

# Planejamento Estratégico a Longo Prazo - Avançado

Prof<sup>o</sup> Marco Antonio Santos  
[marcaosanto@hotmail.com](mailto:marcaosanto@hotmail.com)

# Estratégia e Planejamento

A estratégia é formada por um conjunto de visões, ou seja, pensamentos integrados dos diversos membros das organizações.

Sendo assim, é o planejamento que dá a forma e raciocínio lógico para a estratégia, fazendo com que seja compreensível e possível.

# Plano Plurianual - PPA

O Plano Plurianual - também conhecido pela sigla PPA - é o instrumento de planejamento governamental realizado, normalmente, a cada 4 anos, que define procedimentos, objetivos e metas para cada município, estado e União.

O Plano Plurianual (PPA) está previsto na Constituição Federal de 1988, e foi regulamentado pelo decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.

Seu propósito é estabelecer diretrizes, metas e objetivos da gestão pública através de propostas apresentadas pela população e pelos poderes legislativo e executivo visando o desenvolvimento da cidade.

# Plano Plurianual - PPA

Nos municípios, o PPA funciona da seguinte maneira: em seu primeiro ano de mandato, o prefeito formula um plano orçamentário para 4 anos, de forma que as políticas públicas tenham continuidade durante o período.

Nele, além das propostas de melhorias e necessidades básicas da população, estão descritos os valores que serão investidos em cada área e projeto ao longo dos 4 anos.

# Plano Plurianual - PPA

O documento precisa ainda ser dividido em planos de ação, que devem conter os seguintes requisitos:

- Bens e serviços que serão necessários para concretizar o plano;
- Fonte dos recursos que serão utilizados;
- Indicadores para monitorar os efeitos do PPA;
- Metas e objetivos almejados;
- Órgãos que serão responsáveis pela execução;
- Regionalização de execução do plano anualmente, sempre que possível.

## Plano Plurianual - PPA

Após sua formulação, o PPA deve ser enviado à Câmara Municipal até o dia 31 de agosto, para que os vereadores possam analisar, aprovar, vetar e adicionar emendas à peça orçamentária. O documento deverá ser votado até o dia 22 de dezembro do mesmo ano, para que possa vigorar a partir de 1 de janeiro do ano seguinte.

Depois que o plano for aprovado, ele volta para o poder executivo para sanção do prefeito em exercício e por fim, é publicado no Diário Oficial.

O PPA, como importante peça de planejamento que se transforma em Lei, orienta o Gestores Públicos na execução dos gastos e na aplicação dos investimentos.

# Plano Plurianual - PPA

O período do PPA é o mesmo de um mandato, ele fica em vigor durante quatro anos, mas entra em uma nova proposta a partir do segundo ano da gestão do candidato eleito.

Portanto, o primeiro ano do prefeito será o último ano do planejamento anterior e somente no ano seguinte entrará em vigor a formulação da nova proposta. Além disso, vale ressaltar que o plano pode e deve ser revisto anualmente.

# Plano Plurianual - PPA

Em cada uma destas etapas será designado um responsável pela execução (mesmo que esta envolva vários órgãos do governo ou da iniciativa privada).

Para cada ação do PPA nomeia-se um gerente, que terá entre suas principais tarefas, estabelecer conexões entre o governo federal, municipal e o estadual – e também com a iniciativa privada – para aprimorar a execução do plano.

## Plano Plurianual - PPA

A cada ano deve ser feita uma avaliação que tem como um de seus objetivos principais otimizar o investimento dos recursos públicos e evitar que eles se desviem dos objetivos, metas e diretrizes iniciais.

Será a partir dessa avaliação, e da leitura dos indicadores da execução, que o orçamento do próximo ano será definido, sobretudo no que se refere ao acesso ao Fundo de Desenvolvimento dos Municípios.

Nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, sob pena de crime de responsabilidade.

# Plano Plurianual - PPA

Vale lembrar que o PPA municipal parte necessariamente de conhecer e diagnosticar a realidade do município, além de se conectar com o PPA Federal e do Governo do Estado. Para isso, no caso do PPA Municipal, é necessário realizar uma primeira etapa nomeada Dimensão Estratégica ou Planejamento Estratégico.

# Plano Plurianual - PPA

Cada líder do executivo escolhe as prioridades de seu governo que receberão atenção máxima durante seu mandato. Porém algumas propostas costumam aparecer nos PPAs e são muito importantes para o desenvolvimento das cidades:

- 1- Educação básica de qualidade para todos;
- 2- Acessibilidade e garantia de serviço público de saúde;
- 3- Combate à corrupção com uma gestão pública eficiente;
- 4- Rede de saneamento básica, coleta de lixo e acesso à água potável;
- 5- Preservação do meio ambiente;
- 6- Eficiência e modernização dos transportes públicos;
- 7- Proteção social e redução da pobreza.

## Plano Plurianual - PPA

A sociedade pode e deve fazer parte desse processo, tornando assim as metas e ações mais assertivas, pois, afinal de contas, ninguém melhor que a população para ajudar a decidir quais são as prioridades da cidade.

Os cidadãos podem participar da construção do PPA, tornando-o cada vez mais participativo, por meio de envio de sugestões para os vereadores e para a prefeitura, através dos líderes comunitários, participando de audiências públicas ou através de uma consulta pública.

# Plano Plurianual - PPA

Quanto mais bem elaborado o planejamento, maior a chance de os governos atingirem os resultados para a população.

E quanto maior a participação da população no processo de planejamento, maiores serão os benefícios para essa população.

# Plano Plurianual - PPA

Resultados estratégicos são os grandes objetivos que devem ser alcançados pelo Governo, geralmente, ao final dos 4 anos da Gestão Pública, e de grande impacto para a população, como a redução da pobreza, emprego e geração de renda, segurança, educação, etc.

Para alcançar esses resultados, a ação de Governo se organiza em programas. Os programas visam solucionar problemas, atender demandas ou ainda criar oportunidades de desenvolvimento e crescimento para as populações das cidades e do campo.

As ações são projetos ou atividades que visam proporcionar um bem ou serviço para atendimento das demandas da sociedade.

# Plano Plurianual - PPA

As etapas para construção do PPA são:

- Construção dos Objetivos Estratégicos de Governo
- Construção dos Objetivos Estratégicos Setoriais
- Identificação e Pactuação das Prioridades Regionais
- Consolidação do Plano
- Aprovação do Plano pela Assembléia Legislativa do Estado

# Plano Plurianual - PPA

## Construção dos Objetivos Estratégicos de Governo

Conforme vimos anteriormente o Governo e sua equipe elaboram os objetivos estratégicos tendo por base os compromissos assumidos no processo eleitoral. Esses objetivos estratégicos são propostas que depois se tornam grandes resultados para a população nas áreas social, econômica, infra-estrutura e gestão.

Os objetivos estratégicos de Governo são na verdade a concretização da visão de futuro do Governo para a população.

# Plano Plurianual - PPA

## Construção dos Objetivos Estratégicos Setoriais

Depois de elaborados os objetivos estratégicos de Governo, as Secretarias Municipais das áreas de Saúde, Educação, Ação Social e Trabalho, Infra-estrutura etc. elaboram as suas propostas, agora mais focadas nas necessidades da população do Município.

# Plano Plurianual - PPA

## Identificação e Pactuação das Prioridades Regionais

O governo e sua equipe promoverão vários encontros locais a fim de aproximar mais a população das tomadas de decisões. Afinal, o que importa é saber o que a população quer e pensa acerca de sua região.

A identificação e pactuação das prioridades regionais da população é um importante passo para elaboração do PPA que, como dito anteriormente, quanto mais participativo melhor para todos.

# Plano Plurianual - PPA

## Consolidação e Aprovação do Plano Plurianual

Realizadas as etapas anteriores, serão reunidas e consolidadas todas as propostas num único documento, que se transforma em Projeto de Lei do Poder Executivo (Prefeito).

O Projeto de Lei é enviado à Câmara Municipal, que aprecia as propostas, podendo ainda incluir novas propostas (chamadas de emendas) e, em seguida, esse projeto de Lei é votado pelos vereadores.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias serve de elo de ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento. O seu conteúdo básico está previsto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal e ela estabelece as metas e prioridades para o orçamento anual do ano seguinte.

Além disso, a LDO determina as orientações básicas para elaboração do orçamento anual, sinaliza as alterações que porventura serão efetuadas na legislação tributária municipal, informa as modificações na política de pessoal e demonstra como o administrador irá manter o equilíbrio das contas públicas.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias reúne detalhes sobre o uso dos recursos públicos no curto prazo, definindo as ações para o ano seguinte.

Cada LDO é construída com base no orçamento do ano anterior, que serve de base para a elaboração do projeto de lei de Diretrizes Orçamentárias vigente.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

No artigo 165, a Constituição prevê três leis de iniciativa do Poder Executivo para regular o uso dos recursos públicos:

- Plano Plurianual (PPA)
- Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- Planejamento Anual (LOA).

Em outras palavras, o planejamento parte de ações em médio prazo, que formam o Plano Plurianual (PPA), instrumento que aponta as grandes prioridades nacionais e regionais para períodos de quatro anos.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

No entanto, esse plano precisa ser reavaliado a cada ano, considerando o orçamento disponível e novas prioridades que podem surgir – a exemplo de catástrofes, arrecadação mais baixa que a estimativa, entre outros imprevistos.

Essa reavaliação motiva o alinhamento anual das metas, viabilizado pelas Diretrizes Orçamentárias.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Definidas as diretrizes para o ano, o Governo está apto a viabilizar a execução das metas, estimando as receitas e fixando a programação das despesas para o exercício financeiro através da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ou seja, a LDO faz a ligação entre o planejamento, expresso pelo PPA, e a prática, representada pela LOA.

Todo esse processo de planejamento e execução das ações do governo está sujeito à Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina que os objetivos e gastos públicos estejam previstos no PPA, LDO e LOA.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

O que é uma LDO Municipal?

Assim como a União, os municípios devem seguir o mesmo processo de planejamento e utilização das receitas.

Por isso, possuem seu próprio Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A diferença é que, em vez de serem construídas e avaliadas por órgãos nacionais, as legislações ficam a cargo de instituições municipais, e as metas serão executadas sob o comando do prefeito.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Isso significa que, ao elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, as entidades governamentais não apenas cumprem exigências da Constituição, mas também estabelecem quais objetivos devem ser priorizados.

O propósito é manter o equilíbrio das contas públicas, de forma que os serviços básicos continuem funcionando, haja investimentos para modernização, quando necessário, e verbas para reduzir a dívida pública.

Se o PPA prevê um projeto com metas para o combate à fome, por exemplo, a LDO é o espaço destinado a especificar em quanto tempo, quem ficará responsável e de que forma ele será executado.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO se presta a fazer um alinhamento entre objetivos e realidade, ajustando as ações do governo ao que realmente é possível fazer a cada ano, com base no orçamento previsto.

Desse modo, é possível ter maior controle das receitas e despesas públicas, que devem ser escolhidas criteriosamente.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A LDO garante o andamento dos projetos indispensáveis para oferecer uma vida digna à população, além de evitar o endividamento desnecessário dos municípios e da União.

As diretrizes também determinam os valores que devem ser poupados para o pagamento de dívidas que já existem.

Depois de receber a versão prévia da LDO, os parlamentares terão que analisá-la e debater alguns pontos, adicionar emendas e reencaminhar o documento ao Poder Executivo, responsável por sancioná-lo.

# Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Os estados e municípios podem estabelecer, por meio de leis próprias, prazos diferentes para a elaboração, encaminhamento e aprovação de sua LDO.

De qualquer forma, a vigência das diretrizes orçamentárias só deve terminar quando a próxima entrar em vigor.

Tanto que cada LDO apresenta um planejamento mínimo caso algum imprevisto impeça o cumprimento dos prazos estabelecidos na legislação.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual – LOA – é uma lei que fixa as despesas e estima as receitas que serão realizadas no próximo ano pela Administração Pública. Na sua elaboração, cabe ao Poder Legislativo avaliar e ajustar a proposta do Poder Executivo, assim como faz com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e o Plano Plurianual – PPA.

Antes de ser sancionada, a LOA é analisada pelos parlamentares que podem apresentar emendas ao projeto de acordo com critérios estabelecidos pela LDO.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Na Lei Orçamentária Anual, encontramos um planejamento de gastos definidos sobre as obras e serviços que serão prioritários pelo poder público, levando em conta os recursos disponíveis.

Ademais, a LOA é elaborada com base nas diretrizes anteriormente apontadas pelo PPA e pela LDO, ambos definidos pelo Executivo e instituídos pelo art.165 da CF.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA estabelece todas as receitas e fixa todas as despesas sobre seu respectivo exercício fiscal. Como o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual também está submetida à Lei de Responsabilidade Fiscal que recomenda critério por parte do gestor e dos vereadores, por ocasião da escolha das prioridades do município.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Definido um plano de médio prazo, com os programas e ações prioritárias (PPA) e as diretrizes para implementar esses programas e ações para o próximo ano (LDO), o próximo passo é fixar quanto poderá ser gasto em cada um desses itens no próximo ano e dizer de onde virão os recursos para bancar essas despesas.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Como já citado, a LOA estima as receitas para o próximo ano, com base no histórico de arrecadação e em uma previsão de crescimento ou redução de acordo com os movimentos do mercado.

Com a informação de quanto provavelmente teremos de arrecadação no ano seguinte é que são fixadas as despesas para cada uma dessas ações. Ou seja, depois da aprovação dessa Lei, os gestores de cada área saberão qual é o valor máximo que poderão gastar em cada uma das ações listadas no PPA.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Isso não significa, necessariamente, que aquele valor estará disponível em Caixa para a realização dessas despesas, já que as receitas foram apenas estimadas e dependem da sua realização para que estejam à disposição.

O principal benefício dessa fixação de despesas é oferecer um norte para que os gestores planejem as etapas táticas e operacionais daquelas ações no ano seguinte.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

A LOA se divide em três orçamentos:

**Orçamento Fiscal:** refere-se a gastos com pessoal, custeio da máquina pública, transferências para outras entidades administrativas, além de planejamento e execução de obras, aquisição de equipamentos, instalações, material permanente, entre outros.

**Orçamento de Investimentos (Estatais):** o referido orçamento está destinado a obras e incrementos na cidade e/ou em empresas Estatais.

**Orçamento de Seguridade Social:** que abrange a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde Pública.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

## Como elaborar a LOA?

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima a receita e autoriza a despesa a ser realizada no ano seguinte. A montagem do projeto de lei, no primeiro momento se concretiza na previsão da receita (% de aumento em relação ao ano anterior) e no cálculo das despesas rígidas (pessoal e encargos, contratos de longo prazo, o consumo essencial, energia elétrica, precatórios, pagamento de serviços da dívida (juros e amortização)).

Na avaliação global do projeto do orçamento devem ser comparados os valores propostos com o realizado nos anos anteriores, procurando-se o motivo de todas as variações.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

## RECEITAS

Conjunto de recursos que o poder público prevê arrecadar para custear as despesas que pretende e necessita realizar. As receitas podem ser de dois tipos: CORRENTES e de CAPITAL.

### RECEITAS CORRENTES (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 1º)

- Tributos: impostos, taxas, contribuições de melhorias.
- Receita Patrimonial: resultam da função econômica do patrimônio (aluguéis, participações societárias).
- Receita Agropecuária: decorre da atividade agrícola, pecuária e silvicultura.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

## RECEITAS

- Receita Industrial: resultado atividades industriais (conceito: IBGE. Como exemplo, temos os royalties da exploração de petróleo no caso do Rio de Janeiro).
- Receita de Serviços: resulta da prestação de serviços do comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais.
- Transferências Correntes: têm origem na União, Estados ou Municípios, Organismos Internacionais, Instituições Privadas, Pessoas Físicas. Destinam-se ao funcionamento de estrutura administrativa municipal.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

## RECEITAS

### RECEITAS DE CAPITAL (Lei Federal n.º 4320/64, art. 11, parágrafo 2º)

- Operações de Crédito: empréstimos e financiamentos.
- Alienação de Bens: venda de imóveis, máquinas, etc.
- Amortização de empréstimos: provenientes do pagamento de empréstimos concedidos.
- Transferências de Capital: tem idêntica origem das Transferências Correntes, destinando-se à cobertura das Despesas de Capital (Obras e Instalações, Equipamentos, Material Permanente, Inversões Financeiras).

# Lei Orçamentária Anual - LOA

## DESPESAS

As despesas orçamentárias, assim como as receitas, também classificam-se em duas categorias econômicas: as CORRENTES e as de CAPITAL.

As Despesas Correntes são realizadas de forma permanente e garantem o funcionamento dos serviços públicos. Se subdividem em de Custeio e de Transferências.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

As Despesas de Custeio asseguram a prestação dos serviços públicos, incluindo o pagamento de pessoal, material de consumo e serviço de terceiros que abrangem a manutenção de equipamentos, material permanente e construções.

Exemplos: Pessoal e Obrigações Patronais; Material de Consumo; Serviço de Terceiros; Sentenças Judiciárias.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Já as Transferências Correntes são despesas realizadas pela Administração Centralizada (caixa da Secretaria da Fazenda) mas que se destinam a custear o funcionamento de entidades de direito público ou privado (autarquias, empresas públicas, fundos municipais, instituições assistenciais ou culturais sem fins lucrativos).

Exemplos: Transferências (a Autarquias e a Fundos); Subvenções Sociais; Subvenções Econômicas; Pagamento de Inativos e Pensionistas; Juros da Dívida.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

As Despesas de Capital contribuem para aumentar o patrimônio público como, por exemplo, o planejamento e a execução de obras (incluindo, neste caso, a compra de terrenos), a aquisição de material permanente, equipamentos, participação na restituição ou aumento de capital de empresas. Incluem-se nesta categoria, também, as transferências a autarquias, empresas públicas, fundos, instituições de caráter assistencial ou cultural que se destinam a realização de Investimentos ou a Inversões Financeiras.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Em relação a Lei Orçamentária (LOA) - a primeira tarefa no exame da proposta de lei orçamentária é verificar sua consistência em relação ao Plano Plurianual e à LDO.

A primeira pergunta a ser respondida é: o orçamento anual em seus números, objetivos globais e diretrizes é coerente, cumpre o que estabelecem e determinam o Plano Plurianual e a LDO?

Deve ser observado se a proposta cumpre os dispositivos da Lei Orgânica no que diz respeito às despesas mínimas com saúde e educação.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

A participação da sociedade civil na elaboração das leis orçamentárias é fundamental para que o poder público execute as obras e serviços públicos.

A abertura de espaços participativos para definição do orçamento e das políticas públicas é uma ação que depende da mobilização da sociedade civil.

Outro resultado importante da participação direta é o aprofundamento do controle social na aplicação dos recursos públicos.

A execução de obras, serviços e programas podem ser acompanhados de perto pelos participantes do processo: conselheiros e delegados.

A transparência no gasto público e a divulgação via internet, por exemplo, colaboram com implementação da participação de todos na gestão da cidade.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

Como vimos, o orçamento público é construído através de Programas e Ações, que podem ser classificadas pelos Projetos e Atividades.

Os principais objetivos são demonstrar as realizações do governo e o resultado pretendido e integrar o planejamento e o orçamento, na medida em que, primeiro, o governo deve definir quais seus Programas e, depois, quanto investirá em cada um.

# Lei Orçamentária Anual - LOA

O Programa define a política pública a ser implementada de um modo geral.

As Ações são instrumentos de realização dos programas, das quais resultam bens e serviços.

Entretanto esta maneira de elaborar o orçamento pode dificultar a compreensão de como os governos estão efetivamente gastando os recursos, tendo em vista que é mais complexo identificar (por conta da organização por programas), por exemplo, quanto foi utilizado em publicidade.

Para facilitar essa leitura que algumas prefeituras apresentam seus gastos por outros critérios, como por secretarias ou linhas de gastos.

## Finalizando...

A utilização das leis para planejamento e acompanhamento orçamentário permite melhor acompanhamento e segurança na arrecadação e utilização das verbas públicas, por parte de todos os envolvidos e interessados, gerando confiança nos gestores públicos, por parte da sociedade civil, desde que estes garantam o acesso e a transparência nas informações, independente do canal escolhido para divulgação.

Obrigado e  
até a próxima!!

[marcaosanto@hotmail.com](mailto:marcaosanto@hotmail.com)

