

ELABORAÇÃO DO PPA 2022/2025

OFICINA

José Carlos Polo¹

Prezado participante,

A realização desta oficina tem por objetivo a prática de algumas questões que envolvem o planejamento orçamentário do município com vistas à elaboração do PPA, especialmente nesta oportunidade em que os governantes municipais se encontram no primeiro ano do mandato.

Diferentemente das oportunidades anteriores, o trabalho será realizado à distância em face das limitações impostas pela atual crise da Covid-19. Os participantes tiveram acesso antecipado ao conteúdo da oficina e da apostila organizada especialmente para esta segunda etapa de elaboração do PPA.

Sugere-se, portanto, que executem antecipadamente a tarefa ora proposta a fim de que, no dia 12 de julho, às 15,00h, possamos conferir durante o *webnário* as respostas dadas às questões formuladas.

Na oficina o participante terá a oportunidade de realizar algumas tarefas comuns no seu dia a dia, exercitar seus conhecimentos sobre o assunto e consolidar, direta ou indiretamente, as orientações apresentadas nas duas etapas da capacitação.

Se estivéssemos numa sala de aula, os participantes seriam reunidos em grupos para permitir a interação, troca de conhecimento e formulação de conclusões consensuais. Como estamos realizando um trabalho virtual, a tarefa será executada individualmente, salvo se num mesmo município seus participantes conseguirem, sem se aglomerar, com segurança e uso de máscaras, atuarem em pequenos grupos ou mesmo em duplas.

Serão três partes a serem trabalhadas, a saber:

Parte I – PPA do Município de “Encontro e Desencontro”

Parte II – Diretrizes do Governo Municipal para 2022 a 2025

Parte III – Qual é o erro?

A todos desejamos um ótimo trabalho.

¹ Economista e consultor da Conam Consultoria em Administração Municipal Ltda.

PARTE I – PPA do Município de “Encontro e Desencontro”

Instruções

Nesta parte são apresentados três textos sobre planejamento e elaboração do PPA extraídos das “instruções” formuladas pela hipotética Prefeitura de Encontro e Desencontro, com vistas à montagem de seu projeto para 2022/2025. Neles existem enunciados corretos e outros incorretos a serem analisados pelo participante da oficina.

O objetivo é identificar em cada texto afirmações não condizentes com o processo de planejamento e de elaboração do PPA, devendo o participante descrever de forma bem sucinta no espaço apropriado sua opinião sobre os pontos escolhidos a seu critério, seja para concordar ou para discordar do respectivo conteúdo.

No “webnário” do dia 8 de julho, às 15,00h, dentro das possibilidades técnicas faremos a verificação do que estava certo e do que estava errado em cada texto.

Texto A – Sobre Planejamento

A elaboração de um instrumento de planejamento como o PPA deve seguir a boa técnica preconizada para um trabalho dessa magnitude na vida de nosso município, que, mesmo não dispondo de recursos financeiros abundantes precisa aproveitar a oportunidade para alocá-los de forma eficiente para atender a todas as reivindicações emanadas de seus cidadãos.

Precisamos, enfim, saber qual é a cidade que temos, qual a cidade que queremos e qual a cidade que podemos ter.

Para conhecermos bem as necessidades públicas locais, faremos, afora o trabalho de nossos dedicados técnicos, uma ampla consulta aos munícipes via internet. Antes da remessa do projeto de lei à Câmara de Vereadores realizaremos uma audiência pública para sua discussão, em tempo, portanto, de serem promovidos ajustes no seu conteúdo.

Dessa audiência pública poderão participar apenas os cidadãos maiores de 18 anos e que residam na cidade há pelo menos 10 anos.

Como o PPA deve ser consistente do ponto de vista econômico e financeiro, a Secretaria de Finanças deverá projetar a arrecadação municipal de modo a conhecer o verdadeiro potencial da cidade para atender às demandas apresentadas por nossos cidadãos. Todavia, em face do fator inflacionário, as projeções de receita, assim como os valores da despesa deverão ser

expressos na moeda nacional e na moeda norte-americana, já que no Brasil é muito difícil prever o que acontecerá com o IPCA nos anos de 2022 a 2025.

Cada programa idealizado por nossa Unidade Central de Planejamento (UCP) em conjunto com os órgãos setoriais, afora a sua codificação e título, deve especificar os objetivos a serem alcançados, os indicadores atuais e os desejados até 2025, as ações a serem praticadas e os respectivos produtos (metas físicas). Os custos de cada programa e de cada ação não precisam ser informados, dada a natureza do projeto.

Respostas:

Texto B – Receitas e Despesas no PPA

Sabemos que um PPA não pode ser uma simples carta de intenções em que todos os sonhos e necessidades de nossa comunidade são contemplados para se tornarem realidade. Por outro lado, não podemos formular uma lei sem qualquer flexibilidade a ponto de não permitir o seu permanente ajuste às mudanças que ocorrem na realidade, até porque existem muitas variáveis de natureza econômica ou social que não dependem do controle da administração local.

É por essa razão que cada programa ou ação deve ter lastro nas receitas que o município arrecada, cabendo à lei do PPA suprir, por meio de dispositivos próprios, a eventual insuficiência de recursos, seja determinando aumento das alíquotas de seus tributos seja autorizando a realização de operações de crédito e ampliação de sua participação nas receitas que recebe da União e do Estado.

No campo das receitas, as estimativas devem ser feitas em valores a preços de 2021, sem a projeção da inflação. No IPTU, por exemplo, podem ser considerados, com a devida cautela, o crescimento vegetativo, a atualização do cadastro imobiliário e ajustes factíveis na legislação tributária a serem previstos nas LDOs. O IPTU pode ser progressivo em função do valor do

imóvel e ter alíquotas diferentes de acordo com sua localização. Já em relação ao ISSQN a competência municipal é muito limitada pela legislação federal, não cabendo ao município sequer fixar suas alíquotas.

O município possui RPPS com razoável déficit atuarial e, como autorizado pela EC nº 103, de 2019, providenciará a sua reforma previdenciária, afora a criação da previdência complementar ainda no exercício de 2021. Essas medidas poderão ajudar de forma considerável a disponibilidade de mais recursos para a realização de investimentos por parte da prefeitura.

Respostas:

Texto C – O PPA segundo a Constituição

O art. 165 da Constituição fala que o PPA deve compreender, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

A falta de regulamentação das leis do sistema de planejamento e orçamento dificulta o entendimento de qual seria a correta abrangência do PPA, mas predomina a ideia de que todas as despesas devem estar contidas naquele instrumento, especialmente por estarem indicados os programas de duração continuada. Ficam de fora apenas as empresas estatais, pois estas não são regidas pelo direito público.

Como o PPA se refere a vários exercícios, a legislação recomenda um período de quatro anos, iniciando-se no segundo exercício do mandato e terminando no primeiro exercício do mandato subsequente.

A entrega do PPA à Câmara Municipal, no caso dos municípios paulistas, é feita no prazo fixado na respectiva Lei Orgânica, se houver, devendo ser ignorado o prazo determinado pela Constituição estadual.

Segundo a Portaria nº 42/99, do antigo Ministério do Planejamento, os programas orçamentários devem ser criados no âmbito da lei instituidora do PPA para permitir uma perfeita sintonia entre os três instrumentos criados pelo art. 165 da Constituição (PPA, LDO e LOA). Da mesma forma, os valores atribuídos a cada programa deverão obrigatoriamente ser reproduzidos na LDO e na LOA de cada exercício.

Por se tratar de matéria legislativa, a Câmara de Vereadores, ao receber o respectivo projeto, procederá à sua discussão e análise e o submeterá à votação no Plenário, inclusive quanto às emendas apresentadas pelos senhores vereadores. Se o projeto for aprovado, a Mesa providenciará o competente autógrafo para remessa ao prefeito para sanção ou veto. Se rejeitado, o projeto será arquivado, cabendo ao prefeito elaborar e encaminhar uma nova proposição, pois o município não pode ficar sem um PPA em plena vigência.

Respostas:

PARTE II – Diretrizes do Governo Municipal para 2022 a 2025

Instruções

Nesta parte devem ser formuladas três diretrizes do Governo Municipal para o período compreendido pelo PPA.

Lembramos que essa é uma exigência do art. 165, § 1º, da Constituição, e deve constar do projeto de lei do PPA a ser encaminhado à Câmara de Vereadores.

As diretrizes formuladas devem ser diferentes daquelas apresentadas como exemplos na apostila da primeira etapa desta capacitação.

Diretriz I	
Diretriz II	
Diretriz III	

PARTE III – Qual é o erro?

Instruções

Esta parte consiste no exame de cinco exemplos de programas de PPA em cuja elaboração podem ter sido cometidos um ou mais erros.

Para apontar os erros eventualmente cometidos em cada programa, utilize a tabela apresentada logo em seguida a cada um, anotando o(s) código(s) correspondente(s).

Apenas um dos programas não contém nenhum erro.

Para assegurar coerência entre o programa proposto e o município, é apresentado, logo abaixo de cada um, um resumo das principais características da respectiva cidade, que é fictícia.

MUNICÍPIO DE CIDADE ALTA									
Plano Plurianual 2022/2025									
Anexo V - Programas de Governo									
Programa:		3001		Transporte coletivo eficiente					
Objetivo:		Modificar o sistema de transporte coletivo da cidade de modo a reduzir o tempo de deslocamento dos ônibus e melhorar para os usuários as condições em que o serviço é prestado.							
Órgão Responsável Principal:		2504		Secretaria Municipal de Transportes					
Indicador							Índice mais Recente		Índice Final PPA
(1º) tempo médio de permanência do usuário no ônibus							50 minutos		30 minutos
(2º) tempo médio de espera para embarque no ônibus							20 minutos		10 minutos
Valores expressos em R\$ médios/2017									
Ação	F	SF	Órgão Executor	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Valores			
						Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total	
(1ª) Aquisição de terreno para o terminal Vila Marina	15	453	Sec Obras	área de terreno - m2	5.000		1.000.000	1.000.000	
(2ª) Aquisição de terreno para o terminal Jd. Esmeralda	15	453	Sec Obras	área de terreno - m2	3.500		900.000	900.000	
(3ª) Construção do terminal urbano Vila Marina	15	453	Sec Obras	área edificada - m2	2.000		2.000.000	2.000.000	
(4ª) Construção do terminal urbano Jd. Esmeralda	15	453	Sec Obras	área edificada - m2	1.500		1.500.000	1.500.000	
Total do Programa								5.400.000	5.400.000

Características do Município:

Município predominantemente industrial, com forte setor de comércio e serviços.

População de 200.000 habitantes

Orçamento para 2021: R\$ 900 milhões

Localização: interior do Estado de SP, a 300 km da Capital.

É servido por rodovias e estrada de ferro.

ERROS COMETIDOS;

Análise dos Programas - Lista de problemas
Sobre o nome do Programa:

11 - Nome impreciso

Sobre o objetivo:

21 - Objetivo obscuro

22 - Objetivo errado

23 - Objetivo irreal

Sobre os indicadores:

31 - Não há indicadores informados

32 - 1º Indicador obscuro

33 - 1º Indicador errado

34 - 1º Indicador irreal

35 - 2º Indicador obscuro

36 - 2º Indicador errado

37 - 2º Indicador irreal

Sobre as metas físicas das ações

51 - 1ª ação com meta física errada ou irreal

52 - 2ª ação com meta física errada ou irreal

53 - 3ª ação com meta física errada ou irreal

54 - 4ª ação com meta física errada ou irreal

Sobre o custo das ações:

61 - 1ª ação com custo errado ou irreal

62 - 2ª ação com custo errado ou irreal

63 - 3ª ação com custo errado ou irreal

64 - 4ª ação com custo errado ou irreal

Sobre o título das ações:

41 - 1ª ação incompatível com o programa ou obscura

42 - 2ª ação incompatível com o programa ou obscura

43 - 3ª ação incompatível com o programa ou obscura

44 - 4ª ação incompatível com o programa ou obscura

MUNICÍPIO DE MAR AZUL Plano Plurianual 2022/2025 Anexo V - Programas de Governo								
Programa:		3002		Praia bela e livre de poluição				
Objetivo:		Promover o embelezamento da praia da cidade e eliminar focos de poluição para permitir o uso prazeroso por parte da população e dos turistas.						
Órgão Responsável Principal:		2505		Secretaria Municipal de Meio Ambiente				
Indicador						Índice mais Recente		Índice Final PPA
(1º) pontos de despejo de águas servidas e esgoto (2º) número de vias pavimentadas						15 12		zero 19
Valores expressos em R\$ médios/2017								
Ação	F	SF	Órgão Executor	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Valores		
						Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total
(1ª) Reforma dos jardins da praia central e nova iluminação.	15	451	Sec Obras	área de jardins reformada - m2	5.000		350.000	350.000
(2ª) Instalação de quiosque de informações	15	451	Sec Obras	unidade	10		10.000	10.000
(3ª) Construção de interceptores de esgoto	17	512	Sec Obras	interceptor instalado - m	1.000		400.000	400.000
(4ª) Aquisição de veículo de passeio	4	122	Sec. M. Amb.	unidade	1		30.000	30.000
Total do Programa							790.000	790.000

Características do Município:

Município litorâneo, de características turísticas, possuindo uma praia central de 1,2 km de extensão.

População fixa de 40.000 habitantes

Orçamento para 2021: R\$ 150 milhões

Localização: litoral norte do Estado de SP, a 160 km da Capital.

Acesso por rodovia

ERROS COMETIDOS:

Análise dos Programas - Lista de problemas
Sobre o nome do Programa:

11 - Nome impreciso

Sobre o objetivo:

21 - Objetivo obscuro

22 - Objetivo errado

23 - Objetivo irreal

Sobre os indicadores:

31 - Não há indicadores informados

32 - 1º Indicador obscuro

33 - 1º Indicador errado

34 - 1º Indicador irreal

35 - 2º Indicador obscuro

36 - 2º Indicador errado

37 - 2º Indicador irreal

Sobre o título das ações:

41 - 1ª ação incompatível com o programa ou obscura

42 - 2ª ação incompatível com o programa ou obscura

43 - 3ª ação incompatível com o programa ou obscura

44 - 4ª ação incompatível com o programa ou obscura

Sobre as metas físicas das ações

51 - 1ª ação com meta física errada ou irreal

52 - 2ª ação com meta física errada ou irreal

53 - 3ª ação com meta física errada ou irreal

54 - 4ª ação com meta física errada ou irreal

Sobre o custo das ações:

61 - 1ª ação com custo errado ou irreal

62 - 2ª ação com custo errado ou irreal

63 - 3ª ação com custo errado ou irreal

64 - 4ª ação com custo errado ou irreal

MUNICÍPIO DE RIOZINHO									
Plano Plurianual 2022/2025									
Anexo V - Programas de Governo									
Programa:		3003		Alfabetização de adultos					
Objetivo:		Melhorar as condições de vida das crianças riozinhenses.							
Órgão Responsável Principal:		2506		Secretaria Municipal de Educação					
Indicador							Índice mais Recente		Índice Final PPA
Valores expressos em R\$ médios/2017									
Ação	F	SF	Órgão Executor	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Valores			
						Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total	
(1ª) Capacitação de professores da rede municipal para alfabetizar adultos	12	366	Sec. M. Ed.	professores capacitados	6		6.000	6.000	
(2ª) Aquisição de kit de material didático	12	366	Sec. M. Ed.	unidade	150		7.500	7.500	
(3ª) Aquisição de carteiras escolares e cadeiras	12	366	Sec. M. Ed.	unidade	50		80.000	80.000	
(4ª) Aquisição de estetoscópios	10	301	Sec. M. Ed.	unidade	3		600	600	
Total do Programa								94.100	94.100

Características do Município:

Município interiorano, de características agrícolas.

População de 10.000 habitantes

Orçamento para 2021: R\$ 60 milhões

Localização: região norte do Estado de SP, a 600 km da Capital.

Acesso por rodovia

ERROS COMETIDOS:

Análise dos Programas - Lista de problemas
Sobre o nome do Programa:

11 - Nome impreciso

Sobre o objetivo:

21 - Objetivo obscuro

22 - Objetivo errado

23 - Objetivo irreal

Sobre os indicadores:

31 - Não há indicadores informados

32 - 1º Indicador obscuro

33 - 1º Indicador errado

34 - 1º Indicador irreal

35 - 2º Indicador obscuro

36 - 2º Indicador errado

37 - 2º Indicador irreal

Sobre o título das ações:

41 - 1ª ação incompatível com o programa ou obscura

42 - 2ª ação incompatível com o programa ou obscura

43 - 3ª ação incompatível com o programa ou obscura

44 - 4ª ação incompatível com o programa ou obscura

Sobre as metas físicas das ações

51 - 1ª ação com meta física errada ou irreal

52 - 2ª ação com meta física errada ou irreal

53 - 3ª ação com meta física errada ou irreal

54 - 4ª ação com meta física errada ou irreal

Sobre o custo das ações:

61 - 1ª ação com custo errado ou irreal

62 - 2ª ação com custo errado ou irreal

63 - 3ª ação com custo errado ou irreal

64 - 4ª ação com custo errado ou irreal

MUNICÍPIO DE NOVO MILÊNIO									
Plano Plurianual 2022/2025									
Anexo V - Programas de Governo									
Programa:		3004		Educação para o futuro					
Objetivo:		Proporcionar aos jovens que concluem o ensino médio acesso a cursos profissionalizantes de informática, a fim de aproveitarem as oportunidades de emprego que as empresas da cidade oferecem.							
Órgão Responsável Principal:		2506		Secretaria Municipal de Educação					
Indicador						Índice mais Recente		Índice Final PPA	
(1º) Jovens que obtêm empregos nas empresas de tecnologia, por ano (2º) Média salarial dos profissionais da tecnologia, em R\$ mensais.						100 2.500,00		200 20.000,00	
Valores expressos em R\$ médios/2017									
Ação	F	SF	Órgão Executor	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Valores			
						Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total	
(1ª) Construção de laboratório de informática	12	363	Sec. M.Obras	área edificada - m2	1.000		10.000.000	10.000.000	
(2ª) Parceria com a Universidade de São Paulo	12	363	Sec. M. Ed.	parceria contratada	1	300.000		300.000	
(3ª) Aluguel anual de software	12	363	Sec. M. Ed.	sistemas contratados	10	100.000		100.000	
(4ª) Aquisição de computadores	12	363	Sec. M. Ed.	unidade	50		100.000	100.000	
Total do Programa						400.000	10.100.000	10.500.000	

Características do Município:

Município situado próximo à Capital do Estado onde predominam empresas de alta tecnologia.

População de 100.000 habitantes

Orçamento para 2021: R\$ 500 milhões

Localização: Grande São Paulo, a 35 km da Capital.

Acesso por rodovia

ERROS COMETIDOS

Análise dos Programas - Lista de problemas
Sobre o nome do Programa:

11 - Nome impreciso

Sobre o objetivo:

21 - Objetivo obscuro

22 - Objetivo errado

23 - Objetivo irreal

Sobre os indicadores:

31 - Não há indicadores informados

32 - 1º Indicador obscuro

33 - 1º Indicador errado

34 - 1º Indicador irreal

35 - 2º Indicador obscuro

36 - 2º Indicador errado

37 - 2º Indicador irreal

Sobre o título das ações:

41 - 1ª ação incompatível com o programa ou obscura

42 - 2ª ação incompatível com o programa ou obscura

43 - 3ª ação incompatível com o programa ou obscura

44 - 4ª ação incompatível com o programa ou obscura

Sobre as metas físicas das ações

51 - 1ª ação com meta física errada ou irreal

52 - 2ª ação com meta física errada ou irreal

53 - 3ª ação com meta física errada ou irreal

54 - 4ª ação com meta física errada ou irreal

Sobre o custo das ações:

61 - 1ª ação com custo errado ou irreal

62 - 2ª ação com custo errado ou irreal

63 - 3ª ação com custo errado ou irreal

64 - 4ª ação com custo errado ou irreal

MUNICÍPIO DE GRUTA DOURADA								
Plano Plurianual 2022/2025								
Anexo V - Programas de Governo								
Programa:		3005		Turismo ecológico				
Objetivo:		Possibilitar o conhecimento integral da cidade, tendo em vista a sua localização e oportunidades que oferece.						
Órgão Responsável Principal:		2507		Secretaria Municipal de Turismo				
Indicador						Índice mais Recente	Índice Final PPA	
(1º) Número de turistas que vistam a cidade por ano. (2º) Área de preservação ambiental inteiramente controlada e monitorada, em km2.						50.000 30	500.000 45	
Valores expressos em R\$ médios/2017								
Ação	F	SF	Órgão Executor	Produto / Unidade de Medida	Meta Física	Valores		
						Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total
(1ª) Construção de um porto fluvial	26	784	Sec.M.Obras	área edificada - m2	2.000		2.000.000	2.000.000
(2ª) Divulgação turística pela mídia (TV)	23	695	Sec.M.Tur.	anúncios - unidades	200	400.000		400.000
(3ª) Construção de um teleférico	23	695	Sec.M.Obras	extensão - m	300		1.000.000	1.000.000
(4ª) Realização de eventos artísticos e ecológicos.	23	695	Sec.M.Tur.	unidades	20	2.400.000		2.400.000
Total do Programa						2.800.000	3.000.000	5.800.000

Características do Município:

Município situado na região sudeste do Estado, de características essencialmente turísticas (montanhas e cavernas).

População de 80.000 habitantes

Orçamento para 2021: R\$ 250 milhões

Localização: Interior do Estado, a 200 km da Capital.

Acesso por rodovia. Não há rios navegáveis.

ERROS COMETIDOS

Análise dos Programas - Lista de problemas
Sobre o nome do Programa:

11 - Nome impreciso

Sobre o objetivo:

21 - Objetivo obscuro

22 - Objetivo errado

23 - Objetivo irreal

Sobre os indicadores:

31 - Não há indicadores informados

32 - 1º Indicador obscuro

33 - 1º Indicador errado

34 - 1º Indicador irreal

35 - 2º Indicador obscuro

36 - 2º Indicador errado

37 - 2º Indicador irreal

Sobre o título das ações:

41 - 1ª ação incompatível com o programa ou obscura

42 - 2ª ação incompatível com o programa ou obscura

43 - 3ª ação incompatível com o programa ou obscura

44 - 4ª ação incompatível com o programa ou obscura

Sobre as metas físicas das ações

51 - 1ª ação com meta física errada ou irreal

52 - 2ª ação com meta física errada ou irreal

53 - 3ª ação com meta física errada ou irreal

54 - 4ª ação com meta física errada ou irreal

Sobre o custo das ações:

61 - 1ª ação com custo errado ou irreal

62 - 2ª ação com custo errado ou irreal

63 - 3ª ação com custo errado ou irreal

64 - 4ª ação com custo errado ou irreal