-2017 terá como diretrizes:

I - xxxxxxxxxx

II - xxxxxxxxx

III - xxxxxxxxx

Etc.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO

Art. 5º O PPA 2014-2017 reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, assim definidos:

I - Programa Temático: que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

II - Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Art. 6º O Programa Temático é composto por Objetivos, Indicadores e Valor Global.

§ 1º O Objetivo expressa o que deve ser feito, reflete as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de Iniciativas e tem como atributos:

I - Órgão Responsável: órgão cujas atribuições mais contribuem para a implementação do Objetivo;

II - Meta: medida do alcance do Objetivo, podendo ser de natureza quantitativa ou qualitativa; e

III - Iniciativa: atributo que declara as entregas de bens e serviços à sociedade, resultantes da coordenação de ações governamentais, decorrentes ou não do orçamento.

§ 2º O Indicador é uma referência que permite identificar e aferir, periodicamente, aspectos relacionados a um Programa, auxiliando o seu monitoramento e avaliação.

§ 3º O Valor Global é uma estimativa dos recursos orçamentários, necessários à consecução dos Objetivos, segregadas as esferas Fiscal e da Seguridade da esfera de Investimento das Empresas Estatais, com as respectivas categorias econômicas, e dos recursos de outras fontes.

Art. 7º Integram o PPA 2014-2017 os seguintes anexos:

I - Anexo I - Programas Temáticos;

II - Anexo II - Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado; e

III - Anexo III - Empreendimentos Individualizados como Iniciativas.

CAPÍTULO III

DA INTEGRAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS DA UNIÃO

Art. 8º Os Programas constantes do PPA 2014-2017 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

§ 1º As ações orçamentárias serão discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais.

§ 2º Nos Programas Temáticos, cada ação orçamentária estará vinculada a uma única Iniciativa, exceto as ações padronizadas.

§ 3º As vinculações entre ações orçamentárias e Iniciativas constarão nas leis orçamentárias anuais.

Art. 9º O Valor Global dos Programas e as Metas não são limites à programação e à execução das despesas expressas nas leis orçamentárias e nas leis de crédito adicional.

Art. 10. Os orçamentos anuais, compatibilizados com o PPA 2014-2017 e com as respectivas leis de diretrizes orçamentárias, serão orientados pelas diretrizes expressas no art. 4º para o alcance dos Objetivos constantes deste Plano.

CAPÍTULO IV DA GESTÃO DO PLANO

Seção I **Aspectos Gerais**

Art. 11. A gestão do PPA 2014-2017 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I - dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;

II - dos critérios de regionalização das políticas públicas; e

III - dos mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA 2014-2017.

Parágrafo único. Caberá à Secretaria_____ definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas complementares para a gestão do PPA 2014-2017.

Art. 12. O Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo relatório anual de avaliação do Plano, que conterá:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - situação, por Programa, dos Indicadores, Objetivos e Metas;

Art. 13. O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação federativa com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 14. Para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 167 da Constituição Federal, o investimento plurianual, para o período de 2014 a 2017, está incluído no Valor Global dos Programas. (se for exigência na lei orgânica)

Parágrafo único. A lei orçamentária anual e seus anexos detalharão os investimentos de que trata o **caput**, para o ano de sua vigência.

Art. 15. A revisão do PPA será realizada:

I – pela Secretaria_____ a qualquer tempo, para a atualização das informações relativas:

- a) aos Indicadores dos Programas;
- b) aos Valores de Referência para a individualização de Empreendimentos como Iniciativas;
- c) aos Órgãos Responsáveis por Objetivos;
- d) às Iniciativas sem financiamento orçamentário;
- e) às Metas de caráter qualitativo, cuja implementação não impacte a execução da despesa orçamentária;
- f) às Metas de caráter quantitativo sem financiamento orçamentário; e
- g) à data de início, à data de término e ao custo total dos Empreendimentos Individualizados como Iniciativas;

II - por meio de projeto de lei de revisão nos casos em que seja necessário:

- a) criar ou excluir Programa ou alterar a sua redação;
- b) criar ou excluir Objetivo ou alterar a sua redação; e
- c) criar ou excluir Metas e Iniciativas, ou alterar a vinculação destas com as ações orçamentárias.

§ 1º As atualizações de que trata o inciso I serão informadas à Câmara Municipal.

§ 2º O projeto de lei de revisão que inclua ou modifique Programa Temático ou Objetivo deverá conter os respectivos atributos e observar a não superposição com a programação já existente no PPA 2014-2017.

Art. 16. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Considerações Finais – Participação Social

A transparência na gestão pública é obrigação legal do gestor público e implica disponibilizar informações para sociedade, em linguagem acessível, visando instrumentalizar a sua participação nos processos decisórios da Administração Pública.

Nesse sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece disposições a serem observadas pela União, Estados e Municípios:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio;

o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Nessa mesma linha, cabe destacar, também, a Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada em 18 de novembro de 2011 pela Presidenta Dilma Rousseff. A LAI ampliou os mecanismos de acesso à informação previstos na legislação vigente.

Dessa forma, os prefeitos têm agora o dever e o desafio de assegurar uma gestão transparente, na qual o acesso à informação pública é direito do cidadão.

Assim, o processo de elaboração do PPA exigirá da prefeitura atenção especial à utilização de meios de comunicação (rádio, jornais, Internet etc.) para assegurar o acesso à informação e desenvolver mecanismos de participação social (audiências públicas, fóruns ou seminários) que facilitem o envolvimento do cidadão na construção do Plano.

Embora a legislação estabeleça instrumentos para assegurar a participação popular, não foram definidos momentos para que ela ocorra. Na verdade, a participação popular é um exercício de cidadania que deve ser entendido como

processo contínuo que perpassa todos os processos decisórios da Administração Pública que afetam a vida do cidadão.

Tal entendimento nos leva a crer que a participação social na elaboração do PPA municipal deve ser assegurada especialmente nos momentos em que as decisões da Administração têm o condão de gerar maior impacto na vida dos munícipes.

Nesse sentido, sugere-se que as audiências públicas durante a elaboração do PPA sejam realizadas, pelo menos, ao término do **“Passo 6 - Elaboração da Dimensão Estratégica do Plano Plurianual”** e do **Passo 8 - Elaboração do Desenho dos Programas**, a fim de colher contribuições da sociedade para aperfeiçoamento do Plano.