
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

Vinícius Zanella

CHEFE DE GABINETE

Andreia Zanella

ASSESSORIA JURÍDICA

Cilmara Pastorello

DEPTO. DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO

Lodir Salvi

CONTADORA RESPONSÁVEL

Andriele Cristina Schlickmann

SUMÁRIO

**MANUAL DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – PPA, LDO E LOA 1**

**EQUIPE RESPONSÁVEL PELA ELABORAÇÃO DA
METODOLOGIA E MANUAL DO PPA.. 2**

SUMÁRIO.. 3

APRESENTAÇÃO.. 4

INTRODUÇÃO.. 4

ESTILO DE GESTÃO POR ORÇAMENTO.. 5

ORÇAMENTO TRADICIONAL. 5

ORÇAMENTO PROGRAMA.. 5

ORÇAMENTO POR RESULTADOS. 5

DIMENSÃO.. 5

INDICADORES DE DESEMPENHO.. 5

MODELO LÓGICO E USO DE INDICADORES. 6

INDICADOR DE INSUMO.. 6

INDICADOR DE PROCESSO.. 6

INDICADOR DE PRODUTO.. 6

INDICADOR DE RESULTADO.. 6

INDICADOR DE IMPACTO.. 6

CONCEITO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL. 7

**ORIENTADOR DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO
(LDO E LOA) 8**

OBJETIVOS DO PPA.. 9

OBJETIVOS DA LDO.. 10

OBJETIVOS DA LOA.. 11

ORÇAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS. 11

**INSUMOS PARA O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PPA..
11**

PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.. 12

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.. 12

GLOSÁRIO.. 13

REFERÊNCIAS. 13

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 TRADICINAL

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

ORÇAMENTO PROGRAMA

Baseados sem serviços 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), para a aprovação ao Poder Legislativo, que feito os debates e análises deverá 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://bomsuccessodosul.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 identificadas.

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

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

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/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.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

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

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%202020-23.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 Zanella
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/>