Manual de Elaboração e Revisão do Plano Plurianual para os Municípios de Pernambuco

Secretaria
de Planejamento, Gestão
e Desenvolvimento
Regional

GOVERNO DE PERNAMBUCO
ESTADO DE MUDANÇA

PERNAMBUCO

Raquel Teixeira Lyra Lucena
Governadora do Estado de Pernambuco

Priscila Krause Branco
Vice-Governadora

Fabrício Marques Santos
Secretário de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional

Maria Fernanda Gomes Ribeiro
Secretária Executiva de Desenvolvimento Regional e Captação

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Regional

Lilian Costa Gomes
Gerente Geral de Governança Regional
Bruno Pascoal
Assessor Técnico de Desenvolvimento Regional e Captação
Nathalia Vieira
Coordenadora de Estudos Regionais

Equipe da Gerência de Governança Regional

Lilian Costa Gomes
Paula Lourenço
Ivo Carille
Bruno Pascoal
Edmar Rodrigues
Nathalia Vieira
Cláudio Sabino - Residente UPE
Marlyeth Buarque - Residente UPE
Thiago Oliveira - Estagiário

Revisão e diagramação

Caio Gondim
Douglas Fernandes
Lilian Costa Gomes
Bruno Pascoal
Nathalia Vieira
Fabiano Mota

Versão 1.0

Recife
Junho/2025

SUMÁRIO

Introdução 4
1. O Plano Plurianual 5
1.1 Base Legal do PPA 5
1.2 Objetivos do PPA 5
1.3 Os instrumentos PPA, LDO, LOA e como se relacionam 6
1.4 Etapas do Plano Plurianual 7
1.4.1 Planejamento e Elaboração 7
1.4.2 Discussão e Aprovação 8
1.4.3 Execução 8
1.4.4 Controle e Avaliação 8
1.4.5 Revisão 9
2. Definição da estratégia 9
2.1 Diagnóstico da Realidade do Município 10
2.2 Definição dos Atributos da Dimensão Estratégica 10
2.2.1 Visão de Futuro 10
2.2.2 Valores e Diretrizes 11
2.2.2.1 Agendas Transversais 12
2.3 Definindo os Objetivos Estratégicos 12
2.4 Definindo os Eixos Temáticos 13
3. Elaboração dos Programas e Ações do PPA 15
3.1 Classificação dos programas 16
3.2 Etapas na elaboração dos programas 17
3.3 Aspectos importantes durante a construção dos Programas 17
3.4 Elaboração e detalhamento de programas e ações do PPA 18
3.4.1 Dimensão Tática 19
3.4.2 Dimensão Operacional 21
3.5 Análise de consistência dos programas 22
4. Conclusão 23
5. Referências 24
6. Anexos 25
Modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual do Município 25
Formulário 1: Levantamento Preliminar das Ações 32
Formulário 2: Identificação de Programas 32
Formulário 3: Ações Integrantes do PROGRAMA 33
Formulário 4: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Programa 33
Formulário 5: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Ações 34
Formulário 6: Programas Validados por Objetivos 35
Formulário 7: Ações Validadas 35

Introdução

O planejamento público constitui um instrumento fundamental de gestão governamental, fazendo com que os compromissos assumidos junto à população se materializem em projetos e programas de governo. Ao valorizar o planejamento estratégico e a participação social, os municípios poderão construir políticas públicas eficazes e sustentáveis, respondendo de forma mais adequada aos desafios contemporâneos da sociedade, especialmente das pessoas menos favorecidas.

O Plano Plurianual (PPA) é um dos principais instrumentos de planejamento da administração pública por exercer a função estratégica de nortear a alocação de recursos orçamentários e a execução das políticas públicas do ente público para o médio prazo.

Os valores e diretrizes constantes no Plano de Governo representam um importante subsídio na elaboração do PPA, visto que aquele foi validado pela população com a escolha do chefe do Poder Executivo nas eleições.

A elaboração de um PPA eficaz e que promova a participação social representa um desafio para muitos municípios brasileiros, principalmente os de pequeno porte, que frequentemente enfrentam escassez de recursos técnicos e humanos. Contudo, é justamente nesses cenários que o planejamento de médio prazo se revela ainda mais essencial, pois permite a racionalização do uso dos recursos públicos, a melhoria da gestão fiscal e o fortalecimento da governança local.

Este manual tem como objetivo orientar gestores e demais agentes públicos dos municípios de Pernambuco na elaboração do Plano Plurianual, apresentando os principais conceitos, etapas, metodologias e ferramentas envolvidas nesse processo. Pretende-se, assim, contribuir para a construção de PPAs mais efetivos, transparentes e alinhados às reais necessidades da população, promovendo o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida nos municípios.

1. O Plano Plurianual

1.1 Base Legal do PPA

O Plano Plurianual (PPA) estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, de forma regionalizada, para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e o parágrafo primeiro do artigo 123 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Investimentos que ultrapassem um exercício financeiro devem estar previstos no plano plurianual ou em lei que autorize sua inclusão, conforme § 1º do artigo 167 da CF/88 e § 1º do artigo 128 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Mais do que um instrumento legal, o PPA deve ser entendido como uma oportunidade de promover a transformação local por meio de escolhas conscientes, fundamentadas em dados e no diálogo com a sociedade.

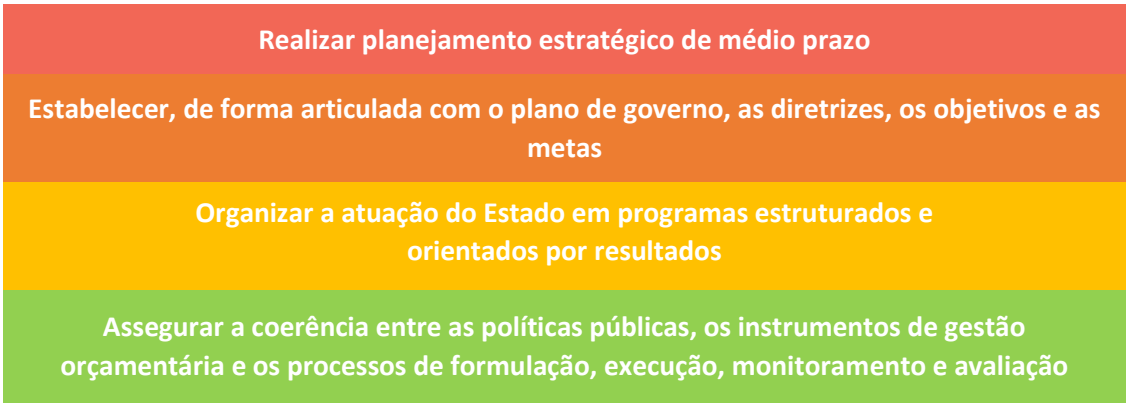
1.2 Objetivos do PPA

O Plano Plurianual constitui o principal instrumento de planejamento estratégico de médio prazo da administração pública municipal, com vigência de quatro anos. Seu objetivo central é estabelecer, de forma articulada com o plano de governo, as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão governamental para o período de quatro anos, organizando a atuação do Estado em programas estruturados e orientados por resultados.

No âmbito municipal, o PPA tem a função de assegurar a coerência entre as políticas públicas, os instrumentos de gestão orçamentária e os processos de formulação, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais. Por meio dele, busca-se garantir a alocação eficiente de recursos, a priorização de investimentos públicos e o alinhamento das ações governamentais às demandas sociais e territoriais identificadas.

O PPA deve apresentar uma estrutura programática que permita a mensuração dos resultados esperados, por meio de indicadores, metas físicas e financeiras e ações discriminadas por esfera de governo, região geográfica, unidade executora e fonte de financiamento. Dessa forma, promove-se a integração entre planejamento, orçamento e gestão, fortalecendo os princípios da legalidade, transparência e eficiência, eficácia e efetividade na administração pública.

Figura 1 - Objetivos do PPA



Garantir a alocação eficiente de recursos, a priorização de investimentos públicos e o alinhamento das ações governamentais

Mensurar os resultados esperados por meio de indicadores, metas e ações

1.3 Os instrumentos PPA, LDO, LOA e como se relacionam

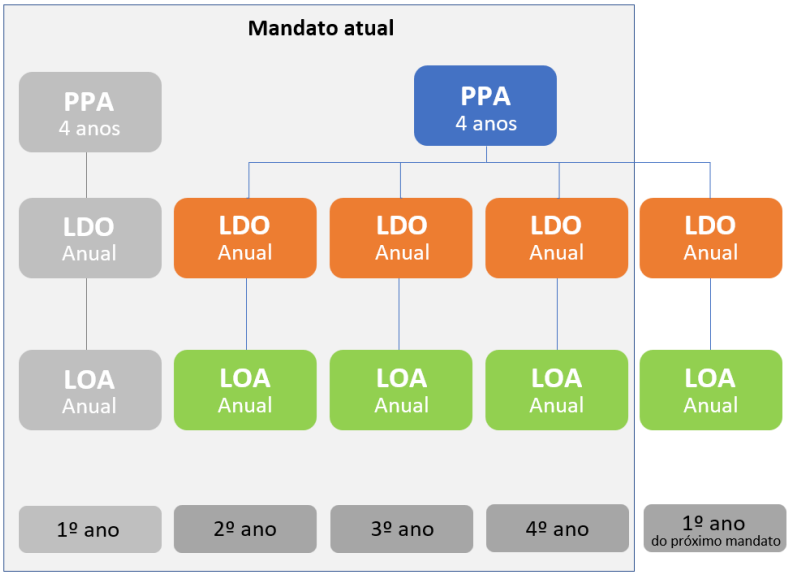
Além do PPA, a Constituição Federal e a Constituição de Pernambuco preveem a elaboração de outros instrumentos legais que regulamentam o planejamento orçamentário do ente público, como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LDO atua como elo de ligação entre o PPA e a LOA. Devendo ser editada anualmente e tendo como principais funções: estabelecer as metas e prioridades para o próximo ano; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas; dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Já a LOA deve estimar a receita e fixar as despesas anualmente, abrangendo: o orçamento fiscal de cada Poder, o orçamento de investimento das estatais; e o orçamento da seguridade social.

Os projetos de Lei Orçamentária Anual e de Diretrizes Orçamentárias e as suas respectivas emendas só podem ser aprovados caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual. Os planos e programas regionais e setoriais serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Poder Legislativo.

Figura 2 – Instrumentos de planejamento



1.4 Etapas do Plano Plurianual

Figura 3 – Etapas do PPA



1.4.1 Planejamento e Elaboração

Como subsídio na formulação do PPA, além do Plano de Governo, deve-se promover ativamente a participação popular, captando as demandas prioritárias dos diversos grupos sociais, regiões e setores da economia. Essa prática promove a transparência e fortalece o controle social.

A escuta popular pode ocorrer na forma de Consultas Públicas, através da disponibilização de formulário digital à sociedade, ou na forma de Audiências Públicas, nas quais a população pode apresentar sugestões e participar de debates.

A escolha das demandas prioritárias deve levar em conta determinados critérios, como urgência, viabilidade técnica e financeira, impacto social e econômico e coerência com o Plano de Governo.

Figura 4 - Critérios para escolha das demandas prioritárias do PPA

Urgência	**Impacto social e econômico**
Viabilidade técnica e financeira	**Coerência com o Plano de Governo**

A competência para elaborar e apresentar o projeto de lei do Plano Plurianual é do chefe do Poder Executivo, que deve consolidar a proposta de cada poder e seus órgãos e entidades da administração direta e indireta e encaminhar ao Poder Legislativo no prazo previsto na Lei Orgânica de cada Município ou, na sua omissão, na Constituição do Estado de Pernambuco.

1.4.2 Discussão e Aprovação

O projeto de lei relativo ao Plano Plurianual será apreciado pela Câmara Municipal e devolvido para a sanção no prazo previsto na Lei Orgânica de cada Município ou, na sua omissão, na Constituição do Estado de Pernambuco. É nesta etapa, que acontece a discussão e aprovação.

Enquanto não iniciada a votação, na comissão permanente, da parte cuja alteração é proposta, o Poder Executivo pode modificar o projeto.

A Câmara de Vereadores desempenha papel essencial nesse processo, promovendo audiências públicas e reuniões temáticas para aprofundar o diálogo das ações e programas a serem executados, assim como as áreas prioritárias, a exemplo da saúde, educação e segurança. Essas discussões possibilitam que representantes da população, organizações da sociedade civil e demais interessados expressem suas opiniões e apresentem sugestões, contribuindo para o aperfeiçoamento do plano.

É importante que o Executivo municipal forneça informações claras, detalhadas e acessíveis sobre o conteúdo do PPA, a fim de facilitar a compreensão e a participação dos diversos segmentos sociais. A colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo deve ser orientada pela responsabilidade com o interesse público e pela busca de consensos que reflitam as reais necessidades da comunidade.

Ao final desse processo, o projeto é votado e, se aprovado, transforma-se em lei, passando a orientar a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA) durante o período de sua vigência.

1.4.3 Execução

O PPA aprovado pelo Poder Legislativo terá vigência a partir do segundo ano do mandato do chefe do Poder Executivo e o seu término ocorrerá no primeiro ano do mandato seguinte, totalizando quatro anos. Trata-se de um processo contínuo e articulado, em que as diretrizes, programas e ações planejadas saem do papel e se materializam por meio da implementação das políticas públicas.

Durante essa fase, as secretarias e órgãos municipais responsáveis por cada programa devem organizar suas atividades de forma integrada, observando os objetivos, metas e indicadores definidos no plano. A execução eficiente do PPA exige também o acompanhamento sistemático do desempenho físico e financeiro das ações, permitindo correções de rumo sempre que necessário.

Além disso, a gestão municipal deve assegurar mecanismos de transparência e prestação de contas à população, promovendo relatórios periódicos e divulgando os resultados alcançados.

1.4.4 Controle e Avaliação

Os Poderes Legislativo e Executivo devem manter sistema de controle interno com o fim de avaliar o cumprimento das metas e a execução dos programas de governo previstas no Plano Plurianual do município.

O Poder Legislativo como titular da função de controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, detém a atribuição de fiscalizar a execução do Plano Plurianual e dos demais instrumentos orçamentários.

1.4.5 Revisão

Além da necessidade da elaboração de uma Lei Orçamentária Anual (LOA) para cada ano, que deverá estimar a receita e fixar a despesa, também se faz necessária a revisão do PPA.

A revisão introduz mais dinamismo ao processo de planejamento e cria condições favoráveis para aprimorar a qualidade dos programas que dele fazem parte. Além disso, contribui para aumentar a transparência das ações do governo. Esse processo abrange todas as fases do ciclo de gestão do planejamento e constitui uma oportunidade para desenvolver a capacidade de avaliação e reflexão crítica, bem como para ajustar prioridades nos investimentos públicos, com foco nos resultados voltados às necessidades da sociedade e na eficiência dos gastos governamentais.

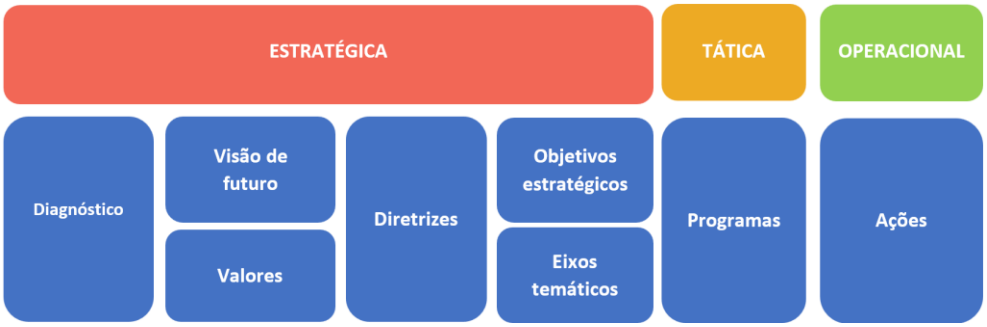
Esse compromisso fortalece a confiança da sociedade na administração pública e contribui para o aperfeiçoamento contínuo das políticas públicas.

2. Definição da estratégia

O PPA é um instrumento de planejamento que contém orientações estratégicas e táticas para que o ente federativo atinja a sua visão de futuro no horizonte de quatro anos. O PPA Federal 2024-2027 possui três dimensões: a estratégica, que inclui a visão de futuro, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos; a dimensão tática, que contém o detalhamento dos programas; e a dimensão operacional, que inclui as ações que compõem o programa. Seguindo a ordem lógica de construção, a primeira grande etapa de desenho do PPA é a construção de sua dimensão estratégica.

A prefeita ou prefeito pode realizar uma reunião de abertura dos trabalhos de elaboração do PPA para que todos os servidores da Prefeitura tenham conhecimento do processo e possam contribuir com ele. Além disso, é essencial definir a equipe de servidores capacitados que irão coordenar os trabalhos, normalmente ligados à secretaria de planejamento municipal ou alguma outra secretaria com atribuição similar.

Figura 5 – Dimensões da elaboração do PPA



2.1 Diagnóstico da Realidade do Município

Na etapa do diagnóstico, deve ser definida, primeiramente, a situação do município em diversas áreas, como a econômica, a social e ambiental. Além disso, é importante que sejam consideradas as principais tendências mundiais, brasileiras e estaduais em curso e que podem ter reflexos na realidade do município. Por exemplo: reforma tributária, envelhecimento da população, mudanças climáticas, etc.

Para isso, a equipe da Prefeitura que conduz o PPA pode:

- coletar dados sobre o município, como indicadores de diversas áreas (educação, saúde, segurança, saneamento). Exemplo: dados do portal IBGE Cidades;
- listar as principais transformações que ocorrem no mundo, no Brasil e no Estado e seus reflexos na realidade brasileira e estadual (sugestões: pág. 112 do "Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027"; estudos técnicos da Confederação Nacional dos Municípios, boletins do IBRE-FGV, etc.);
- realizar reuniões temáticas em cada secretaria municipal para identificar os principais desafios e oportunidades do município. Pode ser usada a análise SWOT, que são reuniões em que as equipes listam desafios a serem enfrentados pelo município, oportunidades que podem ser aproveitadas, além das forças e das fraquezas do ente;
- promover escutas populares para a identificação de desafios (audiências públicas, consultas públicas, plenárias, reuniões virtuais, formulários online, etc.).

2.2 Definição dos Atributos da Dimensão Estratégica

Segundo o livro "Reconstrução do Planejamento Nacional - Inovações e Desafios do PPA 2024-2027", publicado pelo Governo Federal, a dimensão estratégica possui cinco atributos: visão de futuro, valores, diretrizes, eixos temáticos e objetivos estratégicos.

2.2.1 Visão de Futuro

Após o diagnóstico da situação do município (item 2.1), a Prefeitura terá uma lista dos seus principais desafios. Com essa definição, é possível resumir, em uma frase, a visão de futuro do município para o final da vigência do próximo PPA, ou seja, para o final dos próximos quatro anos. Veja esses exemplos:

> *"Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades". (*PPA 2024-2027 do Governo Federal)

> *"Um estado mais próspero, justo e sustentável". (*PPA 2024-2027 do Governo do Estado de Pernambuco)

Para construir a visão de futuro do município, é importante observar e procurar integração com:

- as contribuições da população por meio de reuniões, plenárias, conselhos, etc.;
- os compromissos que o prefeito ou prefeita eleito(a) assumiu junto à população, que foram referendados pelo voto e que fizeram parte do seu Plano de Governo apresentado no período das eleições;
- o Plano Diretor Municipal, se houver;

- planos temáticos municipais, se houver (exemplo: Plano Municipal de Educação);
- os PPAs vigentes do Estado e do Governo Federal (observar a integração com programas de governo, prevendo despesas de capital e de duração continuada, como as de manutenção de creches);
- as agendas e acordos internacionais de que o Brasil faz parte, como a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- outros planos pertinentes, como o Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste para o período 2024-2027 da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

A visão de futuro é complementada por valores e diretrizes.

2.2.2 Valores e Diretrizes

Segundo o "Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027" do Governo Federal, valores são "os princípios e as atitudes que embasam as decisões de governo no âmbito do PPA" e diretrizes são "orientações que regulam o caminho a seguir, estabelecendo critérios que direcionam as ações para a superação dos desafios compreendidos no plano".

Como exemplo, seguem os valores e diretrizes que orientam o PPA 2024-2027 do Governo Federal:

Valores	Diretrizes
Democracia	Promover a inclusão econômica e social e a melhoria da qualidade de vida da população, com garantia de direitos e cidadania.
Diversidade e justiça social	Promover a redução das desigualdades sociais e regionais; Valorizar a diversidade cultural e regional; Fortalecer a equidade de gênero, raça, etnia com respeito à orientação sexual e a garantia da inclusão de idosos e pessoas com deficiência.
Sustentabilidade socioambiental	Contribuir com as políticas de adaptação às mudanças climáticas e de mitigação de seus impactos; Apoiar a transição para a economia verde, digital e criativa com fortalecimento da ciência, tecnologia e inovação; Fortalecer a dimensão socioambiental nas políticas públicas.
Participação social	Promover a transparência e a gestão participativa na elaboração e implementação do orçamento e das políticas públicas, com foco em seus beneficiários e em seus resultados
Atuação colaborativa	Atuar em articulação com movimentos sociais e agentes públicos, privados e do terceiro setor, visando mobilizar competências e recursos para ampliar a capacidade de atuação do Estado; Promover a cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável; Potencializar a cooperação federativa.
Responsabilidade fiscal e social	Assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente, fiscal e socialmente responsável.
Excelência na gestão	Promover a gestão pública inovadora e efetiva, fomentando a transformação digital.

Ainda no quesito dos valores e diretrizes, é importante que sejam consideradas na construção da base ou dimensão estratégica do PPA – e também na dimensão tática - as agendas transversais.

2.2.2.1 Agendas Transversais

Segundo o "Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios do Governo Federal" (2025), as agendas transversais são:

> "*iniciativas que integram diferentes áreas de atuação governamental para abordar problemas complexos, que não podem ser resolvidos isoladamente*."

Essas agendas têm a ver com políticas públicas de várias áreas diferentes e procuram responder a problemas que envolvem, por exemplo, recortes de gênero, idade, etnia e grupos de renda.

Assim, o município deve definir quais dos seus desafios precisam de atuação transversal para serem enfrentados. A definição dessas agendas comunica o compromisso do planejamento junto a públicos e/ou causas específicas. A importância dessas agendas deve ser expressa nos resultados pactuados no PPA.

2.3 Definindo os Objetivos Estratégicos

Após a análise da situação do município, da construção da visão de futuro e definição dos valores e diretrizes, devem ser definidos os objetivos estratégicos. Segundo o "Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027" do Governo Federal, objetivos estratégicos são:

> "*declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças que precisam ser realizadas para atingir a Visão de Futuro*."

Conforme o "Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios do Governo Federal" (2025), os objetivos estratégicos devem, sempre que possível, ser "quantificáveis a partir de indicadores-chave de resultado, permitindo conferir o seu andamento para o atingimento dos resultados desejados ou para a correção de trajetória, caso necessário".

Além disso, preferencialmente, os objetivos estratégicos devem:

- iniciar com verbo no infinitivo (ampliar, fortalecer, combater, reduzir, etc.);
- expressar algo concreto, alcançável e que seja possível medir.

Como exemplo, segue um objetivo estratégico do PPA do Governo Federal 2024-2027:

> *"**Ampliar** o **acesso** e a **qualidade** da educação infantil e do ensino fundamental, com foco no desenvolvimento integral de estudantes".*

Podemos observar no objetivo acima que: começa com um verbo no infinitivo (ampliar), define o que se quer ampliar de forma concreta (o acesso e a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental) de uma forma quantificável (é possível medir o acesso pelo percentual da população frequentando escola e a qualidade através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, por exemplo).

As equipes das secretarias da Prefeitura podem sugerir objetivos estratégicos que respondam aos desafios das suas áreas. A escrita desses objetivos deve ser melhorada, sempre que possível, até que se chegue à lista final. Os programas do município já existentes e que vão continuar pelos próximos quatro anos devem se encaixar na lista final de objetivos estratégicos definidos.

A partir desses objetivos, outros programas podem ser desenvolvidos. Esse é o tema da próxima etapa.

2.4 Definindo os Eixos Temáticos

Conforme o "Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios do Governo Federal" (2025), os eixos temáticos:

> "*organizam a compreensão da realidade brasileira e as grandes escolhas, representadas pelos objetivos estratégicos, com seus respectivos indicadores e metas*".

Assim, com a definição dos objetivos, devem ser definidos os grandes eixos que orientam o PPA, distribuindo os objetivos estratégicos entre eles. Como sugestão, de início, podem ser considerados os eixos social, econômico, ambiental-territorial e político-institucional e, com o andamento do planejamento, esses eixos podem ser modificados para refletir melhor a divisão dos objetivos.

Como exemplo, seguem os eixos do PPA do Governo Federal 2024-2027:

1. *Desenvolvimento social e garantia de direitos;*
2. *Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática;*
3. *Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania*.

Ao final da dimensão estratégica, a Prefeitura pode comunicar o que foi definido nessa etapa também no formato de Mapa da Estratégia. O Mapa é uma imagem que reúne visão de futuro, os valores definidos, os eixos temáticos e os objetivo estratégicos, por exemplo (acesse aqui o mapa da estratégia do Governo Federal 2024-2027).

O que definir	Qual pergunta responder?	Como definir (quais ferramentas usar)?	Exemplos do PPA do Governo Federal
Diagnóstico / Situação atual do município	Onde estamos?	Coleta de dados econômicos e sociais sobre o município; Oficinas de análise SWOT; Listagem das principais transformações que ocorrem no mundo, seus reflexos na realidade brasileira, pernambucana e do município; análise do ambiente macroeconômico	-
Visão de futuro	Como queremos estar daqui a quatro anos (onde queremos chegar)?	Escuta popular (audiências, conselhos, reuniões, formulários); Plano de Governo do prefeito(a) eleito(a); PPA Estadual; PPA do Governo Federal; Temáticas transversais	*"Um país democrático, justo, desenvolvido e ambientalmente sustentável, onde todas as pessoas vivam com qualidade, dignidade e respeito às diversidades".*
Diretrizes para o PPA	O que não deve ser esquecido durante o desenvolvimento dos programas?		*"Promover a inclusão econômica e social e a melhoria da qualidade de vida da população, com garantia de direitos e cidadania"*

O que definir	Qual pergunta responder?	Como definir (quais ferramentas usar)?	Exemplos do PPA do Governo Federal
Objetivos estratégicos	Como podemos descrever de forma resumida as mudanças que queremos implementar?	Reuniões com as secretarias (observando o que foi construído nas etapas acima)	*"Enfrentar a insegurança alimentar e a pobreza, retirando o Brasil do Mapa da Fome e beneficiando as pessoas em condição de vulnerabilidade social;"*
Eixos temáticos do PPA	Como podemos organizar os objetivos em temas?	Reuniões com as secretarias	*"1. Desenvolvimento social e garantia de direitos;* *2. Desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática; e* *3. Defesa da democracia e reconstrução do Estado e da soberania."*

Fonte: adaptado do livro "Reconstrução do Planejamento Nacional: Inovações e Desafios do PPA 2024-2027", elaboração Seplag-PE.

Exemplo prático de construção do PPA

Diagnóstico
A equipe responsável pela condução do PPA na Prefeitura "X" solicitou a cada secretaria do município os principais indicadores sobre as suas áreas. Na área da educação, foi constatado que a nota do Ideb dos anos iniciais no município "X" está entre os menores do Estado. Em reuniões de escuta popular, foram registradas em ata várias reclamações da população sobre a precariedade da estrutura das escolas municipais.

Visão de futuro
Após reunir dados do município sobre as diversas áreas, as contribuições da população e o plano de governo referendado nas urnas, a equipe responsável pela condução do PPA na prefeitura "X", juntamente com o(a) prefeito(a) e os secretários(as), escreveu a visão de futuro para o município que deve nortear o PPA em elaboração.

"Um município mais próspero e justo, onde todas as pessoas vivam com qualidade e dignidade".

Valores e diretrizes
Entre os valores definidos, estão os seguintes:

> *Valor: inclusão*
> *Diretriz: Promover a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população, garantindo direitos e cidadania.*

Objetivos estratégicos
A equipe do PPA, juntamente com a Secretaria Municipal de Educação, identificou o seguinte desafio após a fase do diagnóstico: o baixo desempenho dos alunos da rede municipal no Ideb. Para atuar nesse problema, a equipe do PPA e da Secretaria de Educação do município definiram como objetivo estratégico: "Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil".

Eixo temático
Para fins de organização do PPA em grandes eixos temáticos, o objetivo estratégico acima foi relacionado ao eixo "Inclusão social".

3. Elaboração dos Programas e Ações do PPA

Definida a dimensão estratégica, faz-se necessário transformar os objetivos estratégicos propostos em realidade. A forma de materializar esse processo é por meio da estruturação de programas e ações durante a elaboração do PPA.

Um Programa é o instrumento central de organização da atuação governamental no sistema de Orçamento-Programa adotado no Brasil. Ele representa um conjunto articulado de ações (projetos, atividades e operações especiais) que visam alcançar objetivos e metas específicas, mensuráveis por meio de indicadores.

Segundo o "Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027" do Governo Federal,

> *"os Programas do PPA representam o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo. Dessa forma, ele deve espelhar as prioridades do governo por meio das pastas setoriais. Assim, é possível concentrar o foco nas principais políticas de governo e evitar dispersão de esforços, tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais."*

Os Programas cumprem o papel de materializar os objetivos estratégicos declarados na Dimensão Estratégica do plano. Eles traduzem o planejamento do governo em termos de resultados a serem entregues à sociedade, possuindo o papel de integrar as áreas de Planejamento e Orçamento. Também, corresponde ao vínculo entre LOA e PPA, uma vez que vão se constituir nos elementos que dão origem à elaboração dos orçamentos, nos quais terão seus custos detalhados nos projetos e atividades.

Ao desenvolver um Programa, é preciso definir com clareza elementos como:

- o problema a ser enfrentado;
- as ações para o enfrentamento do problema;
- os resultados esperados;
- os recursos financeiros necessários.

Suas principais características podem ser sintetizadas nos pontos:

- **Vinculação ao planejamento:** é o elo entre os instrumentos de planejamento formal;
- **Articulação de ações:** Um programa é composto por diferentes tipos de ações orçamentárias que, de acordo com a Portaria SOF/ME Nº 2.520, de 21 de março de 2022, podem ser:

Projeto	Atividade	Operações Especiais
Conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.	Conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.	As despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

- **Foco em resultados:** articula as despesas públicas em torno de objetivos claros e mensuráveis, buscando gerar bens e serviços para a população.

- **Transparência e controle:** os programas facilitam o acompanhamento e a avaliação dos gastos, uma vez que permitem que a população e os órgãos de controle visualizem de forma mais clara onde, quando, como e por quanto as políticas públicas serão realizadas.

3.1 Classificação dos programas

Os programas podem ser classificados como Programas Finalísticos, de Gestão ou Apoio Administrativo e de Operação Especial.

Programas Finalísticos

São os programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Ou seja, são a "ponta" da política pública, aquilo que o cidadão percebe e que visa resolver um problema ou atender a uma necessidade específica da população.

Seu objetivo principal é entregar valor diretamente à sociedade, como serviços de saúde, educação, segurança, infraestrutura, assistência social, entre outros, a exemplo da construção de hospitais, de programas de vacinação, da construção de escolas, do policiamento ostensivo, da distribuição de cestas básicas, do fomento à agricultura familiar.

Programas de Gestão ou Apoio Administrativo

Esses programas englobam as despesas e ações de natureza tipicamente administrativa e de suporte que são essenciais para o funcionamento da máquina pública, mas que não entregam bens ou serviços diretamente à sociedade. Eles dão o suporte necessário para que os programas finalísticos possam acontecer. Exemplos: gastos com pessoal (salários de servidores), manutenção de prédios públicos, aquisição de material de escritório, serviços de limpeza, segurança patrimonial, sistemas de tecnologia da informação, comunicação, planejamento e orçamento.

Programa para os Encargos Especiais

É destinado a despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente do governo. São gastos que não se encaixam nas categorias de programas finalísticos ou de apoio administrativo por não representarem uma "produção" direta de serviços ou um suporte operacional contínuo. Reflete compromissos financeiros e obrigações que o governo precisa cumprir, a exemplo do pagamento da dívida pública (juros e amortização), de ressarcimentos, indenizações, sentenças judiciais, precatórios, transferências constitucionais.

De acordo o “Manual Técnico de Orçamento” (2026), os Programas de Encargos Sociais não integram o PPA. Porém, ações do tipo Operação Especial podem compor um Programa Finalístico, caso contribuam para o alcance dos resultados deste Programa.

No processo de elaboração do PPA, recomenda-se que cada objetivo estratégico tenha, ao menos, um programa finalístico e que cada Unidade Gestora tenha o seu programa de gestão ou apoio administrativo.

3.2 Etapas na elaboração dos programas

Considerando vencidas as etapas relacionadas à dimensão estratégica, seguem as etapas necessárias à elaboração dos programas e ações:

Etapa	Observação
Orientação estratégica do órgão central de planejamento e orçamento	Essa orientação poderá ser feita via manual ou ofício e formulários. Nessa etapa, o órgão central de planejamento e orçamento informa sobre etapas, teto orçamentário, critérios, instrumentos e prazos para as setoriais
Levantamento dos programas e ações em andamento	Inventário das ações em andamento. O Orçamento vigente deverá ser uma grande referência na elaboração do PPA, permitindo o levantamento de todas as ações em curso, as quais comporão um banco de dados partir do qual serão definidos os Programas que integração o PPA.
Definição dos programas setoriais pelos órgãos/Entidades	Cada setorial deverá elaborar e apresentar sua proposta final de Programas para validação do órgão central de planejamento, considerando os objetivos definidos na base estratégica, o montante de recursos disponibilizados e o levantamento de ações vigentes.
Validação de Programas pelo órgão central de planejamento e orçamento	O órgão central de planejamento e orçamento procede à avaliação e validação dos programas propostos pelas setoriais, considerando os critérios de enquadramento do Programa na orientação estratégica e na compatibilidade dos gastos previstos para o programa com os recursos disponibilizados para cada órgão/entidade. Também, é avaliada a possibilidade de programas multisetoriais.
Consolidação e elaboração do documento final do PPA	Essa etapa deverá ser realizada pelo órgão central de planejamento e orçamento.

3.3 Aspectos importantes durante a construção dos Programas

A construção de programas consistentes é um pilar fundamental para o sucesso de qualquer gestão pública. Para assegurar programas robustos, realistas e capazes de gerar o impacto desejado, é importante considerar uma série de elementos-chave durante sua elaboração. A seguir, são destacados aspectos importantes a serem observados na fase de construção dos programas:

Diagnóstico da Realidade Local: apresentação aprofundada dos problemas e potencialidades do município, envolvendo dados socioeconômicos (exemplo de fonte: IBGE Cidades), discussões com a sociedade civil e análise das políticas públicas existentes;

Encadeamento entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática: Os Programas são o elo de transformação dos objetivos estratégicos definidos na Dimensão Estratégica do plano em realidade.

Elaboração de Programas como expressão de prioridades de governo: Os Programas do PPA devem espelhar as prioridades do governo, de forma a concentrar o foco nas principais políticas de governo e evitar dispersão de esforços.

Alinhamento com o Plano de Governo e Planos Setoriais: Devem refletir as propostas do plano de governo e dos planos setoriais existentes.

Enquadramento dos Programas nos tetos setoriais de gastos: O conjunto dos programas devem observar os limites máximos de despesas delimitados e informados pelo órgão central de

planejamento e orçamento para cada órgão/setor. Esses tetos asseguram que os programas do PPA sejam planejados e executados dentro da capacidade fiscal e orçamentária da gestão municipal.

Integração dos objetivos e metas com os recursos orçamentários e não orçamentários: Observar a relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam, sendo:

Recursos orçamentários	Recursos não-orçamentários
São os provenientes das receitas municipais, previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Exemplos: receitas de tributos municipais (IPTU, ISS e taxas administrativas), convênios e parcerias e emendas parlamentares.	São fontes de financiamento complementares que não passam diretamente pelo orçamento público, mas fortalecem a capacidade de investimento e execução de projetos. Exemplos: operações de crédito, parcerias público-privadas (PPPs), doações e fundos especiais.

Clareza e Objetividade: Os programas devem ter objetivos claros, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com prazo definido.

Regionalização de ações e metas: Se o município tiver grandes diferenças regionais, considerar a regionalização das ações e metas dentro dos programas.

Participação Social: Promoção de audiências públicas e consultas à população para garantir a legitimidade e a relevância dos programas.

Agendas transversais existentes: Verificar a possibilidade de agrupamento das políticas públicas segundo temas governamentais relativos a públicos específicos, a exemplo da primeira infância, de pessoas com deficiência, dos povos indígenas, etc.

Integração com LDO e LOA: Considerando que o PPA é a base para a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), a construção dos programas deve facilitar essa integração.

3.4 Elaboração e detalhamento de programas e ações do PPA

Considerando que os Programas de Gestão ou Apoio Administrativo retratam despesas com a manutenção dos órgãos/instituições e que a esse tipo de programa não estão associadas metas nem indicadores, o enfoque dessa seção será a elaboração de programas finalísticos.

Na elaboração dos Programas Finalísticos é prevista uma sequência lógica:

Figura 6 – Sequência de construção dos programas



Essa sequência pode ser desmembrada em duas dimensões: a dimensão tática, que abrange atividades desde a identificação do problema ao estabelecimento das metas; e a dimensão operacional, que corresponde ao detalhamento das ações e seus atributos.

3.4.1 Dimensão Tática

Na dimensão tática, embora os atributos de um Programa possam variar um pouco entre os diferentes PPAs e manuais, geralmente eles possuem atributos comuns. De forma sintetizada, um programa orçamentário deverá conter:

Denominação/Título do Programa: Nome claro e conciso que identifica o propósito do programa.

Problema: questão pública para a qual se busca resolução por meio da execução do programa.

Objetivo: O que se pretende alcançar com o programa, ou seja, o resultado esperado.

Público-alvo: A população ou grupo específico que será beneficiado pelas ações do programa.

Órgão Responsável: A unidade da administração pública responsável pela execução do programa e pelo alcance de seus objetivos.

Objetivos Específicos: Detalhamento do objetivo geral do programa, com metas mais específicas e mensuráveis.

Entregas: Produtos ou serviços resultantes das ações do programa, que contribuem para o alcance dos objetivos.

Indicadores: Instrumentos que permitem medir objetivamente o alcance dos objetivos e das entregas (indicadores de resultado e de produto/impacto).

Unidade de Medida: A forma como o indicador será mensurado (ex: porcentagem, número de pessoas, valor em reais).

Índice de Referência (Linha de Base): O valor atual do indicador antes do início da execução do programa, servindo como ponto de partida para o acompanhamento da evolução.

Metas: Valores desejados para os indicadores em determinados períodos ao longo da vigência do PPA.

Valor do Programa no PPA: Estimativa dos recursos a serem despendidos na execução do programa ao longo dos quatro anos do plano.

Base Geográfica: Nível de agregação geográfica do resultado do indicador (municipal, estadual, regional ou nacional). Os níveis mais comuns para município são: Distritos, bairros, regiões administrativas.

Exemplo prático de construção do PPA

Seguindo com o exemplo hipotético iniciado na dimensão estratégica, a partir da qual, diante dos problemas da rede municipal de ensino, construiu-se o objetivo estratégico de **"Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil"**, segue a proposta do programa finalístico hipotético para atender diretamente a esse objetivo:

Dimensão tática	**Programa**	Apoio à qualidade da educação.
	Problema	A rede municipal de educação apresenta condições físicas inadequadas e carência de recursos materiais, impactando a qualidade do ensino e o acesso à educação infantil.
	Público-alvo	Alunos da rede municipal de educação infantil, professores, diretores e demais profissionais das escolas municipais.
	Órgão responsável	Secretaria Municipal de Educação
	Objetivos específicos	Requalificar a infraestrutura de creches e pré-escolas; Adquirir e distribuir material pedagógico e equipamentos para as unidades de educação infantil.
	Entregas	Unidades de educação infantil reformadas ou ampliadas; Novos equipamentos (mobiliário, tecnologia, brinquedos pedagógicos) adquiridos; Material didático e pedagógico distribuído às escolas.
	Indicadores	Número de unidades de educação infantil com infraestrutura requalificada; Percentual de unidades de educação infantil com acervo adequado de materiais e equipamentos; Satisfação dos pais e responsáveis com as condições físicas e materiais das escolas.
	Unidade de medida	Unidades (para requalificação de infraestrutura); Percentual (para acervo de materiais e equipamentos); Pontos (para satisfação, em escala de 0 a 10).
	Linha de base	Número de unidades com infraestrutura inadequada: 25 unidades; Percentual de unidades com acervo insuficiente de materiais: 60% das unidades; Média da satisfação dos pais: 5 pontos (em uma escala de 0 a 10)
	Meta	Requalificar, no mínimo, 80% das unidades de educação infantil identificadas com infraestrutura inadequada até o final do 4º ano do PPA; Alcançar 100% das unidades de educação infantil com acervo adequado de materiais e equipamentos até o final do 4º ano do PPA; Atingir a média de 8 pontos na satisfação dos pais e responsáveis até o final do 4º ano do PPA.
	Valor do programa por ano:	
	Ano 1	2.000.000,00
	Ano 2	2.000.000,00
	Ano 3	2.000.000,00
	Ano 4	2.000.000,00
	Base Geográfica	Para todo o município.

3.4.2 Dimensão Operacional

Na perspectiva orçamentária, a preparação da dimensão operacional corresponde à elaboração do conjunto de ações que comporão os Programas Finalísticos do PPA. Segundo a Lei nº 18.426, que dispõe sobre o PPA 2024-2027 do Estado de Pernambuco,

> "*Ação corresponde à operação da qual resultam produtos representados por bens ou serviços para atender aos objetivos de um programa*."

Em termos práticos, as ações são a forma com a qual a gestão pretende, concretamente, executar os programas para entregar os produtos e serviços, a exemplo da expansão da rede física do ensino fundamental, implantação de políticas de valorização e formação continuada dos profissionais da educação, do apoio e manutenção dos conselhos tutelares, da manutenção da rede básica de saúde e da implementação de projetos habitacionais.

Essas ações podem ser divididas em duas classificações: orçamentária e não orçamentária. As ações orçamentárias são aquelas que possuem alocação de recursos financeiros previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) (receitas próprias, transferências intergovernamentais, convênios, emendas parlamentares e créditos adicionais). Já as ações não orçamentárias são um conjunto de intervenções ou iniciativas que contribuem para a consecução de objetivos da gestão, mas cuja execução não depende diretamente de recursos orçamentários do município. Isso significa que os recursos para essas ações vêm de outras fontes como operações de crédito, doações e fundos especiais, recursos de organismos internacionais.

Detalhamento de uma ação

Os principais itens desenvolvidos ao elaborar uma ação para compor programas finalísticos de um PPA são os seguintes:

Iniciativa/Ação: É o que será feito para contribuir com o objetivo do programa. Deve ser específica, mensurável, atingível, relevante e com prazo.

Produto: O que será entregue como resultado da ação. Deve ser tangível e quantificável.

Unidade de Medida: Como o produto será mensurado.

Meta Física: A quantidade do produto que se espera entregar ao longo do período do PPA (4 anos).

Público-Alvo: Quem será beneficiado pela ação.

Órgão Responsável: Qual órgão ou secretaria será o principal executor.

De forma opcional, ainda podem ser inseridos itens como: uma justificativa clara, uma descrição da finalidade e o impacto esperado ao rol de atributos de uma ação. Também, deverão ser inseridos os códigos de classificação orçamentária, a exemplo do código da unidade orçamentária executora, da função, da subfunção, da ação e da subação relacionados.

Exemplo prático de construção do PPA

Em continuidade ao exemplo hipotético da prefeitura "X", após a elaboração do objetivo estratégico **"Ampliar o acesso e a qualidade da educação infantil"** e do programa finalístico **Apoio à qualidade da educação**, segue como encadeamento a construção das ações hipotéticas:

Ação 1: Reforma e Ampliação de Unidades de Educação Infantil

Iniciativa/Ação: Reforma e ampliação das instalações físicas das unidades de educação infantil.
Produto: Unidades de educação infantil com infraestrutura adequada e ampliada.
Unidade de Medida: Número de unidades reformadas/ampliadas.
Meta Física: Reformar e/ou ampliar pelo menos 5 unidades de educação infantil por ano, totalizando 20 unidades ao final do PPA.
Público-Alvo: Alunos, pais, professores e funcionários das creches e pré-escolas municipais.
Órgão Responsável: Secretaria Municipal de Educação e Secretaria de Obras Públicas.

Ação 2: Aquisição e Distribuição de Equipamentos, Mobiliário e material pedagógico
Iniciativa/Ação:

Aquisição e distribuição de equipamentos, mobiliário e material pedagógico para as unidades escolares.

Produto:
Unidades de educação infantil equipadas com mobiliário e equipamentos pedagógicos adequados.
Material didático e pedagógico adequado para todos os alunos da educação infantil.

Unidade de Medida:
Número de kits de mobiliário/equipamentos adquiridos e distribuídos.
Número de kits de material didático/pedagógico distribuídos.

Meta Física:
Equipar 100% das unidades de educação infantil com mobiliário e equipamentos pedagógicos adequados até o final do 2º ano do PPA.
Garantir a disponibilidade de material didático e pedagógico adequado para 100% dos alunos da educação infantil, anualmente.

Público-Alvo:
Alunos, professores e funcionários das creches e pré-escolas municipais.

Órgão Responsável:
Secretaria Municipal de Educação e Departamento de Compras.

Uma vez elaborados os objetivos, os programas e as ações, é importante garantir o encadeamento e a coerência entre as dimensões estratégica, tática e operacional, de modo que a execução das ações colabore para que os programas atinjam os objetivos pretendidos.

3.5 Análise de consistência dos programas

Ainda durante a elaboração do PPA, é importante realizar uma análise de consistência metodológica dos Programas criados, verificando seu enquadramento em termos de conformidade, coerência, alinhamento estratégico e viabilidade orçamentária e financeira, sendo:

Conformidade: verificação se o programa contém todos os elementos definidos pelo órgão central de planejamento e orçamento para um programa orçamentário.

Coerência: analise se seus elementos (objetivos, metas, indicadores, entregas, orçamento, prazos e responsáveis) se conectam logicamente, se as relações de causa e efeito estão claras e se há alguma falha ou ausência de informações.

Alinhamento Estratégico: avaliação da relevância estratégica do programa em relação aos objetivos definidos na dimensão estratégica do PPA e seu potencial impacto no público-alvo, isto é, se possui alinhamento com as diretrizes governamentais e clareza nos objetivos e metas.

Viabilidade Orçamentária e Financeira: verificação se há compatibilidade entre as ações planejadas, receitas previstas e despesas projetadas, de forma a manter o equilíbrio de arrecadação e financiamento do governo.

4. Conclusão

Este documento foi um exercício de trazer de forma bastante didática o que é estabelecido pela legislação orçamentária para a construção de um dos instrumentos oficiais de planejamento.

Reforçamos que este manual é uma das ferramentas que a Seplag-PE tem oferecido para auxiliar os municípios no enfrentamento dos seus desafios em matéria de planejamento e gestão. Somam-se a esse documento as capacitações de servidores municipais, que são realizadas por meio do Programa Caminhos da Gestão, e a disponibilidade do corpo técnico da Secretaria para esclarecer eventuais dúvidas dos gestores municipais.

Atentamos que nos anexos deste manual, há modelos de formulários utilizados em cada um dos momentos de elaboração dos Programas para o PPA. Tendo como referência o manual do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), seguem os modelos de formulários disponibilizados pelo documento. Informamos que eles foram dispostos de acordo com a etapa da elaboração dos programas e ações na qual deverão ser utilizados. Ressaltamos que se tratam de modelos e referências, os quais deverão ser ajustados de acordo com as diretrizes do órgão central de planejamento e orçamento do município.

5. Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Brasília, 1988.

BRASIL. **Guia de apoio à elaboração do PPA 2024-2027.** Brasília, julho, 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maior de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.**

Brasília, 2000.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas de Direito Financeiro para a Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, 1964.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento 2026.** Brasília, junho, 2025.

BRASIL. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024 – 2027.** Brasília, 2023.

BRASIL. **Plano plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios: manual de elaboração**. BNDES. Outubro, 2001.

BRASIL. **Portaria SOF/ME Nº 2.520, de 21 de março de 2022**.

MATO GROSSO DO SUL. **Guia de apoio à elaboração do plano plurianual municipal – PPA 2026-2029.** Fevereiro, 2025.

PERNAMBUCO. **Constituição do Estado de Pernambuco (1989).** Recife, 1989.

PERNAMBUCO. **Lei nº 18.426, de 22 de dezembro de 2023. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2024-2027 da Administração Pública Estadual de Pernambuco.** Recife, 2023.

PERNAMBUCO. **Cartilha de aplicação do Plano Plurianual do Tribunal do Contas do Estado de Pernambuco – TCE/PE.** Recife.

RONDÔNIA. **Manual para Elaboração e Revisão do Plano Plurianual do Estado de Rondônia 6ª edição 2023.** Porto Velho, 2023.

6. Anexos

Modelo de Projeto de Lei do Plano Plurianual do Município

PROJETO DE LEI Nº DE DE DE 2025.

Institui o Plano Plurianual do Município para o período de 2026 a 2029.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO Faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DO PLANO PLURIANUAL

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual do Município para o período de 2026 a 2029 (PPA 2026-2029), em cumprimento ao disposto na Lei Orgânica do Município nº XXXX/XX e no § 1º do art. 165 da Constituição.

Art. 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - Visão de futuro - situação futura desejada para o país;

II - Valores - conjunto de crenças e princípios que orientam e informam a construção e a implementação do PPA;

III - Diretrizes - orientações transversais que direcionam os objetivos estratégicos e os programas que compõem o Plano Plurianual (PPA), validados por processo de participação social;

IV - Eixos - temáticas que agrupam e organizam um conjunto de objetivos estratégicos;

V - Objetivos Estratégicos - declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças estratégicas a serem realizadas na sociedade no período compreendido por este PPA;

VI - Indicadores-Chave Municipais - conjunto de indicadores que medem o progresso social, econômico, ambiental e institucional do Município, considerando as múltiplas dimensões do bem-estar individual e coletivo, para que sejam alcançados os objetivos municipais nas respectivas áreas;

VII - Programa Finalístico - conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo;

VIII - Objetivo - mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema público;

IX - Público-alvo - população que deverá ser atendida e priorizada;

X - Órgão Responsável - órgão ou entidade municipal responsável pelo alcance do objetivo do programa, do objetivo específico ou da entrega;

XI - Objetivos Específicos - detalhamento do objetivo do programa que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas, considerando as limitações temporal e fiscal do PPA;

XII - Indicador - instrumento que permite medir objetivamente o alcance da meta declarada;

XIII - Meta - valor esperado para o indicador no período a que se refere;

XIV - Regionalização da Meta - distribuição das metas estipuladas para o programa no território;

XV - Desagregação da meta por público - definição de metas por públicos específicos;

XVI - Valor Global do Programa - estimativa dos recursos orçamentários e não orçamentários, sendo os orçamentários segregados nas esferas fiscal, da seguridade social e de investimento, e os não orçamentários, divididos em subsídios tributários e creditícios, créditos de instituições financeiras públicas e outras fontes de financiamento;

XVII - Programa de Gestão – conjunto de ações governamentais relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais, financiadas por ações orçamentárias e não-orçamentárias que não são passíveis de associação aos programas finalísticos;

XVIII - Investimentos Plurianuais – investimentos que possuem data de início e término e impactam o programa em mais de um exercício financeiro;

IXX - Investimento plurianual de empresa estatal não dependente - investimento de empresa em que a Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, cujas programações ultrapassem um exercício financeiro e não constem do Orçamento Fiscal ou da Seguridade Social;

XX - Agenda Transversal – conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos, que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva;

XXI - Camada Gerencial - conjunto de atributos e informações infralegais que detalham os programas, disponibilizados para a sociedade em sítio eletrônico oficial;

XXII - Entrega - atributo infralegal do PPA que declara produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de objetivo específico do programa;

XXIII - Medida Institucional e Normativa – atributo infralegal do PPA que declara atividades institucionais e normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para o alcance de objetivos específicos ou do programa;

XXIV - Subsídios de natureza financeira, tributária e creditícia - benefícios de que trata o § 6º do art. 165 da Constituição;

XXV - Gastos diretos - recursos utilizados na consecução de políticas públicas, executadas de forma direta ou descentralizada, que não se caracterizam como subsídios, nos termos do disposto no inciso XXIV; e

XXVI - Governança - conjunto de mecanismos de estratégia, liderança e procedimentos utilizados para monitorar, avaliar e direcionar a gestão pública, com vistas à consecução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Art. 3 º São prioridades da administração pública municipal, incluídas aquelas advindas do processo de Participação Social na elaboração do Plano Plurianual:

I - XXXXXXXXXXXXXXXX;

II - XXXXXXXXXXXXXXXX;

III - XXXXXXXXXXXXXXXX;

IV – XXXXXXXXXXXXXXXX.

Parágrafo único. Além das prioridades definidas neste artigo, as leis de diretrizes orçamentárias poderão contemplar novas prioridades para os exercícios de 2027, 2028 e 2029, nos termos do disposto no § 2º do art. 165 da Constituição.

Art. 4 º São Agendas Transversais do PPA 2026-2029:

I - XXXXXXXXXXXXXXXX;

II - XXXXXXXXXXXXXXXX;

III – XXXXXXXXXXXXXXXX.

§ 1º As políticas públicas para a primeira infância estão incluídas na Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes e serão especificadas no monitoramento do PPA 2026-2029.

CAPÍTULO II

DA ESTRUTURA E DA ORGANIZAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO

Art. 5º O PPA 2026-2029 define diretrizes, programas, objetivos e metas para orientar a atuação governamental no quadriênio, refletindo políticas públicas e planos já existentes e em processo de formulação.

Art. 6º Integram o PPA 2026-2029:

I - Anexo I - Dimensão Estratégica, com visão de futuro, valores, diretrizes, eixos, objetivos estratégicos, indicadores-chaves municipais e metas;

II - Anexo II - Sumário Executivo de Informações Macroeconômicas e Fiscais;

III- Anexo III - Programas Finalísticos com valor global, objetivo, público-alvo, órgão responsável, objetivos específicos, indicadores e metas;

IV – Anexo IV - Programas de gestão;

V – Anexo V - Agendas Transversais;

VI – Anexo VI - Prioridades e suas metas;

VII – Anexo VII - Investimentos Plurianuais;

VIII- Anexo VIII - Investimentos Plurianuais das Empresas Estatais Não Dependentes.

§ 1º Integram os programas finalísticos, conforme regulamentação do Poder Executivo, na condição de atributos infralegais e gerenciais do plano plurianual, as entregas e as medidas institucionais e normativas.

§ 2º Até 90 (noventa) dias após a publicação da Lei do Plano Plurianual, o Poder Executivo divulgará em sítio eletrônico oficial demonstrativos das prioridades e das agendas transversais, construídas a partir de atributos legais e infralegais do PPA.

§ 3º Não integram o PPA 2026-2029 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

CAPÍTULO III

DA INTEGRAÇÃO DO PPA 2026-2029 COM OS ORÇAMENTOS DO MUNICÍPIO

Art. 7º As leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais observarão as disposições constantes da presente lei.

Art. 8º As metas dependentes de despesas discricionárias estabelecidas para cada exercício do PPA serão compatíveis com os limites individualizados estabelecidos na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 2022.

Parágrafo único. As metas poderão ser revisadas, nos termos do art. 20, inciso I, alínea c, desta Lei, de modo a garantir a sua adequação à disponibilidade orçamentária vigente.

Art. 9º Os programas do PPA 2026-2029 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de créditos adicionais.

§ 1º Cada ação orçamentária estará vinculada a um programa, exceto as ações padronizadas.

§ 2º As vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais.

Art. 10. O valor global dos programas é indicativo, sendo considerado no planejamento da programação e na execução da despesa, não se constituindo limite para a elaboração e execução dos orçamentos e seus créditos adicionais, respeitados os limites individualizados para despesas primárias previstos na lei complementar de que trata o art. 6º da Emenda à Constituição nº 126, de 2022.

Art. 11. Para fins do disposto no § 1º do art. 167 da Constituição, o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2026 a 2029, será incluído no valor global dos programas.

Parágrafo único. As leis orçamentárias e as leis de créditos adicionais detalharão, em seus anexos, os investimentos de que trata o caput, para o ano de sua vigência.

CAPÍTULO IV

DA GOVERNANÇA E GESTÃO DO PLANO PLURIANUAL DO MUNICÍPIO

Seção I Aspectos Gerais

Art. 12. A governança do PPA 2026-2029 visa a alcançar os objetivos e as metas estabelecidos, sobretudo para a garantia de acesso equitativo e inclusivo às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade, e busca o aperfeiçoamento dos:

I - mecanismos de implementação e integração de políticas públicas;

II - critérios de regionalização de políticas públicas, visando à redução das desigualdades regionais;

III - mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão do PPA; e

IV - processos de participação social no PPA 2026-2029.

Art. 13. A gestão do PPA 2026-2029 observará os princípios de publicidade, eficiência, impessoalidade, economicidade e efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA 2026-2029.

Seção II Do Monitoramento e Avaliação

Art. 14. O monitoramento do PPA 2026-2029 abrangerá seus programas e respectivos atributos legais e gerenciais, conforme regulamento a ser editado pelo Poder Executivo.

§ 1º O Poder Executivo publicará em sítio eletrônico oficial dados estruturados e informações sobre a implementação e o acompanhamento do PPA 2026-2029.

§ 2º As prioridades previstas no art. 3º estarão sob sistemática de monitoramento intensivo, a ser regulamentada em ato do Poder Executivo.

Art. 15. O Poder Executivo apresentará anualmente à Comissão de Orçamento e Finanças da Câmara Municipal, Relatório Anual de Monitoramento do PPA 2026-2029 com o resultado do processo de monitoramento, que conterá:

I - comportamento das variáveis macroeconômicas e do cenário fiscal que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando as eventuais discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - acompanhamento da evolução dos Indicadores-chave Municipais e metas, previstos na Dimensão Estratégica;

III - desempenho, por programa finalístico, dos indicadores dos objetivos específicos e das entregas, indicando pontos de atenção para o cumprimento do objetivo do programa;

IV - demonstrativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais; e

V - medidas institucionais e normativas implementadas no período. Parágrafo único. O relatório anual previsto no caput e painel com os Indicadores-Chave Municipais devem ficar disponíveis para a população em página específica do sítio eletrônico oficial.

Art. 16. A avaliação do PPA 2026-2029 constitui processo sistemático, integrado e institucionalizado de análise dos programas finalísticos e seus atributos, das agendas

transversais e das prioridades do governo, com objetivo de aprimorar as políticas públicas e a qualidade do gasto público.

§ 1º O Poder Executivo apresentará anualmente à Comissão de Orçamentos e Finanças da Câmara Municipal, o Relatório de Avaliação de Políticas Públicas contendo os resultados e as recomendações das avaliações produzidas.

Seção III

Da Revisão e Alterações

Art. 17. Durante o processo anual de revisão do PPA, devem ser atualizadas as previsões de despesas e receitas, de forma a manter o horizonte de planejamento de quatro anos.

Art. 18. Fica o Poder Executivo autorizado a promover alterações no PPA 2026-2029, por ato próprio, para:

I - conciliá-lo com as alterações promovidas pelas leis orçamentárias anuais e pelas leis de crédito adicional e poderá, para tanto:

a) adequar o valor global do programa;

b) adequar vinculações entre ações orçamentárias e programas;

c) revisar ou atualizar as metas; e

d) revisar ou atualizar os investimentos plurianuais constantes dos Anexos VII e VIII;

II - incluir, excluir ou alterar:

a) a unidade responsável por programa e objetivos específicos;

b) indicadores e respectivas metas, em razão de impossibilidade de apuração ou necessidade de aprimoramento da mensuração de objetivos específicos;

c) programas de gestão, com vistas à melhoria da transparência, da eficiência e da qualidade das despesas a eles vinculadas;

d) o valor dos recursos não orçamentários;

e) o valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários; e

f) as Agendas Transversais.

Parágrafo único. Modificações realizadas nos termos do disposto no caput serão informadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Câmara Municipal e publicadas em sítio eletrônico oficial e deve conter a justificação da alteração.

Seção IV

Da Transparência e Da Participação

Art. 19. O Poder Executivo promoverá, em conjunto com representantes da sociedade civil, o desenvolvimento de mecanismos de participação social nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2026-2029.

Art. 20. O Poder Executivo promoverá o desenvolvimento e a manutenção de mecanismos de transparência nas etapas do ciclo de gestão do PPA 2026-2029, por meio de sistemas de informações periodicamente atualizados, definidos em regulamento.

§ 1º Com vistas ao acompanhamento e à fiscalização a que se referem o art. 70 e o inciso II do § 1º do art. 166 da Constituição, serão assegurados aos membros e aos órgãos competentes dos Poderes do Município, inclusive ao Tribunal de Contas do Município, ao Ministério Público Municipal e à Controladoria-Geral do Município, o acesso irrestrito, para consulta, aos sistemas de informações referidos no caput e o recebimento de seus dados em meio digital.

§ 2º Poderão ser habilitados para consulta os cidadãos e as entidades sem fins lucrativos credenciados segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos gestores dos sistemas de informações de que trata este artigo.

§ 3º Ato do Poder Executivo poderá estabelecer e regulamentar observatório com fim de acompanhar os objetivos estratégicos, indicadores-chaves municipais e metas, composto por entidades da Sociedade Civil, Setor Produtivo, institutos de pesquisa e universidades.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E GERAIS

Art. 21. O Poder Executivo municipal regulamentará os prazos, os critérios e as orientações técnicas complementares ao monitoramento, à avaliação e à revisão do PPA 2026-2029.

Art. 22. As ações não-orçamentárias serão vinculadas aos programas e serão disponibilizadas em sítio eletrônico oficial, incluídos os respectivos valores anuais, na forma a ser definida pelo Poder Executivo Municipal.

Art. 23. A política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, de fundos federais e a aplicação de recursos relacionados às operações de crédito externo com garantia do Município devem ser compatíveis com a Dimensão Estratégica do PPA, contribuindo para o alcance das metas estipuladas para os indicadores dos objetivos estratégicos.

Art. 24. Os programas do PPA 2026-2029 devem contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas.

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026.

Município, de de 2025.

ANEXO – MODELOS DE FORMULÁRIOS

Etapa: Levantamento dos programas e ações em andamento.

Formulário 1: Levantamento Preliminar das Ações

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Ação	Código	Descrição da Ação	Produto	Em Andamento / Nova

Formulário 2: Identificação de Programas

ÓRGÃO/ENTIDADE:

Campo	Descrição
1. Denominação	
2. Objetivo	
3. Público-alvo	
4. Natureza (se temporária, preencher os próximos itens):	Contínua ( ) Temporária ( )
5. Início Previsto (mm/aaaa)	
6. Término Previsto (mm/aaaa)	
7. Indicadores	
8. Índice mais Recente	
9. Apurado em (mm/aaaa)	
10. Índice Desejado ao Final do PROGRAMA	
Fonte	

Formulário 3: Ações Integrantes do PROGRAMA

ÓRGÃO ENTIDADE:

PROGRAMA:

Cód.	Tipo (Proj/Ativ)	Descrição da Ação	Descrição do Produto	Unidade Responsável	Unidade de Medida	Quantidade Ano em Curso

Etapa: Definição dos programas setoriais pelos órgãos/Entidades.

Formulário 4: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Programa

ÓRGÃO/ENTIDADE:

INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA

Campo	Descrição
1. Denominação	
2. Objetivo	
3. Público-alvo	
4. Unidade Responsável	
5. Horizonte Temporal:	Contínuo ( ) Temporário ( )
	Início (mm/aaaa)
	Término (mm/aaaa)
6. Quantidade de Indicadores	
7. Quantidade de Ações	
8. Valor do Programa:	
	8.1. No PPA...
	8.2. Total do Programa.....

INFORMAÇÕES SOBRE INDICADORES

Descrição	Unidade de Medida	ÍNDICES Mais Recente	Apurado	Desejado Final do Programa	Fonte

Formulário 5: Proposta de Programa Setorial - Identificação de Ações

UNIDADE:

PROGRAMA:

Descrição da Ação	Unid. Responsável	Tipo	Produto (Bem ou Serviço)	Unidade Medida	Ano	Metas Físicas	Valores (R$ 1)
					2026		
					2027		
					2028		
					2029		
					Total		
					2026		
					2027		
					2028		
					2029		
					Total		
					2026		
					2027		
					2028		
					2029		
					Total		
					Total no PPA		

Etapa: Validação de Programas pelo órgão central de planejamento e orçamento.

Formulário 6: Programas Validados por Objetivos

OBJETIVO:

INFORMAÇÕES SOBRE O PROGRAMA

Campo	Descrição
1. Denominação/Identificador	
2. Objetivo	
3. Público-Alvo	
4. Unidade Responsável	
5. Horizonte Temporal:	Contínuo ( ) Temporário ( )
	Início (mm/aaaa)
	Término (mm/aaaa)
6. Multissetorial:	Sim ( ) Não ( )
7. Quantidade de Indicadores	
8. Quantidade de Ações	
9. Valor do Programa:	
	9.1. No PPA.
	9.2. Total do Programa.....

INFORMAÇÕES SOBRE INDICADORES

Descrição	Unidade de Medida	Mais Recente	Índices Apurado	Desejado ao Final do PPA	Fonte

Formulário 7: Ações Validadas

Programa: NOME DO PROGRAMA

Ação/Função - Subfunção	Unid. Responsável.	Tipo	Produto (Bem ou Serviço)	Unid. Medida	Metas Físicas Ano	Valores (R$ 1)
					2026	
					2027	

Ação/Função - Subfunção	Unid. Responsável.	Tipo	Produto (Bem ou Serviço)	Unid. Medida	Metas Físicas Ano	Valores (R$ 1)
					2028	
					2029	
					Total PPA	
					2026	
					2027	
					2028	
					2029	
					Total PPA	
					2026	
					2027	
					2028	
					2029	
					Total PPA	
					2026	
					2027	
					2028	
					2029	
					Total PPA	
					Total do Programa	

Secretaria
de Planejamento, Gestão
e Desenvolvimento
Regional

GOVERNO DE
PERNAMBUCO
ESTADO DE MUDANÇA