



HLH[®]

ASSESSORIA &
CONSULTORIA

Entendendo o PPA

Guia Rápido para Entender o Plano Plurianual



HLH[®]
ASSESSORIA &
CONSULTORIA

Introdução

Este documento tem como objetivo oferecer uma visão clara do Plano Plurianual (PPA), destacando seus fundamentos, mecanismos e características essenciais. Ao desmistificar esse instrumento de planejamento governamental, busca-se fornecer uma base teórica sólida para a elaboração do PPA Municipal para o período de 2026 a 2029.

O que é o PPA?

O PPA é como um grande mapa que o governo da sua cidade desenha para os próximos quatro anos. Nele, estão definidos os caminhos que a administração vai seguir, os objetivos que quer alcançar e as metas para transformar a nossa realidade. É a base para todas as ações e investimentos que virão!

Ele Define:

- **Onde queremos chegar ?** (Os objetivos)
- **O que vamos fazer para chegar lá ?** (As ações e programas)
- **Quanto vai custar ?** (A previsão de gastos)

Por que o PPA é Tão Importante ?

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento estratégico de planejamento de médio prazo, por meio do qual o governo estabelece, para um período de quatro anos, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Ele define onde e como serão alocados os recursos públicos, orientando as políticas governamentais e os investimentos prioritários voltados à promoção do desenvolvimento econômico e social. Além disso, o PPA serve de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo a coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual.

O PPA é construído pensando em:

- **O Plano de Governo:** Os compromissos feitos durante as eleições.
- **A Voz da População:** O que foi discutido e decidido nas audiências públicas.
- **O Planejamento Estratégico:** A visão de longo prazo da administração.
- **Receitas:** A previsão de receitas do município.
- **Lições do Passado:** A avaliação do PPA anterior (2022-2025), para aprender com os acertos e erros.

Base Legal: Onde o PPA Mora na Lei ?

O PPA não é uma ideia solta, ele tem uma base legal. Conheça os principais pilares:

A Constituição Federal (CF/88)

A Constituição Federal de 1988 trata do Plano Plurianual (PPA), conforme os seguintes dispositivos: art. 165, § 1º; art. 165, § 9º; art. 166, § 3º, inciso I; e art. 167, § 1º. Abaixo, veremos o que cada um desses artigos trata:

- **Art. 165, § 1º:** O PPA é uma lei criada pelo Poder Executivo (Prefeito, Governador, Presidente) para planejar os gastos com investimentos e programas que duram mais de um ano. Ele vale por 4 anos, começando no segundo ano de um mandato e terminando no primeiro ano do próximo.
- **Art. 165, § 9º:** Determina que uma lei complementar deve definir os detalhes sobre como o PPA será elaborado, sua duração e organização, além das regras para a LDO e a LOA.
- **Art. 166, § 3º, inciso I:** Nenhuma mudança nos orçamentos anuais pode ser feita se não estiver de acordo com o PPA e a LDO.
- **Art. 167, § 1º:** Não se pode começar um investimento que dure mais de um ano se ele não estiver no PPA ou em uma lei específica.



Importante!

É essencial verificar a legislação local, especialmente a Lei Orgânica do Município, vistas que o Município possui autonomia para legislar a respeito de matérias de seu interesse, podendo a Lei Orgânica Municipal conter dispositivos que devem ser considerados na elaboração do PPA.

Objetivos do PPA: O Que Queremos Alcançar?

O PPA não é só um documento, é um compromisso com o futuro!

Sua elaboração requer uma análise detalhada que garanta alinhamento com as diretrizes do governo, adequação financeira e viabilidade operacional dos órgãos municipais. É também fundamental integrá-lo à Lei de Diretrizes Orçamentárias em análise no Legislativo e definir claramente os responsáveis pela implantação de cada programa.

Seus principais objetivos são:

- **Guiar o Orçamento:** Servir de base para a distribuição dos recursos nos orçamentos anuais
- **Gerenciar e Monitorar:** Ajudar a acompanhar as ações e os resultados, com responsabilidade
- **Controlar Custos:** Servir de parâmetro para saber quanto custam os programas e ações.
- **Transparência:** Mostrar como o dinheiro público está sendo usado e quais resultados estão sendo alcançados
- **Planejar o Futuro:** Definir o que a prefeitura vai fazer nos próximos 4 anos.
- **Metas Claras:** Estabelecer com clareza as prioridades e os resultados esperados.
- **Organizar as Ações:** Agrupar as ações do governo em programas que entreguem bens e serviços para a população
- **Alinhar o Governo:** Conectar os programas com as diretrizes do governo.
- **Estimular** parcerias com entidades privadas na busca de fontes alternativas para o financiamento dos programas;

Desvendando o PPA: Seus Componentes Essenciais

Para construir um bom Plano Plurianual (PPA), é importante entender seus elementos básicos, ou seja, os componentes que não podem faltar:

As Diretrizes

São os grandes objetivos do governo, o caminho que a administração quer seguir. Elas nascem de uma análise da situação atual da cidade e do que se espera para o futuro. As diretrizes são o ponto de partida para tudo o que virá no PPA.

Os Programas

Os programas reúnem ações articuladas que visam solucionar desafios e atender às demandas de um público-alvo. Cada programa define objetivos precisos e direciona seus esforços para um público específico. Os programas dividem-se em:

- **Finalísticos:** Entregam bens ou serviços diretamente para você! (Ex: Programas de saúde, educação, infraestrutura).
- **Apoio Administrativo:** Dão suporte para que os programas finalísticos funcionem bem. (Ex: Gastos com a administração da prefeitura).
- **Operações Especiais:** São despesas que não geram um produto direto ou serviço para a população. (Ex: Pagamento de dívidas).

As Ações

As ações são as iniciativas práticas que formam os programas. Elas são o 'fazer acontecer'!

Podem ser elas:

- **Projetos:** Têm começo, meio e fim, e resultam em algo novo ou melhorado. (Ex: Construção de uma nova escola, reforma de uma praça).
- **Atividades:** São contínuas e garantem o funcionamento de algo. (Ex: Manutenção de ruas, limpeza urbana).
- **Operações Especiais:** Assim como nos programas, são despesas que não geram um produto ou serviço direto.

Cada ação deve estar vinculada ao objetivo do programa. Alcançar esse objetivo requer a definição e a execução coordenada de um conjunto integrado de iniciativas. Para tanto, cada ação incorpora atributos essenciais, como:

- **Título:** O nome da ação (Ex: Manutenção do transporte escolar).
- **Finalidade:** O objetivo da ação (Ex: Transportar alunos para que frequentem a escola e aprendam melhor).
- **Unidade de Medida:** Como o produto será medido
- **Meta Física:** A quantidade que se quer alcançar
- **Meta Financeira:** O valor previsto para a ação.

Conteúdo do PPA: O Que Tem no Documento?

O Plano Plurianual (PPA) deve ser apresentado em um documento organizado e estruturado, contendo as seguintes partes:

- **Mensagem:** Uma explicação sobre a situação atual do município, as perspectivas para os próximos 4 anos, um resumo das diretrizes e como a receita foi projetada.
- **Projeto de Lei:** O texto legal que define o período do PPA, a legislação aplicada e como ele pode ser alterado.
- **Anexos:** Os anexos do Projeto de Lei devem incluir os programas e ações que compõem o PPA, apresentados em quadros resumo e organizados conforme as funções, subfunções, programas e ações. Além disso, outros anexos podem detalhar as diretrizes e os critérios utilizados na projeção da receita, garantindo maior transparência e homogeneidade à apresentação do Plano Plurianual.

O Caminho do PPA: Passo a Passo da Elaboração

A fase preparatória é o ponto de partida para construir um PPA bem estruturado. Nessa etapa, o ideal é envolver todos os setores da prefeitura: secretarias, departamentos, órgãos técnicos e administrativos.

a) Preparação

Nessa fase, a prefeitura se organiza para começar. É hora de:

- **Coletar Informações:** Pesquisar dados, estudos, recomendações de órgãos de controle e ver as leis e além de uma análise de restrições legais e financeiras. Isso ajuda a saber o que é possível fazer com o dinheiro público
- **Ouvir a População:** A participação popular é fundamental! A prefeitura precisa criar formas de ouvir os cidadãos (audiências públicas, consultas online) e registrar tudo o que for dito.
- **Buscar Parcerias:** Pensar em outras formas de conseguir dinheiro, como parcerias com empresas, convênios com o Estado ou o Governo Federal.
- **Coordenar o Time:** Uma equipe da prefeitura (ou uma comissão) vai liderar o processo, trabalhando junto com a contabilidade, controle interno e as secretarias.
- **Aprender com o Passado:** Analisar o PPA anterior para ver o que deu certo e o que precisa melhorar. Assim, a gestão fica cada vez mais eficiente.



A HLH dispõe de plataforma para as consultas online, o link de acesso é disponibilizado às entidades para divulgação.

b) Audiências e Consultas Públicas para Elaboração do PPA 2026 – 2029

Audiências públicas são instrumentos fundamentais de participação e controle social, que possibilitam informar, debater, esclarecer dúvidas e captar as demandas da população. O órgão central de planejamento da prefeitura coordena essas audiências, que podem ser regionalizadas para melhor atender às especificidades locais.

As consultas públicas eletrônicas também desempenham um papel complementar, reunindo informações preliminares que, posteriormente, são aprofundadas em encontros presenciais, sempre com registros formais dos participantes e das deliberações. Essa prática, aliada à elaboração de atas e demais registros, reforça a transparência e atende às exigências de órgãos de controle.

Em consonância com o Art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, as audiências públicas incentivam a participação cidadã, contribuindo para uma gestão fiscal mais responsiva e engajada. Paralelamente, estabelece também que os entes federados devem garantir acesso irrestrito e detalhado às informações sobre a execução das despesas e receitas, permitindo que qualquer pessoa física ou jurídica acompanhe a aplicação dos recursos públicos.

c) Elaboração das Diretrizes

Deve ser feita avaliação da situação atual e das perspectivas para a ação municipal, baseada em estudo dos problemas e das potencialidades do município, bem como das possibilidades de cooperação com o setor privado e ações integradas com Estado, União e municípios vizinhos.

Devem ser consideradas as orientações estratégicas do prefeito e as propostas do período eleitoral registradas no TRE.

A equipe deve levantar dados estatísticos econômicos, sociais e ambientais para identificar problemas e definir prioridades.

Também se consideram vocação econômica, potencialidades e articulação cooperativa com municípios limítrofes.

Dados relevantes incluem demografia, educação, saúde, infraestrutura, mobilidade urbana, trabalho, segurança pública, habitação, saneamento básico, IDH e meio ambiente.

d) Previsão da receita pública

Com a orientação estratégica e o diagnóstico dos problemas, estima-se a receita pública para os próximos 04 (quatro) anos.

O PPA deve ser consistente fiscalmente; as metas devem estar de acordo com a receita prevista. Parte da receita já vem condicionada a aplicações constitucionais e legais, como os percentuais mínimos para saúde (15%) e educação (25%) e transferências para o legislativo.

A previsão deve considerar fatores macroeconômicos nacionais (PIB, inflação, taxa de câmbio, etc.) e locais (legislação tributária, instalação de novos projetos e empresas). Relatórios como o Focus do Banco Central podem subsidiar a previsão.

A nível local, deverá ser observado o efeito legislação, como a revisão de alíquotas ou base de cálculo de tributos, além das expectativas de instalação de novos projetos no município que venham a impactar nas principais receitas municipais, como a instalação de empresas para exploração mineral que pode impactar o ISSQN e CEFEM do município.

e) Elaboração dos Programas

O Programa é um conjunto de ações articuladas para solucionar problemas ou demandas da sociedade.

A definição começa pela identificação dos problemas mapeados em audiências públicas, convivência dos administradores com a população e avaliação das ações em andamento.

Devem ser consideradas as diretrizes do PPA, o plano de governo eleitoral e consultas públicas.

Programas traduzem os macros objetivos da ação governamental e são o elo entre o planejamento de médio prazo e o anual (LOA).

Para cada problema, identifica-se evidências, causas e estratégias para resolução ou mitigação. As ações que compõem o programa correspondem aos Programas de Trabalho da LOA.

f) Elaboração das ações de governo

Primeiro, verifica-se as ações em andamento, agrupando-as conforme os novos programas. O orçamento vigente serve de referência.

Incluem-se as novas ações propostas, com estimativa dos custos. Deve-se reavaliar custos para garantir a economicidade.

Nesse ponto, cabe a observância do Plano de Contratação Anual, se elaborado, conforme disposto no parágrafo único ao art. 11; art. 12, inciso VII e art. 18, todos da Lei nº 14.133/2021.

Ações referentes a investimentos devem prever despesas de operação e manutenção decorrentes. Cada ação terá seus indicadores, metas físicas e financeiras para monitoramento e avaliação.

Na elaboração das ações, especial cuidado deve ser dispensado à elaboração dos produtos, unidades de medida e metas físicas e financeiras, pois, estes são os parâmetros que devem ser analisados quando da avaliação do PPA.

Na definição dos produtos é preciso ter sempre em mente três aspectos fundamentais para sua correta definição:

- a) permitir uma mensuração apropriada, tendo-se em vista seu monitoramento e avaliação;
- b) contribuir para o objetivo do programa;
- c) ser um objeto de interesse da sociedade.

Deve ser considerada a forma de mensuração como o aspecto fundamental da sua definição. Uma pergunta a ser feita seria: Essa definição de PRODUTO / UNIDADE DE MEDIDA possibilita um monitoramento adequado das metas físicas e financeiras?

Além da eficácia e efetividade, uma política pública deve ser avaliada em termos de sua eficiência ou economicidade (melhor relação custo x produto). Sendo assim, é desejável que a definição do produto permita o monitoramento total de todos os gastos.

A Unidade de Medida é padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Serve para atribuir grandeza a um produto, sendo quantitativamente determinado e podendo, em alguns casos, ser comparado com outras unidades de medida de mesma natureza.

Com relação à "comparação com outras unidades de medida", alguns produtos podem ser medidos em escalas distintas. Uma "estrada construída" pode ser medida em quilômetros (km), metros (m) ou até mesmo em centímetros (cm). Uma escola reformada poderia ser medida em metros quadrados (m²) ou em número de salas. Nesses casos, é importante considerar a unidade de medida convencionalmente aceita e mais fácil de avaliar os aspectos físicos e financeiros na sua execução.

g) Validação dos Programas

Nesta fase, o órgão central de planejamento e orçamento do município deve avaliar e validar os programas e ações propostas por todos os setores, considerando as diretrizes do governo, os objetivos macro e a compatibilidade entre as despesas previstas e a capacidade financeira do município.

É essencial verificar se as receitas estimadas são suficientes para cobrir os gastos planejados, a fim de evitar a inviabilidade da execução do PPA. Também é preciso analisar as despesas de manutenção das ações existentes, exigindo justificativas concretas em caso de redução.

O processo de validação deve incluir a verificação da coerência entre objetivos, metas, iniciativas e recursos disponíveis.

Por fim, elabora-se a Proposta Final, que será submetida ao prefeito e, posteriormente, encaminhada ao Legislativo para apreciação.

Cronograma do PPA: Datas Importantes!

Um bom PPA possui um cronograma minuciosamente planejado, com prazos definidos para cada etapa, garantindo o cumprimento de marcos críticos desde o diagnóstico até a avaliação final das ações. A seguir, apresenta-se uma sugestão de cronograma:

- **Reunião para definir estratégias:** Até 20/06/2025
- **Estudos preliminares:** Até 30/06/2025
- **Abertura das Audiências Públicas/Consultas Online:** Até 10/07/2025
- **Consolidação dos resultados das audiências:** Até 15/07/2025
- **Elaboração das propostas parciais do PPA:** Até 20/07/2025
- **Correção das propostas parciais e consolidação do PPA:** Até 31/07/2025
- **Análise da Proposta Final do PPA pelo setor de planejamento:** Até 10/08/2025
- **Análise da Proposta Final do PPA pelo prefeito municipal e sua equipe:** Até: 20/08/2025
- **Elaboração do documento final e envio à Câmara Municipal:** Até: 29/08/2025

Conclusão

O Plano Plurianual é uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento sustentável da cidade. Ele organiza estratégias, define prioridades e direciona a aplicação dos recursos públicos. Após sua aprovação, é fundamental realizar um monitoramento contínuo, garantindo que cada ação siga conforme o planejado e que os resultados almejados sejam efetivamente alcançados.

Por fim, visando sempre a prestação de serviços de qualidade, a HLH Assessoria e Consultoria LTDA, reafirma o seu compromisso de estar sempre os auxiliando no desempenho de uma Administração pautada pela Constitucionalidade e Legalidade. Desta feita, concluímos este material na certeza de estarmos caminhando para o bom trato da coisa pública e, desde já, desejamos sucesso a todos os envolvidos nesse processo.

Atenciosamente,

HLH ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA