

---

**ESTADO DO PARANÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM SUCESSO DO SUL**

---

**CHEFE DE GABINETE**  
**MANUAL DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE**  
**PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – PPA, LDO E LOA**

**EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DA**  
**METODOLOGIA E MANUAL DO PPA**

**PREFEITO**

Maico Diogo Faversani

**VICE-PREFEITO**

Vinício Zanella

**CHEFE DE GABINETE**

Andreia Zanella

**ASSESSORIA JURÍDICA**

Cilmar Pastorello

**DEPTO. DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO**

Lodir Salvi

**CONTADORA RESPONSÁVEL**

Andriele Cristina Schlickmann

**SUMÁRIO**

<b>MANUAL DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE</b>	
<b>PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – PPA, LDO E LOA 1</b>	
<b>EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DA</b>	
<b>METODOLOGIA E MANUAL DO PPA.. 2</b>	
<b>SUMÁRIO.. 3</b>	
<b>APRESENTAÇÃO.. 4</b>	
<b>INTRODUÇÃO.. 4</b>	
<b>ESTILO DE GESTÃO POR ORÇAMENTO.. 5</b>	
<b>ORÇAMENTO TRADICINAL.. 5</b>	
<b>ORÇAMENTO PROGRAMA.. 5</b>	
<b>ORÇAMENTO POR RESULTADOS. 5</b>	
<b>DIMENSÃO.. 5</b>	
<b>INDICADORES DE DESEMPENHO.. 5</b>	
<b>MODELO LÓGICO E USO DE INDICADORES. 6</b>	
<b>INDICADOR DE INSUMO.. 6</b>	
<b>INDICADOR DE PROCESSO.. 6</b>	
<b>INDICADOR DE PRODUTO.. 6</b>	
<b>INDICADOR DE RESULTADO.. 6</b>	
<b>INDICADOR DE IMPACTO.. 6</b>	
<b>CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. 7</b>	
<b>ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO</b>	
<b>(LDO E LOA) 8</b>	
<b>OBJETIVOS DO PPA.. 9</b>	
<b>OBJETIVOS DA LDO.. 10</b>	
<b>OBJETIVOS DA LOA.. 11</b>	
<b>ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS. 11</b>	
<b>INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA..</b>	
<b>11</b>	
<b>PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.. 12</b>	
<b>MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.. 12</b>	
<b>GLOSÁRIO.. 13</b>	
<b>REFERÊNCIAS. 13</b>	

**APRESENTAÇÃO**

Este manual foi desenvolvido com o objetivo de apresentar a metodologia e os conceitos para elaboração do Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, do Município de Bom Sucesso do Sul - PR.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento, materializado na forma de lei, que estabelece os objetivos, diretrizes e metas da Administração Pública a médio prazo, isto é, por um período de quatro anos. Segundo a Constituição Federal de 1988, cabe a tal instrumento indicar as despesas de capital e outras delas decorrentes e

as relativas aos programas de duração continuada (aqueles cuja execução é superior a dois exercícios).

O PPA é peça fundamental do planejamento governamental, atuando de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipais. Ele funciona como um elo entre a visão de longo prazo (“o que pretendemos alcançar”) e a efetiva execução dos programas governamentais necessários para a realização dos objetivos propostos para o município.

O Projeto de Lei do PPA, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, deve ser encaminhado à Câmara Municipal até o dia 30 de julho do primeiro ano de mandato do Prefeito. Sua vigência inicia no segundo ano de mandato e alcança até o primeiro ano do mandato seguinte. As demais leis orçamentárias elaboradas neste período (Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais) devem estar em consonância com o PPA vigente.

## **INTRODUÇÃO**

A finalidade da administração pública é gerir e atuar em favor dos interesses públicos, em prol da geração de benefícios que atendam as demandas e anseios da sociedade, proporcionando melhor qualidade de vida. Nesse sentido, o conjunto de órgãos e entidades da gestão pública devem atuar de forma coordenada e resolutiva frente aos principais problemas identificados e reivindicados, criando políticas e ações que gerarão os resultados desejados pelos cidadãos.

Entretanto, em meio a tantas demandas e com diferentes níveis de complexidade, como definir quais ações a administração pública deve priorizar a fim de garantir o alcance dos objetivos e resultados esperados?

A resposta é simples na teoria, porém desafiadora na prática: PLANEJAR. Para alcançar a visão de futuro a longo prazo, é preciso delinear diretrizes e metas que pautem a agenda governamental, onde todos possam discutir e conhecer onde se deseja chegar. Planejamentos participativos e transparentes conseguem abranger, de forma mais integrada e complementar, políticas e ações mais assertivas e efetivas durante a sua execução frente aos desafios postos.

Com vistas a garantir a execução dessas políticas públicas e realizar a manutenção das suas atividades de forma coordenada, o poder público materializa seu planejamento através do orçamento público, segundo Piscitelli (1988).

Portanto, o orçamento público é também um dos instrumentos de gestão que dispõe o Executivo, de forma a demonstrar o seu plano de atuação, definindo a origem dos seus recursos (receitas) e os dispêndios a serem executados (despesas).

## **ESTILO DE GESTÃO POR ORÇAMENTO**

### **ORÇAMENTO TRADICIONAL**

Baseados em padrões e regras sobre como os insumos devem ser alocados.

### **ORÇAMENTO PROGRAMA**

Baseados sem erviços prestados e nos produtos produzidos.

### **ORÇAMENTO POR RESULTADOS**

Baseados no que está para ser alcançado com ênfase sobre os resultados e impactos.

### **DIMENSÃO**

Insumos  
Processos  
Produtos  
Resultados  
Impactos

### **INDICADORES DE DESEMPENHO**

Economicidade  
Eficiência  
Eficácia  
Efetividade

## **MODELO LÓGICO E USO DE INDICADORES**

O Modelo Lógico é uma forma visual que relaciona o problema identificado (excesso ou escassez de alguma situação) e as etapas do ciclo da política pública:

Elaboração, implementação, monitoramento e avaliação. Essa estrutura sistêmica permite a visualização da situação em que se deseja intervir (problema) e os benefícios que se deseja gerar (resultados e impactos), por meio dos insumos alocados, das atividades realizadas e dos bens e serviços entregues (produtos).

Para alcançar os resultados planejados é fundamental a utilização de indicadores que auxiliem os gestores a gerenciarem os seus projetos e que permitam a sociedade acompanhar e fiscalizar as ações governamentais.

Com o intuito de avaliar o desempenho das ações e estratégias da gestão, é fundamental estabelecer uma cadeia de resultados com indicadores de insumo, processo, produto, resultado e impacto no desenho das políticas públicas, conforme o exemplo abaixo:

### **INDICADOR DE INSUMO**

Relação direta com os recursos a serem alocados (humanos, materiais, financeiros e outros).

### **INDICADOR DE PROCESSO**

Medidas que traduzem o esforço empreendido de forma a obter resultados por meio dos insumos alocados.

### **INDICADOR DE PRODUTO**

Resultado das metas físicas medidas por meio da entrega de produtos ou serviços ao público-alvo específico.

### **INDICADOR DE RESULTADO**

Medidas que alcançam, de forma direta ou indireta, os benefícios das ações decorrentes da política pública, possuindo alto grau de relevância na gestão pública orientada para resultados.

### **INDICADOR DE IMPACTO**

De natureza abrangente e multidimensional, tem relação com toda a sociedade e mede os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo, no sentido de transformar a vida dos cidadãos e gerar a melhoria da qualidade de vida

Esse modelo lógico e sua cadeia de resultados permite ao gestor realizar diferentes tipos de avaliações da política pública, como a consistência do desenho em sua formulação, os processos desenvolvidos, o impacto gerado e/ ou o custo-benefício gerados, a partir do objetivo definido.

Para tornar o PPA cada vez mais gerencial e realístico nas atividades do poder público, é fundamental responder a três importantes perguntas: (I) Onde estamos? (II) Aonde queremos chegar? e (III) Como vamos chegar lá?

O “Onde estamos?” é a posição atual do município, que pode ser identificada a partir de um diagnóstico da cidade. Tal posição demonstra de onde vamos partir rumo ao destino final (Aonde queremos chegar?), destino este que corresponde à visão de futuro. Para alcançar tal propósito, deve ser estabelecido o trajeto a ser percorrido (Como vamos chegar lá?), indicando o que deve ser realizado e como.

Para tanto, é preciso termos definidos bem aonde queremos chegar (resultados) e as políticas públicas que nos farão alcançar os objetivos esperados (programas e ações), definindo metas específicas, mensuráveis, realísticas, relevantes e temporais, para o seu acompanhamento e avaliação.

## CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

O PPA é uma lei de iniciativa do Poder Executivo que possui previsão na Constituição Federal de 1988:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

**I** - O plano plurianual;

**II** - As diretrizes orçamentárias;

**III** - os orçamentos anuais.

**§ 1º** A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Após aprovação na Câmara de Vereadores e publicação no Diário Oficial do Município, o PPA passa a ter aplicação legal, válida para todo o território municipal. Vale destacar que o início de qualquer investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro deve estar incluído no PPA, conforme disposto no art. 167, § 1º, da Constituição:

**Art. 167.** São vedados:

(...)

**§ 1º** Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

## ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (LDO E LOA)

O PPA atua de forma coordenada com os outros instrumentos orçamentários do artigo 165 da Constituição Federal: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA define as diretrizes, objetivos e metas da gestão municipal pelos próximos 4 anos, através da seleção e pormenorização dos Programas governamentais a serem executados durante o seu período de vigência.

A LDO estabelece as diretrizes orçamentárias prioritárias para cada ano e é o instrumento norteador da LOA, tendo como uma de suas funções selecionar as partes do PPA que deverão ser contempladas com dotações no orçamento anual.

A partir dos parâmetros definidos pela LDO e em consonância com o PPA, a LOA estima as receitas e fixa as despesas para o ano a que se refere.

**PPA – Planejar** – apresenta as diretrizes, objetivos e metas para os próximos 04 (quatro) anos

**LDO – Orientar** - explicita as metas e prioridades para cada exercício financeiro

**LOA – Executar** - prevê as receitas e fixa as despesas para cada exercício financeiro

Sistema Orçamentário		
Plano Plurianual – PPA	Leis Anuais	
Estratégia; Metas, 4 Anos	Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO Regras; Prioridades; Para o Ano Seguinte;	Lei Orçamentária Anual LOA Receitas; Despesas;

## OBJETIVOS DO PPA

O principal objetivo do PPA é definir as diretrizes, objetivos e metas da gestão através da seleção de políticas públicas prioritárias para o cumprimento das demandas da população e da própria administração pública. As informações contidas no Plano permitem, dentre outros:

Aprimorar o desempenho da administração pública, pautado na visão de planejamento e orçamento orientados para resultados.  
Sistematizar em programas as propostas do Governo quanto aos produtos (bens e serviços) a serem entregues à sociedade.  
Garantir que tais entregas estejam alinhadas à visão estratégica do ente e à previsão de recursos disponíveis.  
Alinhar, junto à Lei Orçamentária Anual, a alocação de recursos para o atendimento das diretrizes, objetivos e metas do Plano. Dar maior transparência à aplicação dos recursos públicos e aos resultados obtidos.  
Fornecer elementos que permitam sua revisão e avaliação periódicas para eventual adaptação das ações e políticas pública, se necessário.

O PPA é um dos elos entre a visão de longo prazo (“aonde queremos chegar”) e a efetiva execução dos programas governamentais necessários para a realização dos objetivos propostos para o município. Portanto, o PPA, como peça fundamental do planejamento governamental, atua de forma integrada aos demais instrumentos de planejamento municipais.

Ele se articula, por exemplo, com o Plano de Governo, estabelecendo a aderência entre os projetos do governo e os indicadores de resultado e garantindo que tais projetos do governo possuam um claro delineamento a partir da perspectiva orçamentária. Diversos instrumentos, como os planos setoriais específicos e o Plano Diretor, também são considerados no momento do planejamento dos programas e ações que compõem o PPA.

Além disto, anualmente são determinados diretrizes e metas por meio do Plano de Metas Anual diretamente pactuado com os órgãos e entidades do município. Ao planejarem as metas deste instrumento, os órgãos e entidades devem levar em consideração as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual.

Ainda, na perspectiva temporal anual, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que, para estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o ano a que se refere, também deve observar os ditames previamente estabelecidos no PPA; por fim, a correspondente alocação de recursos é realizada pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por meio deste sistema, as diferentes projeções temporais, que compõem a estratégia de planejamento municipal, ficam alinhadas, revelando-se um verdadeiro elo entre as visões de longo, médio e curto prazos, transformando as diretrizes e objetivos em ações tácitas e permitindo a transformação do município rumo à sua visão de futuro.

Vejamos abaixo os procedimentos de cada instrumento:

PPA – Plano Plurianual	LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	LOA – Lei Orçamentária Anual
O novo gestor deve entregar até 30/07 (do exercício correspondente), qual será o PPA que embasará os orçamentos (LOA) dos próximos 4 anos, já que no primeiro ano de sua gestão, ele seguirá o PPA da gestão passada.	Será apresentada pelo Executivo até 15/08 (do exercício correspondente), para a aprovação do Poder Legislativo, que feito os debates e análises deverá devolver para sanção. As diretrizes serão a base do orçamento (LOA) do ano seguinte.	Depois de aprovada a LDO, a Administração deve encaminhar ao Poder Legislativo até 31/10 (do exercício correspondente), qual será o orçamento para o ano seguinte, que tem de obedecer ao PPA quanto as diretrizes da LDO.

#### OBJETIVOS DA LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual. Ou seja, é um elo entre esses dois documentos.

Na LDO Municipal devem conter, entre outros tópicos, a previsão de despesas referentes ao plano de carreiras, cargos e salários dos servidores, o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas desenvolvidos e as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. Pode-se dizer que a LDO serve como um ajuste anual das metas colocadas pelo PPA.

Enquanto o PPA é um documento de estratégia, pode-se dizer que a LDO delimita o que é e o que não é possível realizar no ano seguinte. Os critérios para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias deverão ser, necessariamente, os contidos na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Lei Orgânica do Município.

### **OBJETIVOS DA LOA**

A Lei do Orçamento Anual (LOA) é a peça de planejamento que garante o gerenciamento anual das origens e das aplicações dos recursos públicos. Por meio do orçamento, define-se o montante de recursos que se espera arrecadar e a forma como esses recursos serão aplicados pela administração pública municipal.

A LOA deve ser elaborada de forma compatível como o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sua finalidade é de concretizar, em termos financeiros, os objetivos e metas definidos nessas duas leis para o período de um ano.

A LOA deve estimar os gastos e os valores a serem arrecadados, além de apontar, situar e quantificar os bens e serviços a serem ofertados pelo Município à sociedade como retorno pelos tributos pagos.

### **ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS**

O planejamento governamental deve estar alinhado ao orçamento. Assim, o PPA deve atuar como um instrumento capaz de orientar a ação e a alocação dos recursos do governo com vistas a alcançar os objetivos de médio (e longo) prazo.

### **INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA**

Os instrumentos de apoio são documentos municipais a serem utilizados pelos órgãos como norteador na seleção e elaboração dos elementos presentes no Plano Plurianual.

Recomenda-se que os órgãos levem em consideração todos os documentos listados, pois os programas governamentais presentes no PPA e suas respectivas ações devem estar de acordo com as demais peças de planejamento governamental utilizadas no município.

A Prefeitura também realiza audiências públicas no processo de elaboração do PPA.

Para efetivar a participação popular no processo, a administração vai lançar uma consulta pública para os próximos Plano Plurianual (PPA). A consulta estará disponível no site oficial da Prefeitura Municipal de Bom Sucesso do Sul através do link: <https://bomsucessodosul.pr.gov.br/>.

### **PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

O processo participativo é essencial na determinação das demandas prioritárias da população. Prevista no Estatuto da Cidade, a consulta pública direciona e orienta o planejamento estratégico municipal, cumprindo os requisitos democráticos estabelecidos.

No presente processo de planejamento, é realizada consulta pública para identificar as demandas sociais e utilizá-las como elemento orientador no processo de elaboração do PPA.

### **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

O PPA permite acompanhar as ações determinadas por meio das metas físicas e financeiras, bem como o resultado das ações públicas por meio dos indicadores. O monitoramento e a avaliação são etapas essenciais neste processo.

O monitoramento é o acompanhamento contínuo da execução físico-financeira do PPA. Já a avaliação consiste na análise das políticas públicas e dos programas, fornecendo subsídios que baseiam a tomada de decisão e eventuais ajustes que sejam necessários. Trata-se de atividades fundamentais para corrigir as falhas e aprimorar continuamente a atuação do governo, gerando informações relevantes tanto para o município, quanto para a sociedade.

O monitoramento e avaliação dos programas e atividades da administração pública devem ser contínuos, garantindo a plena eficiência dos serviços prestados à população. Além disso, tais atividades embasam a revisão do PPA, que é a introdução das recomendações e correção das falhas identificada.

## GLOSÁRIO

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**PPA** – Plano Plurianual

**MTO** – Manual Técnico do Orçamento

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

BRASIL. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Brasília: MP, 2010. Disponível em: [https://ape.unesp.br/eulg/pdf/100324\\_indicadores\\_programas-guia\\_metodologico.pdf](https://ape.unesp.br/eulg/pdf/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf)

BRASIL. Lei Federal nº 12. 527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11. 111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)

BRASIL. Manual de Indicadores do Plano Plurianual 2020 - 2023. Ministério da Economia. Brasília. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/1109/1/manual-indicadores-ppa-2020-2023.pdf>

BRASIL. Manual SADIPEM. Ministério da Economia. Disponível em: [https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod\\_pdf\\_manual/pdf/sadipem.pdf](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/modules/mod_pdf_manual/pdf/sadipem.pdf)

BRASIL. Manual Técnico de Orçamento. Ministério da Economia. Secretaria Especial de Fazenda e Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. Edição 2021 (12ª edição). Disponível em: [https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/bitstream/777/656/1/MTO\\_2012.pdf](https://bibliotecadigital.pre.economia.gov.br/bitstream/777/656/1/MTO_2012.pdf)

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento público, administração financeira e orçamentária e LRF. 7a ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. O Processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. Revista de Economia Política, v. 8, n. 3, p. 88 – 100, 1988. Disponível em: <https://www.rep.org.br/PDF/31-6.pdf>

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Governança Pública. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-publica>

ESPÍRITO SANTO. Manual Técnico para Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023. Governo do Estado do Espírito Santo. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Disponível em: <https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA%202020-2023/Normas%20T%C3%A9cnicas/Manual%20PPA%20ES%2020-23.pdf>

PALMAS – PR Manual de Elaboração de PPA, LDO e LOA.  
Prefeitura Municipal de Palmas – PR. Disponível em:  
<https://pmp.pr.gov.br/website/views/transparencia-publica-manuais-normativas.php>

**Publicado por:**

Fabio Zanela

**Código Identificador:**094C368F

---

Matéria publicada no Diário Oficial dos Municípios do Paraná  
no dia 21/11/2025. Edição 3411

A verificação de autenticidade da matéria pode ser feita

informando o código identificador no site:

<https://www.diariomunicipal.com.br/amp/>