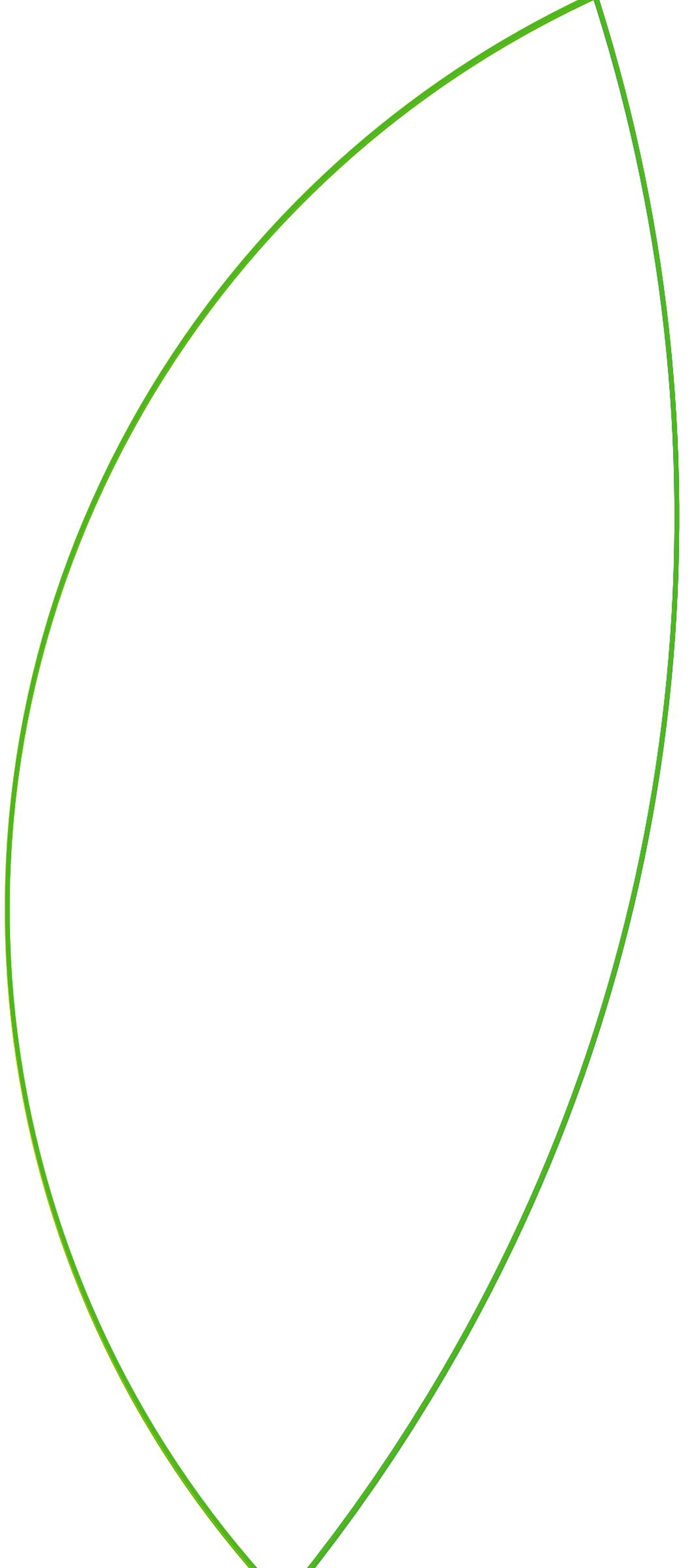


# Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios

---

2025



# Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios

---

2025

SECRETARIA  
NACIONAL DE  
PLANEJAMENTO

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO  
E ORÇAMENTO



## **Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO**

### **Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

### **Ministra do Planejamento e Orçamento**

Simone Nassar Tebet

### **Secretário-Executivo**

Gustavo José de Guimarães e Souza

### **Secretária Nacional de Planejamento**

Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula

### **Secretária-Adjunta Nacional de Planejamento**

Flávia Duarte Nascimento

### **Subsecretária do Sistema de Coordenação do Sistema de Planejamento**

Estela Alves de Medeiros

### **Subsecretário de Planejamento de Longo Prazo**

Fabiano Chaves Silva

### **Subsecretária de Programas de Infraestrutura e Planejamento Territorial**

Flávia Pedrosa Pereira

### **Subsecretário de Programas Sociais, Áreas Transversais e Multissetoriais e Participação Social**

Danyel Lorio de Lima

### **Subsecretário de Programas das Áreas Econômicas e Especiais**

Hugo Torres do Val

### **Chefe de Gabinete**

Riane Ribeiro Carvalho

### **Responsáveis Técnicos**

Rafael Martins Neto – SEPLAN/MPO

Márcia Ribeiro Fantuzze Dias – SEPLAN/MPO

Cláudio Alexandre de Arêa Leão Navarro – SEPLAN/MPO

### **Equipe Técnica de Planejamento Governamental**

Alexandre Sergio Piovesan

Alyson Canindé Macedo de Barros

Ana Luiza de Menezes Delgado

Andréa Costa Magnavita

Andrea Thalhofer Ricciardi

César Augusto Assis Mascarenhas de Oliveira

Claudia Campos de Ávila Santos

Cristiane Gonzaga Chaves de Carvalho

Daniel Souza Coelho

Danielle Cavagnolle Mota

David Meister

Diego dos Santos Fernandes

Diego Pereira de Oliveira

Dorotea Blos

Edilson Almeida de Souza

Erick Fagundes Ribeiro

Fábio Régis Sparremberger

Fabíola de Souza Anacleto

Fabíola Rocha Caires

Gilberto Pompilho de Melo Filho

Guilherme dos Santos Floriani

Ismael Damasceno Pavani

João Carlos Gonçalves Barreto

José Mauro Martini

Josefa de Fátima Araújo Ribeiro

Juliano Pestana de Aragão

Mara Helena Sousa

Marcelo Aguiar Cerri

Marcelo de Macedo Reis

Márcia Ribeiro Fantuzze Dias

Marco Antonio de Oliveira

Mariana Meirelles Nemrod Guimarães

Pedro Emilio Pereira Teodoro

Priscila Carvalho Soares

Rafael Henrique Cerqueira

Rafael Pereira Torino

Raquel Braga Barreto Sampaio

Raianne Xavier de Alcântara Horovit

Ricardo Dislich

Tarcísio Henke Fortes

Thomaz Fronzaglia

Valéria Cristina Passos Valentim

Welton Batista de Barros

Sofia Castanheira Saliba

### **Estagiários**

Ana Caroline de Sousa Santos

Caio Antunes Costa Monteiro Chaves

Eduardo Moreira Araújo

Pamella Dayane Alencar

### **Secretaria Executiva – MPO**

#### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Viviane Barros

Ivan Sasha

#### **Estagiários de Design**

Micer Santos

Douglas Saymon

## Imagens

Adobe Stock

Imagens tratadas com o auxílio de ferramentas gerativas de inteligência artificial

## Informações

E-mail: [seplan@planejamento.gov.br](mailto:seplan@planejamento.gov.br)

Última alteração: 11 de fevereiro de 2025.

*\*É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.*

**Ministério do Planejamento e Orçamento**  
[gov.br/planejamento](http://gov.br/planejamento)

### Siga nossas redes sociais

 @planejamentoeorcamento

 @MinPlanejamento



**Fevereiro de 2025**



# Sumário

---

<b>Sumário</b>	<b>7</b>
<b>Lista de Figuras</b>	<b>9</b>
<b>Abreviaturas e Siglas</b>	<b>11</b>
<b>Apresentação</b>	<b>13</b>
<b>1 Introdução</b>	<b>17</b>
<b>2 PPA: Premissas para sua Elaboração</b>	<b>21</b>
<b>3 Elaboração do PPA</b>	<b>27</b>
3.1 Metodologia de Elaboração	27
3.2 Estrutura: dimensões e atributos	30
<b>4 Agendas Transversais</b>	<b>39</b>
<b>5 Financiamento e Recursos Orçamentários e Não Orçamentários</b>	<b>45</b>
<b>6 Monitoramento, Avaliação e Revisão</b>	<b>51</b>
6.1 Monitoramento	51
6.2 Avaliação	52
6.3 Revisão	52
<b>7 Conclusão</b>	<b>57</b>
<b>8 Referências</b>	<b>61</b>
<b>9 Anexos</b>	<b>65</b>
<b>10 Apêndice</b>	<b>71</b>



## Lista de Figuras

---

<b>Figura 1</b> – <i>Elementos do Modelo Lógico</i> .....	<b>28</b>
<b>Figura 2</b> – <i>Relação entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA 2024-2027</i> .....	<b>31</b>
<b>Figura 3</b> – <i>Estrutura do PPA 2024-2027 federal</i> .....	<b>32</b>
<b>Figura 4</b> – <i>Estrutura do PPA 2024-2027 do Governo Federal</i> .....	<b>65</b>
<b>Figura 5</b> – <i>Conceitos dos principais atributos do PPA 2024-2027 do Governo Federal</i> .....	<b>65</b>
<b>Figura 6</b> – <i>Exemplo de atributos do PPA 2024-2027 - Programa Bolsa Família</i> .....	<b>66</b>
<b>Figura 7</b> – <i>Material de Apoio para as Oficinas de Planejamento</i> .....	<b>67</b>



## Abreviaturas e Siglas

<b>FEP</b>	Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e PPPs
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>MIDR</b>	Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional
<b>MPO</b>	Ministério do Planejamento e Orçamento
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>PCDR</b>	Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional
<b>PDCA</b>	Plan (Planejar), Do (Executar), Check (Checar), Act (Agir)
<b>PEM</b>	Planos Estratégicos Municipais
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PPPs</b>	Parcerias Público-Privadas
<b>SEPLAN</b>	Secretaria Nacional de Planejamento
<b>SIOP</b>	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
<b>SWOT</b>	Análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças
<b>UNICEF</b>	Fundo das Nações Unidas para a Infância



## Apresentação

---

A retomada do planejamento governamental tem papel central na transformação de realidades e no desenvolvimento do Brasil. O fortalecimento dessa prática é fundamental para promover a equidade, a inclusão e a sustentabilidade, conduzindo o país a trajetórias de desenvolvimento econômico e social mais sólidas e coerentes. Esse esforço visa garantir que o planejamento não seja apenas um exercício burocrático, mas um verdadeiro agente de mudança para o futuro do país.

Diante da relevância da função de planejamento, a Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, que orientam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a administração pública durante um período de quatro anos.

Trata-se do principal instrumento de planejamento público no Brasil nos três níveis de governo. Ele deve orientar a gestão pública, buscando atender às demandas da sociedade. Seu papel estratégico deve refletir-se por meio da vinculação de resultados estratégicos ao orçamento, garantindo a exequibilidade e a materialização das entregas que levem àqueles resultados e, assim, transformem a realidade da população.

Adicionalmente, o PPA assegura a continuidade da ação do Estado durante as transições de governo, já que sua vigência começa no segundo ano de uma gestão e se encerra no primeiro ano da gestão seguinte. Dessa forma, fica claro o caráter estratégico e tático desse instrumento.

Este guia tem como objetivo esclarecer conceitos, apresentar diretrizes e orientações básicas para a elaboração dos Planos Plurianuais Municipais para o ciclo 2026-2029. O material foi elaborado com base nas inovações metodológicas e dos aprendizados obtidos na elaboração do PPA 2024-2027 do Governo Federal.

Trata-se de uma iniciativa da Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento, imbuída do seu compromisso de fortalecer as capacidades de planejamento em todos os níveis de governo e, conseqüentemente, promover uma gestão pública mais eficiente e justa.

Espera-se que o guia contribua na elaboração de planos robustos e ajustados às realidades e necessidades específicas dos municípios, capazes de orientar os gestores públicos municipais e a alocação de recursos para ações que efetivamente promovam o desenvolvimento sustentável e inclusivo, de forma integrado e equilibrado em todo o território nacional.



A close-up photograph of a person's hand holding a black pen, poised to write on a document. The document features a bar chart and a pie chart. The scene is overlaid with a semi-transparent blue and green gradient. A large white number '1' is positioned on the left side of the image.

1

**Introdução**



# 1

## Introdução

---

O planejamento é uma das funções essenciais da governança no setor público, por meio dele são definidas as estratégias e rumos que se deseja atingir. Planejar é essencial para organizar e orientar a atuação da administração pública, de modo que se tenha clareza quanto aos objetivos, ações e metas a serem realizadas a curto, médio ou longo prazo.

Planejar a ação governamental traz diversas vantagens para a administração pública e para a sociedade, como:

1. **Melhoria da Qualidade dos Serviços Públicos:** o planejamento permite a identificação das necessidades da população e a definição de ações específicas para atendê-las.
2. **Eficiência na Alocação de Recursos:** a partir de um planejamento bem elaborado, é possível alocar os recursos de forma eficiente e otimizada, garantindo que os investimentos sejam direcionados para as áreas prioritárias.
3. **Transparência e Participação Social:** o planejamento promove a transparência na gestão pública, permitindo que a população acompanhe e participe das ações de Governo. Isso fortalece a democracia e a confiança da sociedade no Estado.

A Constituição Federal de 1988 estabelece a importância do planejamento governamental como um dever do Estado. O artigo 165 define os principais instrumentos de planejamento e orçamento: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo, que deve ser elaborado pelo Governo Federal, Estados, Distrito Federal, e Municípios, e possui vigência de quatro anos. De acordo com a Constituição, o Plano deve estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de duração continuada. Ele é elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo e vigora a partir do segundo ano, estendendo-se até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

O ano de 2025 marca o ano de elaboração dos novos PPAs municipais, que terão vigência de 2026 a 2029. O Plano é crucial para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades específicas da população local. Um planejamento bem elaborado permitirá que os municípios identifiquem suas prioridades, aloquem recursos de forma eficiente e implementem ações que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.



# 2

## PPA: Premissas para sua Elaboração





# 2

## PPA: Premissas para sua Elaboração

---

Durante o processo de construção do Plano Plurianual, algumas premissas devem ser consideradas para o êxito do projeto.:

**1. Participação Social:** é um princípio fundamental da democracia, com previsão Constitucional, que garante que a sociedade tenha voz ativa na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. No contexto do planejamento governamental e elaboração do PPA, a participação social é essencial para assegurar que os programas reflitam as necessidades e demandas da população, promovendo transparência, legitimidade e eficácia das ações governamentais.

A participação social na elaboração do Plano Plurianual Municipal pode ocorrer de diversas formas, sendo as mais comuns as audiências públicas e as consultas públicas, inclusive com a utilização de plataformas digitais:

- a. Consultas Públicas:** são processos formais em que o governo busca a opinião da sociedade sobre determinados temas ou propostas de políticas públicas. As consultas públicas podem ser realizadas, por exemplo, por meio de questionários, enquetes online e reuniões presenciais.
- b. Audiências Públicas:** são eventos abertos ao público em que representantes do governo apresentam propostas de políticas públicas e recebem contribuições da sociedade. As audiências públicas permitem um diálogo direto entre o governo e a população, promovendo a transparência e a participação ativa.
- c. Plataformas Digitais:** ferramentas como aplicativos e portais na internet ampliam o alcance da participação, permitindo o envio de propostas e opiniões de forma acessível e inclusiva.

**2. Integração das políticas públicas com outros instrumentos de Planejamento (planos nacionais, estaduais, municipais e setoriais).**

A sinergia entre os instrumentos de planejamento permite que os recursos sejam alocados de maneira mais eficiente, evitando duplicidade de esforços e potencializando os resultados. Além disso, a colaboração intersetorial facilita a identificação de prioridades comuns e a implementação de estratégias integradas, multidimensionais e transversais, promovendo um desenvolvimento sustentável e inclusivo. Dessa forma, a articulação entre o PPA, as políticas públicas e os diversos instrumentos de planejamento relacionados não só otimiza a gestão pública, mas também fortalece a capacidade do governo de responder às necessidades da sociedade de maneira mais eficaz e abrangente.

Além do plano de governo, dos planos estratégicos municipais (PEM) e do Plano Diretor do Município, é recomendável que o PPA municipal considere o PPA Federal 2024-2027 (notadamente a sua dimensão estratégica), os Planos Regionais de Desenvolvimento (da Amazônia; do Centro-Oeste e do Nordeste), os Planos de Desenvolvimento Estadual. Devem ser observadas, ainda, agendas e acordos internacionais de que o Brasil faz parte, como a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030 com seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

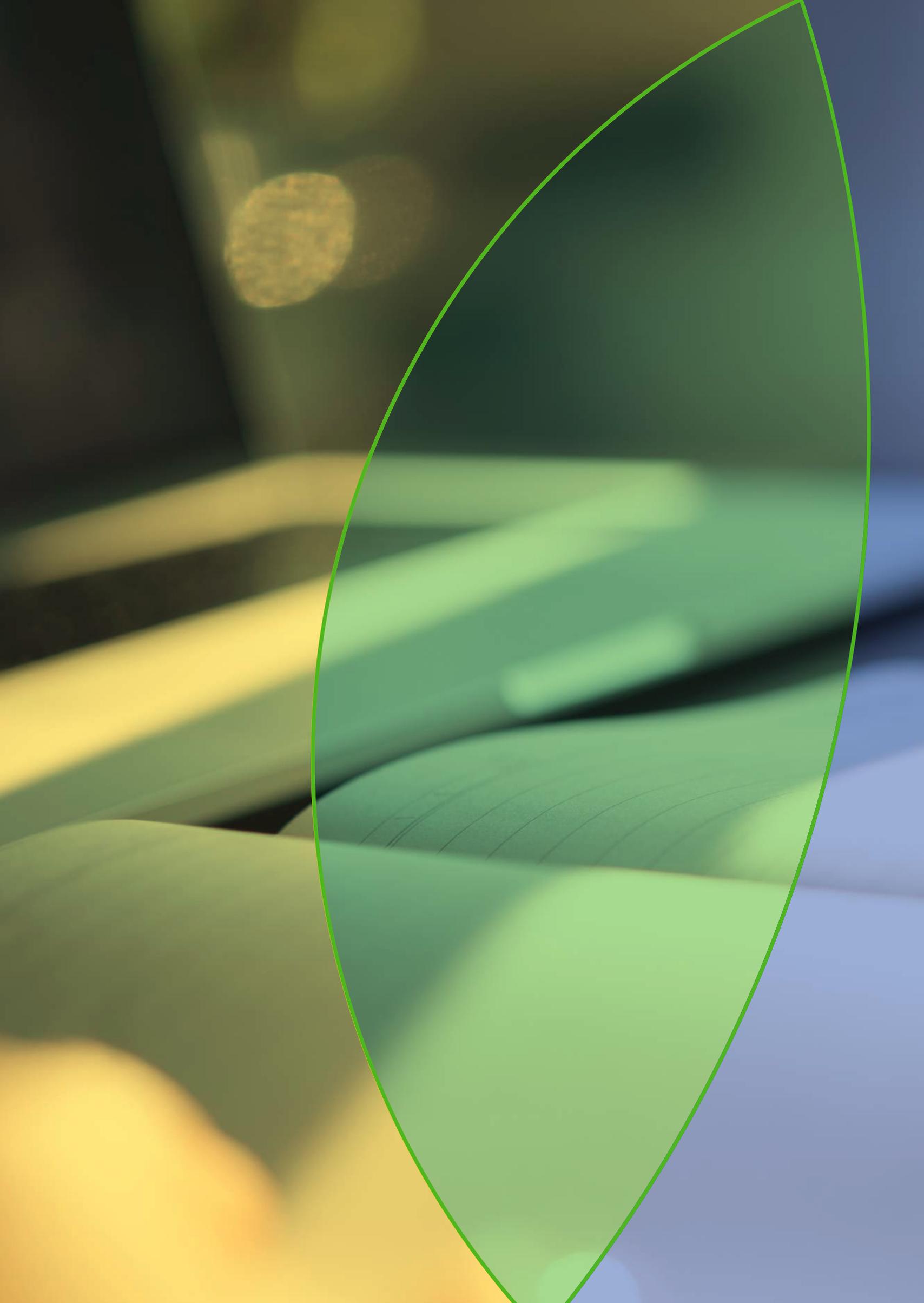
### **3. Critérios de regionalização de políticas públicas, visando a redução das desigualdades.**

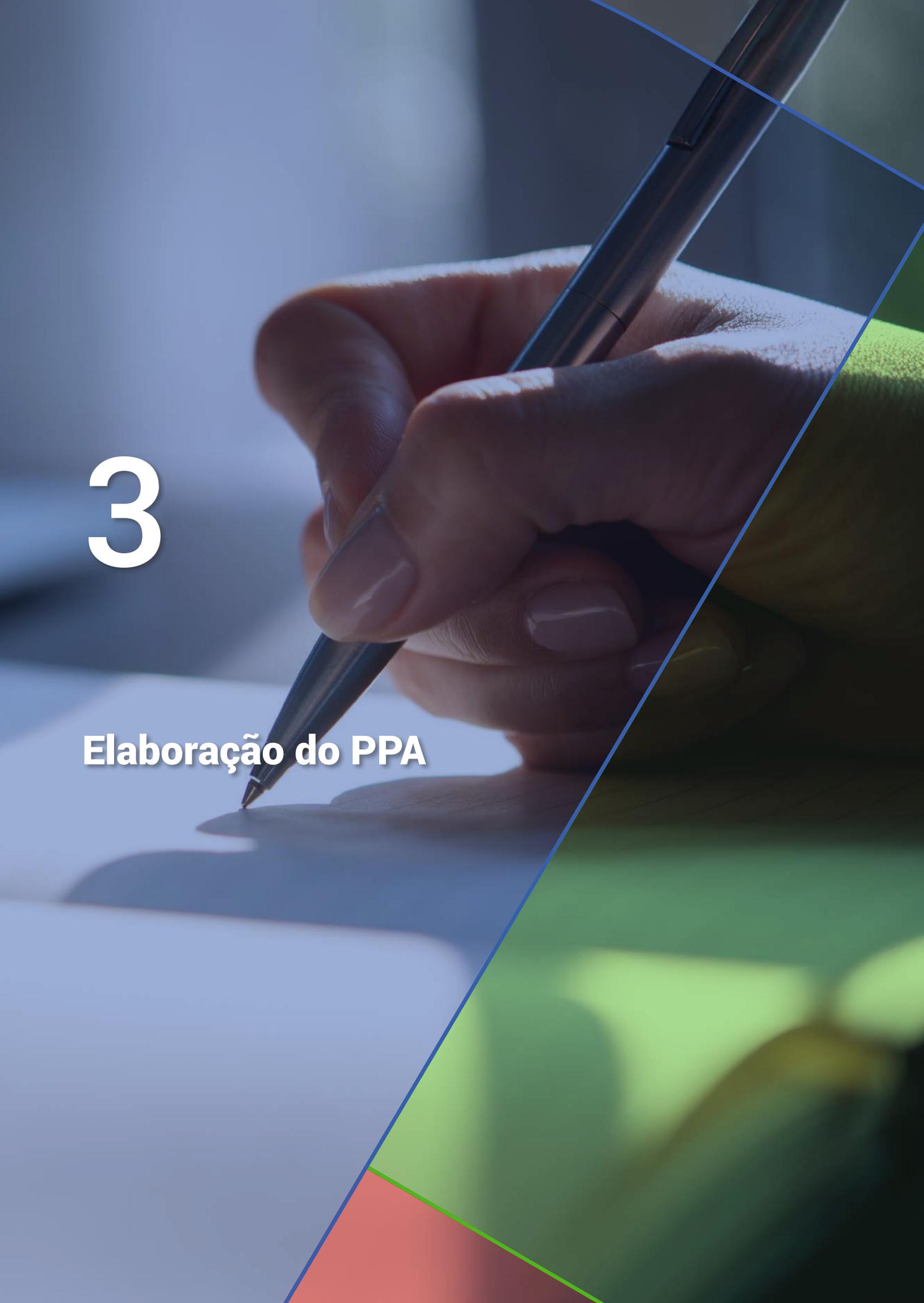
O território deve ser espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de transparência dos resultados da atuação pública. A diminuição das desigualdades regionais e sociais, como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, deve ser parâmetro para a atuação do Poder Executivo e, portanto, deve estar presente no escopo do PPA.

### **4. Integração entre planejamento e orçamento** – Alinhar o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) assegura a coerência e a viabilidade das ações planejadas. Este pilar objetiva que o PPA seja factível, observe o realismo fiscal e a melhor identificação da relação entre as metas dos programas e os recursos orçamentários e não orçamentários que as financiam. Para que o PPA esteja em consonância com a realidade fiscal, é importante que as estimativas de recursos financeiros contidas no plano reflitam a situação fiscal e orçamentária do Município, a partir de revisões periódicas.

### **5. Gestão:** implementar mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão contínuos para acompanhar a execução das políticas públicas e realizar ajustes no plano quando necessário. O tema será detalhado adiante.





A close-up photograph of a hand holding a black pen, writing on a white document. The background is blurred, showing a desk and some papers. A diagonal blue line runs from the top right to the bottom left, separating the image into two main sections. The top-left section is light blue, and the bottom-right section is a gradient of green and yellow. The number '3' is prominently displayed in the top-left section.

**3**

**Elaboração do PPA**



# 3

## Elaboração do PPA

---

A elaboração do PPA é um processo essencial para o sucesso da gestão pública, pois permite identificar e priorizar as demandas da sociedade e as oportunidades de desenvolvimento. O instrumento orienta, de forma concreta, as escolhas do governo, que se traduzem em programas e no orçamento definido para os quatro anos de sua vigência.

O primeiro passo para a elaboração de um Plano Plurianual é a definição de sua estrutura e metodologia. Ou seja, quais dimensões e elementos compõem o Plano Plurianual do Município e como será desenvolvido.

A elaboração de um instrumento de planejamento é comumente norteado por três grandes questões: 1) Onde estamos? 2) Aonde queremos chegar? e 3) Como vamos chegar lá?

### 3.1 Metodologia de Elaboração

Algumas ferramentas de planejamento têm sido utilizadas como apoio à metodologia de elaboração e gestão do PPA, tais como: planejamento estratégico; ciclo PDCA, Modelo Lógico; e Análise SWOT.

Para a elaboração do PPA Federal, foi feita uma adaptação do modelo lógico para a construção do desenho dos programas. Ela apresenta como elementos constitutivos: a) o Macroproblema e os problemas a serem enfrentados (ou mitigados); b) as evidências, causas e consequências do Macroproblema; c) as alternativas existentes para combater o problema; d) os resultados pretendidos pela intervenção, ou seja, os benefícios a serem auferidos pelo público-alvo; e d) o volume de recursos financeiros e não financeiros requeridos para a implementação da intervenção pública.

Para melhor visualização do mapeamento de relacionamentos hierárquicos das causas e consequências, recomenda-se a construção de uma árvore de problemas. Um exemplo pode ser encontrado na construção do Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, neste link: [Metodologia de Construção — Ministério da Justiça e Segurança Pública](#).

O Modelo Lógico enfatiza o levantamento dos componentes das “camadas estruturais da cadeia causal” de forma a demonstrar como recursos e atividades geram produtos, resultados e impactos respectivos. A finalidade é melhorar a consistência (sustentabilidade) e coerência (causalidade) no desenho das políticas públicas.

**Figura 1** – Elementos do Modelo Lógico



Fonte: Plano Nacional de Segurança Pública 2021-2030

Como parte do processo de elaboração do PPA Municipal, recomenda-se a elaboração de manuais e guias orientativos, tal como feito durante o processo de construção do Plano Plurianual 2024-2027 (os documentos de elaboração do PPA Participativo podem ser encontrados [aqui](#)).

O Manual Técnico deve apresentar os aspectos conceituais do PPA, os pilares metodológicos e a estrutura do PPA, com o detalhamento dos principais atributos do programa finalístico, o processo de elaboração dos programas e próximos passos. O entendimento dos conceitos e itens detalhados no Manual são fundamentais para a elaboração dos programas.

Quanto ao processo de construção em si, após a definição da **metodologia, métodos e ferramentas de apoio** para a construção do PPA, é necessário estabelecer as **etapas de trabalho**. Em seguida, deve-se montar o **cronograma de trabalho**, detalhando os prazos para cada etapa e garantindo que todas as atividades sejam realizadas dentro do tempo previsto na Constituição de cada Município.

A identificação do público que participará do processo de elaboração é outra etapa crucial, pois envolve a seleção de indivíduos e organizações que contribuirão para a construção do plano. Esses participantes podem incluir, além dos representantes de diferentes setores do governo, especialistas técnicos, membros da sociedade civil e outros atores relevantes.

Por fim, realizar **capacitação e fornecer orientações, tanto à equipe que coordena o processo quanto aos demais participantes**, são fundamentais para assegurar que todos os envolvidos estejam bem-informados e preparados para executar suas funções. Isso pode incluir treinamentos presenciais ou virtuais (online ou videoaulas), publicação e disseminação de materiais informativos, garantindo uma comunicação clara e eficaz ao longo de todo o processo.

As principais etapas na construção de um Plano Plurianual (PPA) municipal são:

- 1. Realização de Diagnóstico Situacional:** Esta etapa inicial envolve a análise detalhada da situação atual do município, incluindo aspectos sociais, econômicos, ambientais e institucionais. O objetivo é identificar os principais desafios e oportunidades que o município enfrenta.
- 2. Definição de Diretrizes e Objetivos:** Com base no diagnóstico e no plano de governo do prefeito eleito, são estabelecidas a visão de futuro, as diretrizes estratégicas e os objetivos a serem

alcançados ao longo do período do PPA. Essas diretrizes orientam todas as ações e programas a serem desenvolvidos. As duas primeiras etapas do processo compõem a dimensão estratégica do PPA.

- 3. Elaboração dos Programas e Ações:** Nesta etapa, são definidos os programas, projetos e ações que serão implementados para alcançar os objetivos estabelecidos. Cada programa deve ter objetivos e metas claras, indicadores de desempenho e previsão orçamentária. A unidade do município responsável pela elaboração dos Programas pode organizar encontros, plenárias e oficinas com os diversos atores para o detalhamento da dimensão tática do PPA.
- 4. Consulta e Participação Popular:** É fundamental envolver a população e os diversos atores no processo de elaboração do PPA. Isso pode ser feito ao longo de todas as etapas anteriores, por meio de audiências públicas, consultas online e reuniões com representantes da sociedade civil, garantindo que as prioridades da comunidade sejam consideradas.
- 5. Identificação dos recursos orçamentários e não orçamentários relacionados aos programas do PPA.** Essa etapa é crucial, pois garante que todos os possíveis meios de financiamento sejam considerados, proporcionando uma base sólida para a execução dos programas e ações do PPA. Durante esta etapa, as metas dos programas devem ser reavaliadas para garantir que estejam em consonância com os recursos previstos.
- 6. Análise de consistência final do PPA elaborado. Essa etapa é recomendada para verificar:**
  - i. se o plano contém todos os elementos necessários, de acordo com a metodologia definida;
  - ii. se há coerência entre os elementos nas relações de causalidade (ação e resultado); e
  - iii. a relevância estratégica do programa e seu impacto para solução do problema que afeta o público-alvo.
- 7. Validação com a alta gestão.** É importante também realizar a validação dos atributos do PPA com a alta gestão e pactuação com as áreas envolvidas na implementação das ações.
- 8. Projeto de lei.** O documento final é consolidado em um projeto de lei que é encaminhando à Câmara Municipal para discussão e aprovação. Um modelo de projeto de lei do PPA foi incluído no Apêndice do Guia. O processo legislativo garante a legitimidade e a transparência do plano.

A fase de elaboração se encerra com a sanção da lei do PPA pelo Prefeito. A partir daí se inicia a implantação do plano, que será abordada no capítulo 6 deste guia.

#### **Documentos produzidos durante a elaboração do PPA:**

- Manual Técnico do PPA
- Vídeos/Documentos de capacitação
- Material de apoio à elaboração dos Programas (guias, canvas, organização de oficinas)
- Relatório da organização dos programas
- Projeto de Lei do PPA
- Mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei do PPA

## 3.2 Estrutura: dimensões e atributos

O PPA Federal 2024-2027 pode ser uma das referências metodológicas para a elaboração do PPA Municipal<sup>1</sup>, promovendo-se as adaptações necessárias à realidade municipal. O PPA 2024-2027, plano central do governo federal, apresenta duas dimensões em nível legal, quais sejam: estratégica e tática. Há ainda uma dimensão infralegal: a dimensão operacional ou gerencial.

A dimensão estratégica do Plano Plurianual traduz as principais linhas estratégicas definidas pelo governo para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte o período de quatro anos.

A dimensão estratégica do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 do Governo Federal é composta por Visão de Futuro, Indicadores-Chave Nacionais, Valores, Diretrizes, Eixos, Objetivos Estratégicos e Indicadores. Os eixos foram definidos de maneira a promover a integração e a sinergia entre diferentes setores e políticas, garantindo uma abordagem holística e coordenada. Os três eixos da dimensão estratégica do PPA são: 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.

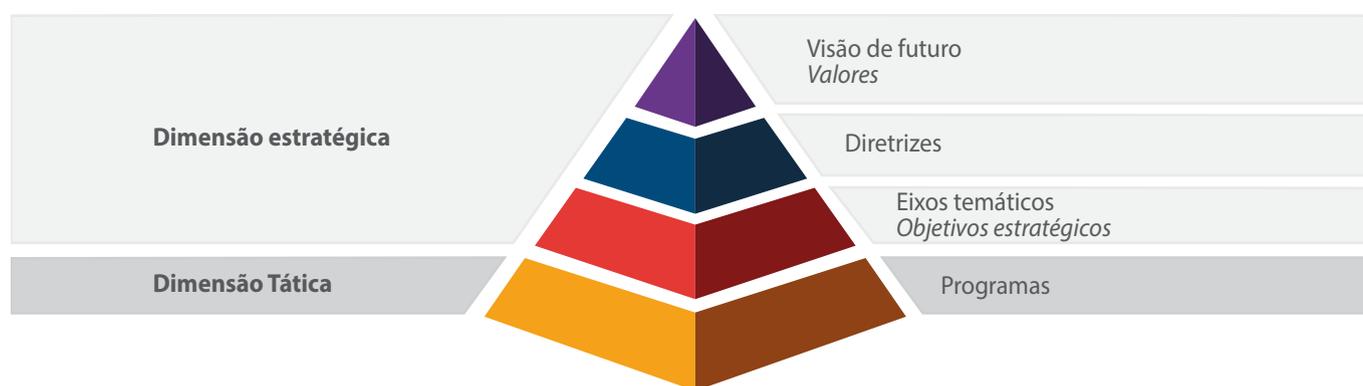
### 3.2.1 Atributos da Dimensão Estratégica

- **Visão de Futuro** - a Visão de Futuro corresponde a uma declaração de um desejo coletivo, factível e claro, que orienta o planejamento da ação governamental. A Visão de Futuro estabelece o que se espera como um retrato nacional ao fim do período, como compromisso com o povo brasileiro e a comunidade internacional. Assim, a Visão é um ideal possível de ser alcançado, que demanda o engajamento de todos.
- **Valores** - são o conjunto de princípios e atitudes que orientam as decisões de governo no âmbito do PPA. Os valores devem guiar o comportamento de todos os que contribuem para a ação do governo.
- **Diretrizes** - são orientações que regulam um caminho a seguir, estabelecendo critérios que determinam e direcionam as ações para superação dos desafios compreendidos em cada Eixo Temático.
- **Eixos Temáticos** - agrupam os desafios a serem enfrentados no período do PPA de acordo com suas temáticas centrais. Os Eixos Temáticos integram de forma sinérgica as ações governamentais e explicitam as suas interrelações.
- **Objetivos Estratégicos** - são declarações objetivas e concisas que indicam as mudanças que precisam ser realizadas em parceria entre governo e sociedade para atingir a Visão de Futuro. 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.

1 <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/manual-do-ppa-2024-2027.pdf>

- **Indicadores-chave** – os indicadores-chave medem os resultados obtidos no período (efeitos/mudanças na realidade) gerados pela ação governamental. Podem ser vistos como parte dos esforços para alinhar as políticas e programas do governo com os resultados – uma população saudável e educada, emprego e moradia adequados, meio ambiente conservado – esperados pelos cidadãos. São variáveis-chave para aferir os efeitos de transformação e são essenciais para o acompanhamento do desempenho da estratégia adotada no Plano.
- **Meta** - para cada indicador será atribuída uma meta a ser atingida ao final do PPA. A meta é um marco para avaliar se os resultados e impactos estão sendo atingidos de acordo com o planejado. As metas devem ser desafiadoras, e, ao mesmo tempo, realistas.

**Figura 2** – Relação entre a dimensão estratégica e a dimensão tática do PPA 2024-2027



Fonte: SEPLAN/MPO

As diretrizes e os indicadores-chave devem orientar as principais linhas de ação do governo para os próximos quatro anos, cabendo aos objetivos estratégicos fundamentarem os programas e seus objetivos.

Na elaboração do PPA municipal, o município pode tomar como referencial a dimensão estratégica do PPA 2024-2027. Ela foi construída a partir de um processo prospectivo inovador, que parte de um diagnóstico situacional dos principais desafios e incertezas nacionais e de uma análise prospectiva, com levantamento de megatendências e incertezas do horizonte temporal do plano.

Por seu turno, os objetivos estratégicos do PPA 2024-2027 expressam as transformações que serão buscadas pelo Governo Federal, mas cujo alcance depende da articulação mais ampla de políticas públicas e investimentos, nos três níveis de governo. Assim, podem ser tomados como referenciais pelos municípios, considerando as necessidades e especificidades de cada localidade.

### 3.2.2 Dimensão Tática do PPA 2024-2027

A dimensão tática do PPA 2024-2027 do Governo Federal consiste nos programas, com seus objetivos e entregas, seus respectivos indicadores e metas, investimentos plurianuais e medidas institucionais e normativas.

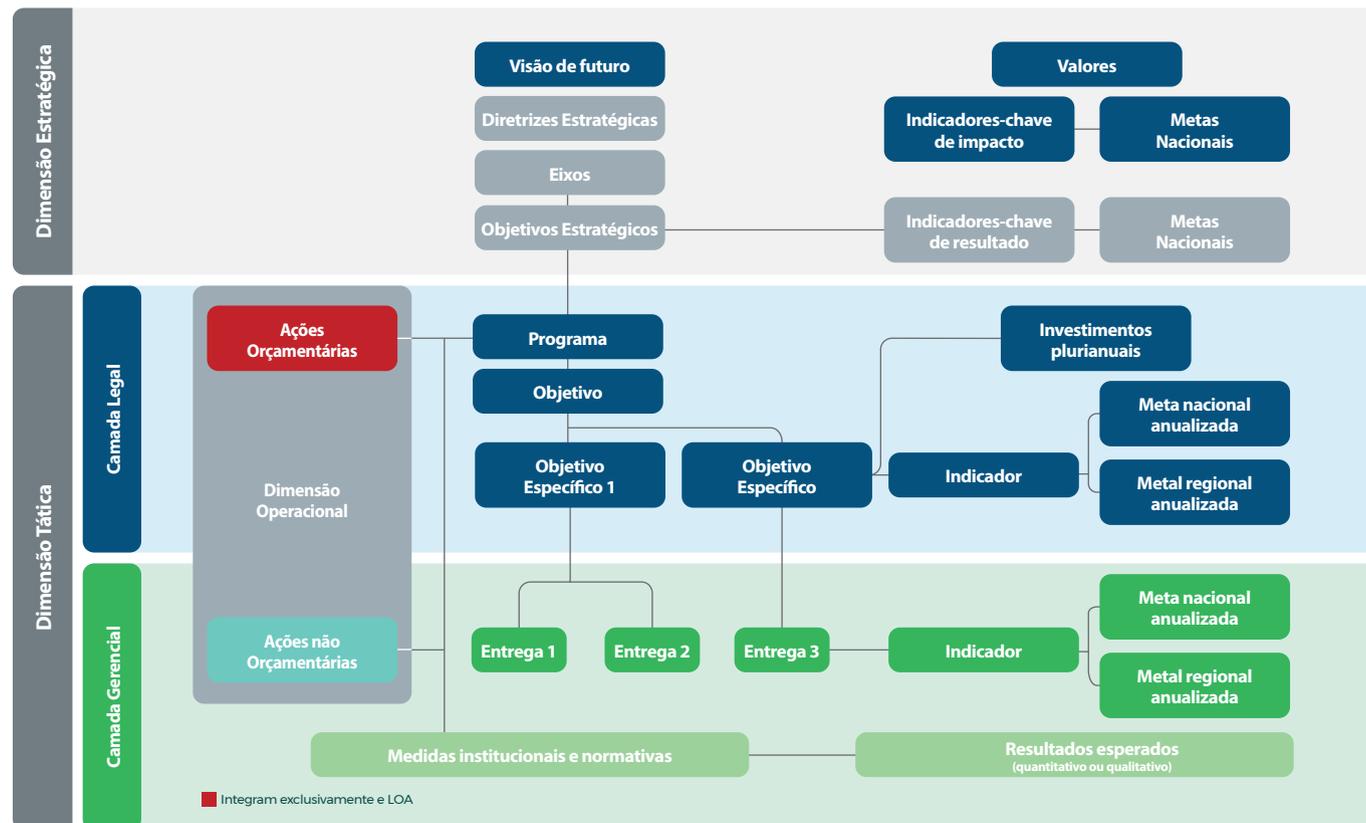
Os programas cumprem o papel de viabilizar o alcance dos objetivos estratégicos declarados na dimensão estratégica do plano. Cada programa se desdobra em objetivos específicos, metas e entregas, os quais devem ser compatíveis com os recursos disponíveis e a capacidade de execução do governo.

Os programas devem, ainda, espelhar as prioridades do governo, concentrando o foco nas principais políticas e evitando dispersão de esforços.

O modelo do PPA 2024-2027 federal considera os programas como o elo entre PPA e LOA. Na qualidade de elemento comum entre os dois instrumentos, cabe ao programa expressar a integração entre o desenho da política (contido no PPA e detalhado nos programas) e o respectivo detalhamento financeiro ou orçamentário (indicado na LOA e detalhado nas ações).

No PPA federal, as ações orçamentárias constam apenas na Lei Orçamentária Anual, não integrando o PPA. Porém, há modelos diferentes em estados e municípios, em que se pode enxergar a correlação mais estreita entre recursos orçamentários da LOA e os resultados por eles gerados no PPA.

**Figura 3 – Estrutura do PPA 2024-2027 federal**



Fonte: Manual técnico do PPA 2024-2027

## Principais Atributos do Programa Finalístico

Para a elaboração do PPA, foi desenvolvido um modelo de ficha de cadastro dos programas compatível ao sistema de gestão utilizado pelo Governo Federal, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). Os atributos do programa seguem esse cadastro e foram definidos a partir da metodologia empregada na elaboração do PPA 2024-2027.

### Cadastro dos Atributos do Programa Finalístico – PPA 2024-2027 federal

- Título do Programa – nome do programa.
- Informações básicas – contextualização do programa.
- Problema: descrição do problema-público, sempre que possível apresentando recorte territorial, por gênero, raça/etnia, faixa etária; causas do problema; evidências do problema; justificativa para a intervenção; evolução histórica; e comparações internacionais.
- Informações complementares – relação com os ODS; resultados esperados; agentes envolvidos; articulação federativa; enfoque transversal; público-alvo; marco legal; e planos nacionais, setoriais e regionais.
- Valor Anualizado por Esfera – declara os recursos orçamentários e não orçamentários previstos para o programa durante cada ano de vigência do PPA.
- Objetivo – expressa a mudança na realidade social que o programa visa promover ao enfrentar o problema. O objetivo é um atributo legal do PPA.
- Público-alvo – delimita a população que será atendida e priorizada.
- Órgão Responsável – órgão responsável pelo alcance do atributo (programa, objetivo específico ou entrega).
- Objetivos Específicos – detalham e delimitam o objetivo do programa. O objetivo específico comunica cada resultado esperado para o alcance do objetivo do programa, decorrente da entrega de bens ou serviços. O objetivo específico é um atributo legal do PPA.
- Entrega – comunica bens ou serviços relevantes a serem entregues diretamente à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual está vinculada. A entrega é um atributo gerencial do PPA.
- Indicador do Objetivo Específico – instrumento que permite medir objetivamente o alcance do objetivo planejado. É usado para medir as mudanças ocorridas (resultados). O indicador do objetivo específico é um atributo legal do PPA.





- Indicador da Entrega – é um instrumento que permite medir o alcance da entrega. É usado para medir os recursos que usamos e como os utilizamos (desempenho) e/ou o que fizemos (entregas, produtos finais).
- Meta – declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere. Considera o montante de recursos disponíveis e a capacidade operacional das instituições envolvidas na execução do programa. A meta relacionada ao objetivo específico é um atributo legal, enquanto a meta relacionada à entrega é um atributo gerencial.
- Regionalização da Meta – fornece informações relacionadas à distribuição das metas estipuladas para o programa no território.
- Investimentos Plurianuais – investimentos que possuem data de início e término e impactam o programa finalístico em mais de um exercício financeiro.
- Medidas Institucionais e Normativas – são atividades normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para a sociedade.

Ressalta-se que, quando a estrutura dos PPAs Municipais se limita a replicar a estrutura do Orçamento Municipal, a orientação e a transparência da ação pública são prejudicadas, dificultando a clareza sobre os objetivos e resultados pretendidos com a aplicação do recurso e o próprio alcance daqueles resultados.

Nesse modelo de PPA, as entregas de bens e serviços do governo não são declaradas de fato à sociedade, nem orientam a ação do gestor público, limitando-se a produtos das ações orçamentárias. O PPA torna-se, assim, incapaz de comunicar e direcionar o planejamento governamental.

Espera-se que a peça de planejamento comunique as futuras realizações da municipalidade para a população. Essa diferença pode ser vista nos exemplos a seguir:

**Exemplos de declarações de entregas das categorias do orçamento:**

**Ação:** Apoio à Urbanização de assentamentos precários

**Produto da ação:** Intervenção apoiada

**Tipo de comunicação:** Técnica - não revela à sociedade as entregas do governo.

**Exemplos de declarações das categorias de planejamento:**

**Programa:** Moradia Digna

**Objetivo Específico:** Ampliar o atendimento habitacional, sobretudo à população de baixa renda, em áreas urbanas e rurais.

**Entrega:** Moradias contratadas no Novo Minha Casa, Minha Vida.

**Metas:** 480 mil em 2024, 375 mil em 2025, 665 mil em 2026 e 375 mil em 2027.

**Indicador:** Déficit habitacional quantitativo (espera-se redução ao longo dos anos)

**Tipo de comunicação:** Clara e objetiva, linguagem não técnica e de fácil entendimento pela sociedade, facilita a transparência. Declara as reais entregas do governo.



A close-up photograph of several hands holding together large wooden puzzle pieces. The puzzle pieces are light-colored wood with a natural grain. The hands are of various skin tones, suggesting a diverse group of people. The background is softly blurred, showing a woman's face looking down at the puzzle. The image is overlaid with a blue diagonal line and a green-to-yellow gradient on the right side.

**4**

**Agendas Transversais**



# 4

## Agendas Transversais

---

As agendas transversais são iniciativas que integram diferentes áreas de atuação governamental para abordar problemas complexos, que não podem ser resolvidos isoladamente. Trata-se de forma de agrupamento das políticas públicas, segundo temas governamentais de interesse da sociedade ou públicos-alvo específicos. Esses recortes podem ser de gênero, etnia ou públicos específicos (como, por exemplo, primeira infância, pessoa com deficiência, povos indígenas).

As agendas transversais surgem de necessidades específicas, como:

- **Reduzir Desigualdades:** abordar disparidades sociais e econômicas de maneira integrada.
- **Promover Sustentabilidade:** conciliar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental.
- **Garantir Eficiência:** otimizar recursos por meio da integração de esforços entre diferentes áreas e níveis de governo.
- **Responder a Demandas Emergentes:** enfrentar questões contemporâneas, como mudanças climáticas, urbanização acelerada e transição digital.

Tendo isso em vista, o primeiro passo é definir quais Agendas Transversais serão construídas, ou, em outros termos, quais problemas que necessitam de atuação transversal serão enfrentados. Essa decisão deverá ser tomada pelo nível estratégico do Governo, ouvindo-se também a sociedade.

Uma vez estabelecidas as Agendas Transversais, passa-se à identificação das principais políticas públicas que deverão ser implementadas em cada área de atuação setorial para se enfrentar as principais questões afetas a cada uma dessas agendas.

Essas políticas públicas serão traduzidas no PPA em objetivos específicos, entregas, metas ou outros atributos do PPA que contribuem para a agenda, declarando os compromissos assumidos pelo Governo perante determinado público específico ou frente a certo tema merecedor de atuação governamental, norteados pela ação da administração pública.

Exemplos de conteúdos de agendas transversais incluem:

- 1. Crianças e Adolescentes:** integra programas, objetivos e metas nas áreas de educação, saúde, assistência social e segurança para promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.
- 2. Igualdade de Gênero:** implementa políticas que promovam a igualdade de gênero, combatendo a violência contra a mulher e incentivando a participação feminina em todas as esferas da sociedade.
- 3. Sustentabilidade Ambiental:** desenvolve ações integradas nas áreas de meio ambiente, urbanismo e transporte para promover a sustentabilidade ambiental e a qualidade de vida urbana.

O monitoramento e avaliação da agenda aumentam a transparência sobre os resultados alcançados em determinada área de atuação, ao mesmo tempo em que permitem eventual correção de rumos da ação governamental, para que siga na direção desejada.

## Formalização das Agendas Transversais no PPA

A criação e o destaque das agendas transversais no PPA municipal são fundamentais para garantir a abordagem integrada e coordenada de problemas públicos considerados complexos. A adoção de Agendas Transversais Municipais, e o respectivo espelhamento com as Agendas Transversais Federais, podem melhorar a comunicação entre os entes, facilitar a implementação de políticas públicas locais e parcerias com organizações sem fins lucrativos, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)<sup>1</sup>.

Vale lembrar que é importante que a previsão de criação das Agendas Transversais conste na Lei do PPA Municipal, ainda que a regulamentação, com a adição das respectivas agendas e outras prioridades políticas, ocorra numa fase posterior, devidamente pactuada com a sociedade.

---

<sup>1</sup> Informações sobre o assunto no link: <https://www.selounicef.org.br/sobre#:~:text=O%20Selo%20UNICEF%20%C3%A9%20uma,e%20da%20Amaz%C3%B4nia%20Legal%20brasileira.>

A Lei do PPA Federal 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024<sup>2</sup>) contém anexo específico e define explicitamente as Agendas Transversais consideradas no plano:

*Art. 4º. Art. 4º São agendas transversais do PPA 2024-2027:*

*I - crianças e adolescentes;*

*II - mulheres;*

*III - igualdade racial;*

*IV - povos indígenas; e*

*V - meio ambiente.*

*§ 1º As políticas públicas para a primeira infância estão incluídas na agenda transversal de crianças e adolescentes e serão especificadas no monitoramento do PPA 2024-2027 e acompanhadas por meios eletrônicos de acesso público.*

*§ 2º As metas de indicadores serão desagregadas por gênero e raça/etnia para os objetivos estratégicos e específicos com público-alvo definido, sempre que possível. (Grifo nosso)*

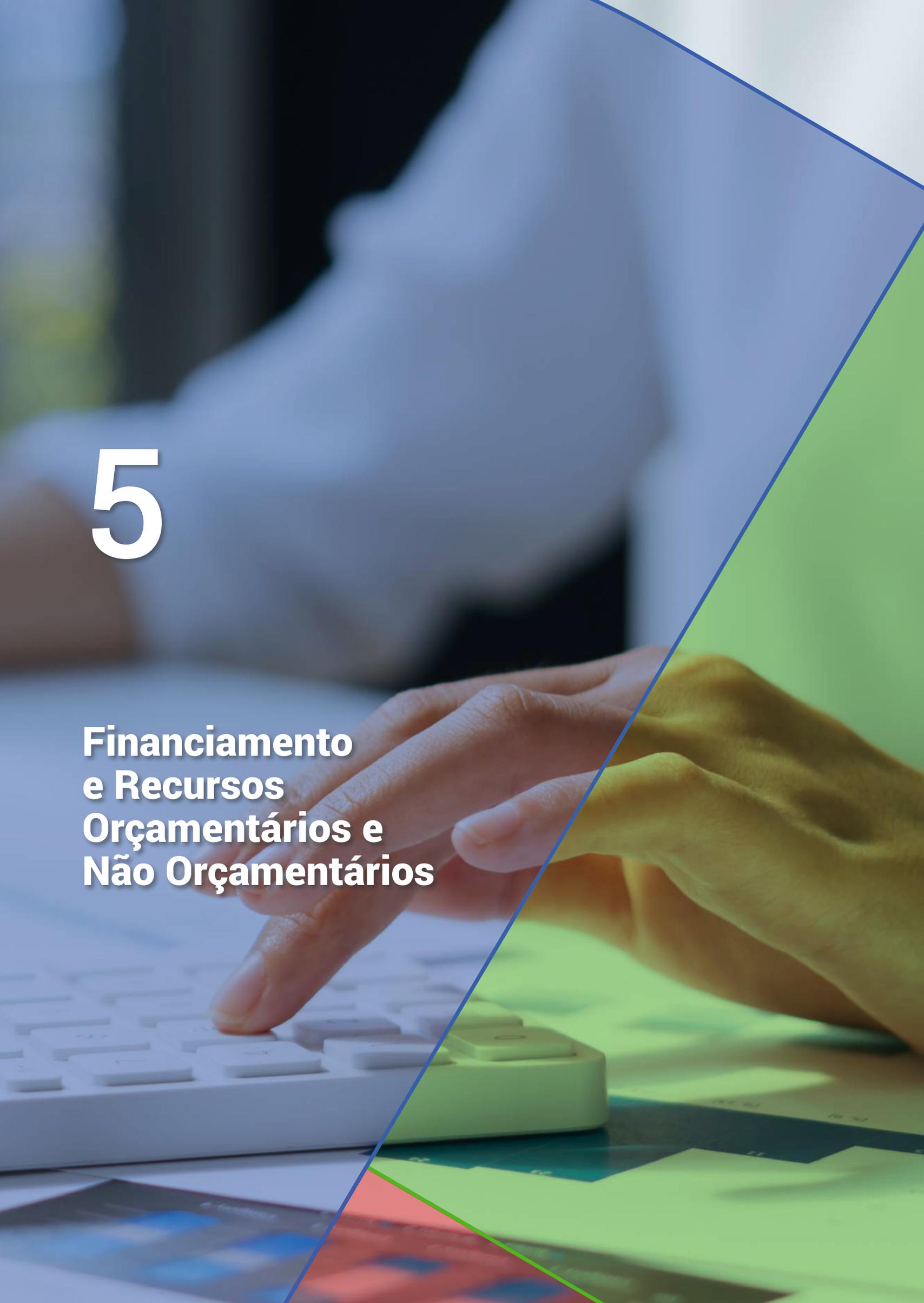
---

<sup>2</sup> Esta lei pode servir como uma referência para a lei do PPA municipal. Sugere-se aproveitar as principais categorias do plano (Programa, objetivo, entrega, meta e indicador), tornando o PPA mais simples, objetivo e fácil de monitorar.



# 5

## **Financiamento e Recursos Orçamentários e Não Orçamentários**





# 5

## Financiamento e Recursos Orçamentários e Não Orçamentários

---

A integração entre os programas do PPA e os recursos orçamentários e não orçamentários é essencial para garantir que as ações previstas sejam viáveis, e promovam maior eficiência na gestão.

### Recursos Orçamentários e Não Orçamentários

- **Recursos Orçamentários:** correspondem às receitas previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA) e incluem arrecadações de impostos, transferências estaduais e federais (convênios, emendas parlamentares, fundos etc.), e receitas de capital. Esses recursos são diretamente controlados pela administração pública e vinculados às prioridades estabelecidas no PPA.
- **Recursos Não Orçamentários:** são os recursos que não fazem parte do Orçamento Municipal, mas que também financiam a ação pública, como: subsídios tributários, subsídios creditícios, parcerias com o setor privado, acordos de cooperação técnica, doações e financiamentos internacionais ou oriundos instituições oficiais de fomento. Esses recursos complementam o orçamento público, aumentando a capacidade de investimento em áreas estratégicas.

É fundamental que o município pesquise as diversas ações federais que contemplam os entes da Federação.

Como exemplo, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR) coordena o Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional (PCDR). Esse programa tem a finalidade de mobilizar políticas, ações, instrumentos e parcerias para criar um ambiente colaborativo voltado à ampliação das capacidades de gestão e da sustentabilidade institucional dos entes federados. O planejamento do PCDR é expresso no Plano de Ação, com periodicidade anual, e se orienta pelas políticas e pelos programas do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

São fontes de financiamento do PCDR:

- I. Orçamento Geral da União;
- II. Fundos Constitucionais de Desenvolvimento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste;
- III. Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e PPPs (FEP);
- IV. incentivos e benefícios de natureza financeira, tributária ou creditícia; e
- V. outras fontes de recursos nacionais e internacionais.

A vinculação desses recursos aos programas do PPA permite que objetivos e metas sejam alcançados de forma coordenada e com maior previsibilidade.

A Rede de Parcerias<sup>1</sup> é uma rede de governança colaborativa, que tem por objetivo promover a integração entre os parceiros, inclusive demais entes da Federação. A rede busca aprimorar, disseminar e compartilhar conhecimentos relativos à gestão das transferências e parcerias da União operacionalizadas na plataforma [Transferegov.br](https://transferegov.br)<sup>2</sup> e aos projetos de investimento em infraestrutura registrados no [Obrasgov.br](https://obrasgov.br).<sup>3</sup>

Dada a limitação dos recursos públicos, é essencial que a elaboração do PPA considere a disponibilidade financeira e busque alternativas para sua otimização. Algumas estratégias incluem:

- **Parcerias com o Setor Privado:** Parcerias Público-Privadas (PPPs) são uma solução eficaz para viabilizar grandes projetos, como construção de hospitais, escolas e infraestrutura urbana. No município de São Paulo, por exemplo, a criação de ciclovias foi viabilizada por meio de parcerias com empresas privadas, que financiaram parte das obras em troca de espaços publicitários, reduzindo o uso do recurso público ao mesmo tempo que garantiu a entrega prevista no PPA.
- **Acordos Intergovernamentais:** A colaboração entre municípios, estados e governo federal pode maximizar o uso de recursos por meio de ações conjuntas, como programas regionais de saneamento básico e resíduos sólidos.
- **Consórcios municipais:** São associações entre municípios, estados e a União, sem fins lucrativos, com o objetivo de prestar serviços e desenvolver ações conjuntas. Os consórcios públicos são previstos na Constituição da República de 1988 e na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005<sup>4</sup>.

A execução do PPA ocorre ao longo de quatro anos, durante os quais podem surgir variações nas receitas ou mudanças nas prioridades políticas e sociais. Por isso, é imprescindível realizar atualizações periódicas para ajustar o planejamento de acordo com as flutuações na arrecadação ou mudanças nas políticas públicas.

1 Saiba mais sobre a Rede de Parcerias na página [Rede de Parcerias — Transferegov.br](https://transferegov.br)

2 Plataforma de Transferências e Parcerias da União

3 Plataforma de Gestão de Obras Públicas

4 Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)





# 6

## Monitoramento, Avaliação e Revisão





# 6

## Monitoramento, Avaliação e Revisão

---

Estabelecer mecanismos eficazes de monitoramento, avaliação e revisão é fundamental para garantir a transparência e a eficácia das ações governamentais. Esses mecanismos permitem acompanhar a execução do PPA, identificar problemas e oportunidades de melhoria, e fazer ajustes quando necessário.

No âmbito Federal, foi editado o [Decreto nº 12.066, de 18 de junho de 2024](#), que regulamento a Lei do PPA e disciplina sua gestão (monitoramento, avaliação e revisão), bem como a [Portaria SEPLAN/MPO nº 191, de 21 de junho de 2024](#), que aprova o [Manual de Gestão do PPA](#).

### 6.1 Monitoramento

O monitoramento de políticas públicas é um processo contínuo de coleta, análise e utilização de informações para acompanhar a implementação das políticas e programas. Ele visa garantir que as ações planejadas estejam sendo executadas conforme o previsto, permitindo ajustes tempestivos para corrigir desvios e melhorar a eficácia das políticas.

No contexto do PPA municipal, o monitoramento deve ser realizado de forma sistemática e contínua, utilizando indicadores de desempenho que reflitam os objetivos e as metas estabelecidas. Esses indicadores devem ser claros, mensuráveis e relevantes, permitindo uma avaliação precisa do progresso dos programas.

Além disso, o monitoramento deve ser transparente, com informações acessíveis à sociedade, promovendo a participação social e o controle social das ações governamentais, quando possível.

O monitoramento do PPA 2024-2027 ocorre semestralmente, em relação às suas prioridades, e anualmente em relação à parte de seus atributos, tais como:

- aos indicadores e às metas dos objetivos específicos e das entregas constantes dos programas finalísticos, sempre que a metodologia de cálculo do indicador permitir;
- à execução orçamentária e financeira dos programas finalísticos;
- à execução orçamentária e financeira dos investimentos plurianuais;
- às medidas institucionais e normativas implementadas no período;
- às agendas transversais; e
- à evolução dos indicadores-chave nacionais e das metas, estabelecidos na dimensão estratégica.

## 6.2 Avaliação

A avaliação dos Programas do PPA tem o objetivo de aperfeiçoar o desenho, a implementação e a alocação de recursos. Há vários métodos de avaliação, porém neste guia iremos focar na Autoavaliação de Desenho dos Programas do PPA.

Esse processo avaliativo tem a finalidade de identificar pontos de aprimoramento no desenho, na governança e no processo de implementação dos programas, permitindo a correção de eventuais distorções que prejudiquem o alcance dos objetivos e das metas.

Recomenda-se a realização de, no mínimo, um processo de autoavaliação durante a vigência do PPA, por exemplo após o primeiro ou segundo ano de sua vigência. O processo de autoavaliação é realizado pela própria prefeitura, tendo como principais avaliadores os próprios implementadores e responsáveis pelos programas no PPA. A gestão do PPA 2024-2027 federal prevê a avaliação anual dos programas.

A avaliação de desenho é a revisão crítica do modelo lógico, dos indicadores relacionados a esse modelo e da análise da teoria do programa. Possibilita que o desenho planejado inicialmente para o programa seja confrontado com a experiência prática de sua implementação, o que gera informações para revisá-lo e, conseqüentemente, aprimorar a sua gestão e os seus resultados.

Importa frisar que o processo de autoavaliação deve subsidiar a revisão do Plano Plurianual Municipal.

Para realizar essa avaliação, recomenda-se a utilização de questionário sobre a qualidade dos Programas, Objetivos, Entregas, Indicadores e Metas do Plano.

## 6.3 Revisão

A revisão consiste na atualização de programas, com vistas a incorporar os resultados do monitoramento e da avaliação da programação e garantir que o plano esteja sempre atual, adequando a implementação dos programas e das políticas públicas às mudanças da realidade.

No contexto do PPA municipal, a revisão deve ser realizada de forma periódica e sistemática, garantindo que as políticas públicas estejam sempre alinhadas às necessidades e demandas da sociedade. A revisão deve ser baseada em evidências, utilizando os dados coletados no monitoramento e os resultados das avaliações.

A revisão dos programas do PPA também deve ser transparente, com a divulgação das informações revisadas para a população.

O processo de revisão do Plano Plurianual pode ser otimizado por meio de dispositivo específico na lei do PPA, por meio do qual a Assembleia Legislativa autorize o Poder Executivo a atualizar os objetivos e metas do PPA a partir da aprovação das Leis Orçamentárias Anuais e seus créditos. Essa atualização é realizada por ato próprio do Prefeito, comunicada à Assembleia Legislativa e divulgada para a sociedade. Isso evita que seja necessário enviar recorrentemente projetos de lei de revisão do PPA sempre que ocorram alterações orçamentárias que impactem a execução do Plano.

Em relação a esse ponto, a Lei do PPA 2024-2027 federal (Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024) traz o seguinte:

*Art. 19. Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2024-2027, **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 de que tratam os Anexos VII-A, VII-B e VIII (...)(Grifo nosso)

A revisão do PPA 2024-2027 será realizada anualmente no prazo de cento e vinte dias, contado da data de publicação da lei orçamentária anual, e publicada em ato da Ministra de Estado do Planejamento e Orçamento (Decreto nº 12.066/2024., art. 11).

#### **Documentos produzidos durante a gestão do PPA:**

- Decreto / Portaria de regulamentação do PPA
- Manual de Gestão do PPA
- Relatórios de monitoramento e avaliação do PPA
- Revisão do PPA (projeto de lei, portaria etc.)



7

**Conclusão**



# 7

## Conclusão

---

A elaboração do Plano Plurianual (PPA) é fundamental para o desenvolvimento sustentável e organização dos municípios. Esse instrumento de planejamento governamental, previsto na Constituição Federal de 1988, permite que os entes da Federação definam as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. O PPA contribui para a implementação do plano de governo do prefeito eleito e promove a transparência e a efetividade na administração pública.

A importância do PPA municipal reside na sua capacidade de orientar a atuação do governo local na implementação de políticas públicas e programas de investimento em áreas prioritárias, como saúde, educação, infraestrutura e segurança.

Além disso, o PPA possibilita a participação da sociedade no processo de planejamento, por meio de consultas e audiências públicas, assegurando que as necessidades e demandas da população sejam consideradas. Dessa forma, o PPA contribui para a construção de uma gestão pública mais democrática e inclusiva. O maior desafio está na construção de processos capazes de assegurar a participação social, com representatividade, tanto na elaboração quanto na gestão do PPA, especialmente nas etapas de monitoramento e avaliação.

O sucesso na implementação do PPA depende da continuidade do processo, com monitoramento e avaliação periódicos, além da previsão de ajustes e revisões, conforme necessário, assegurando que os objetivos e metas estabelecidos sejam alcançados.

Espera-se que este guia contribua para a elaboração de PPAs municipais que efetivamente sejam capazes de fornecer orientação estratégica à gestão pública e ao processo alocação de recursos durante o ciclo 2026-2029.

Para informações detalhadas sobre o processo de elaboração do PPA 2024-2027 do Governo Federal, sugere-se consultar o livro [“Reconstrução do Planejamento Nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027”](#)<sup>1</sup>, que documenta todo o processo coordenado pela Secretaria Nacional de Planejamento do Ministério do Planejamento e Orçamento.

---

1 A Reconstrução do planejamento nacional: inovações e desafios do PPA 2024-2027 / Leany Lemos, Daiane Menezes, Luciana Servo, organizadoras. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento, 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy\\_of\\_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf)





# 8

## Referências



# 8

## Referências

---

Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027. [20230727GuiaPPA2024-2027.pdf](#) — [Ministério do Planejamento e Orçamento](#)

Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 . Brasília; Ministério do Planejamento e Orçamento. [manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf](#)

Manual de orientações para elaboração do Plano Plurianual PPA 2022-2025. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Tecnologia – SMPOT. Prefeitura do Município de Londrina. Estado do Paraná

[PORTARIA Nº 1.642, DE 9 DE MAIO DE 2023 - PORTARIA Nº 1.642, DE 9 DE MAIO DE 2023 - DOU - Imprensa Nacional](#) - Programa de Desenvolvimento das Capacidades para Integração e Desenvolvimento Regional (PCDR) no âmbito do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR)

Plano de Desenvolvimento Econômico Sustentável do Piauí (Piauí 2050)[plano-plano-de-desenvolvimento-economico-sustentavel-do-piaui-pdes-2013.pdf](#) <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/pcdr/planos-de-desenvolvimento-regionais-e-estaduais/plano-plano-de-desenvolvimento-economico-sustentavel-do-piaui-pdes-2013.pdf>

[Transferegov.br](#) <https://portal.transferegov.sistema.gov.br/portal/home>

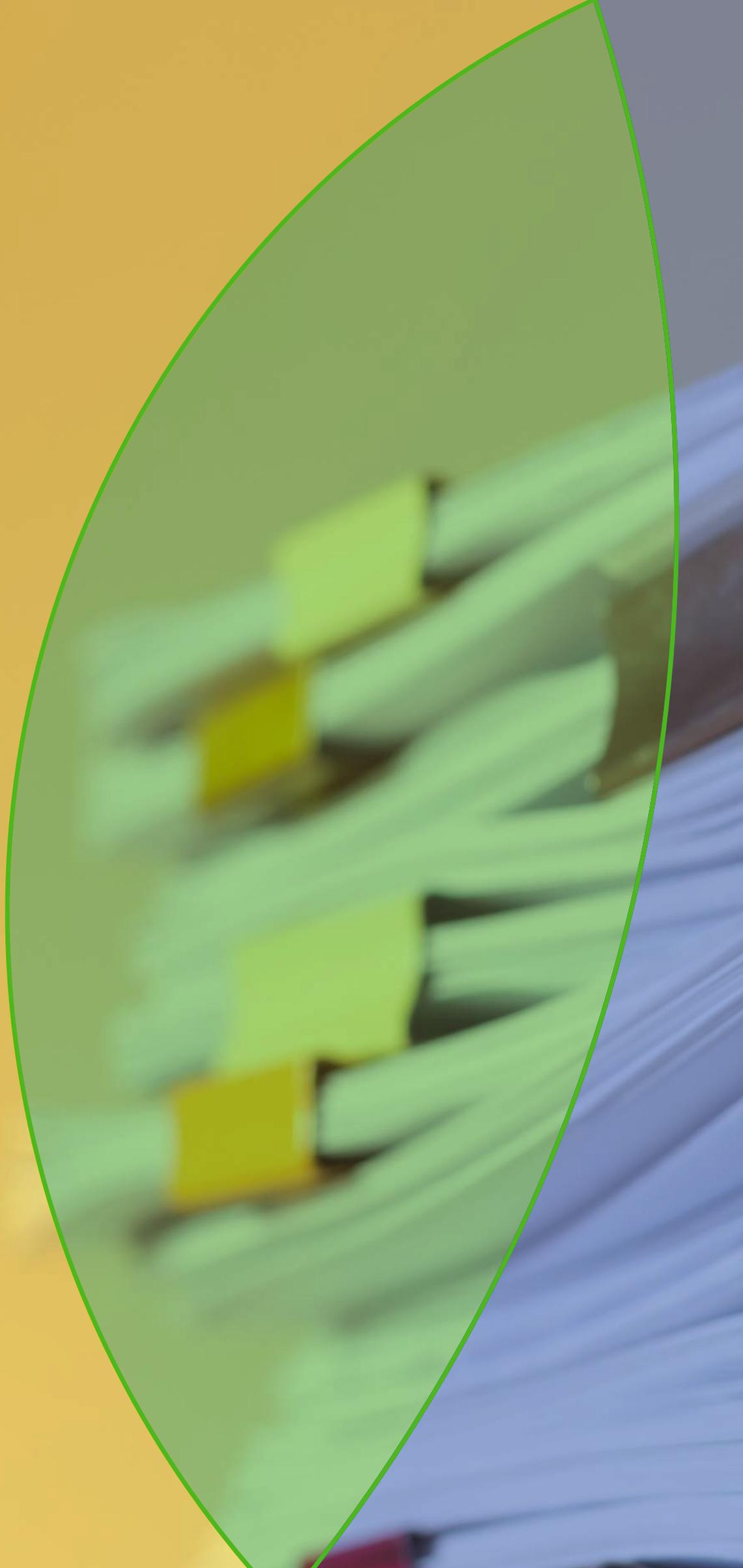
Plano Plurianual do Município de Palmas – Estado do Tocantins Orientações\_para\_elaboração\_do\_PPA\_2022-2025\_Revisado\_2\_versão\_07.01.22.pdf

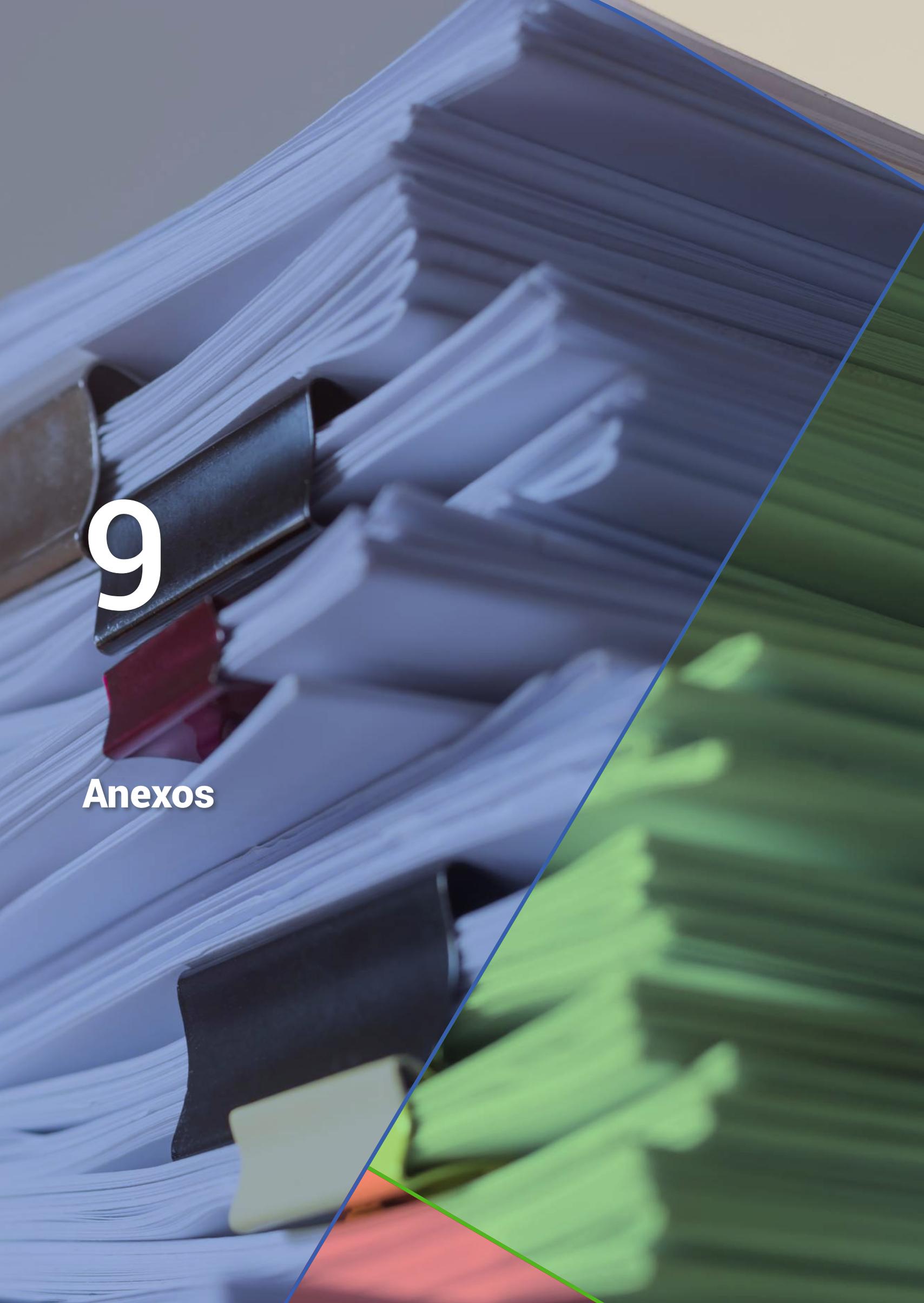
Reconstrução do Planejamento Nacional. Inovações e Desafios do PPA 2024-2027. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2024. [240405-a-reconstrucao-do-planejamento-nacional-inovacoes-e-desafios-do-ppa-2024-2027-digital.pdf](#)

Relatório de Participação Social Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília - Secretaria Nacional de Planejamento/MPO, 2023. 1\_Relatorio de Participacao\_2023\_10\_06.indd

Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento - Guia Prático para Gestoras e Gestores Públicos. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Subsecretaria de temas Transversais/SOF/MPO, 2024. [guia2-genero\\_final.pdf](#)

Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento - Guia Prático para Gestoras e Gestores Públicos. Ministério do Planejamento e Orçamento. Brasília: Subsecretaria de temas Transversais/SOF/MPO, 2024. [guia1-geral-web.pdf](#)



A close-up photograph of a stack of white papers held together by metal binder rings. A red binder ring is visible in the middle, and a black binder ring is at the bottom. A green folder is partially visible on the right side. The image is overlaid with a blue and green geometric design.

# 9

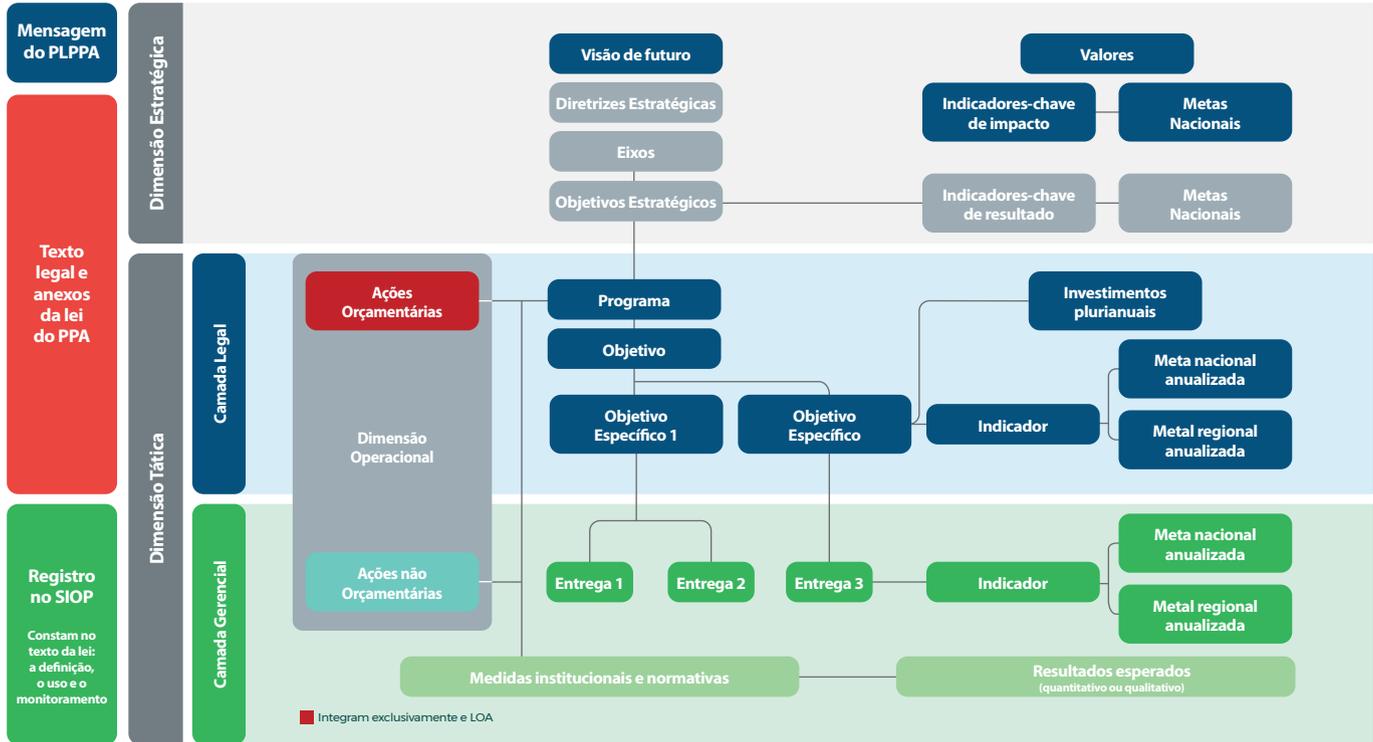
## Anexos



# 9

## Anexos

**Figura 4 – Estrutura do PPA 2024-2027 do Governo Federal**



Fonte: Manual técnico do PPA 2024-2027

**Figura 5 – Conceitos dos principais atributos do PPA 2024-2027 do Governo Federal**

Relembrando os principais conceitos dos atributos do programa...		
<p><b>1. Título do programa:</b> é o nome do programa e deve comunicar de forma simples e objetiva o tema de atuação</p>		
<p><b>2. Informações básicas:</b> contextualização geral e escopo do programa: objetivo, público-alvo e resultados esperados, bem como indicação dos objetivos estratégicos relacionados (dimensão estratégica) ao programa.</p>		
<p><b>3. Problema:</b> questão pública para a qual se busca resolução por meio da execução do programa. Portanto, a delimitação deve ser o mais descritiva possível, contendo informações como as causas e evidências do problema, justificativa para a intervenção, historicidade, comparativos com outros países etc. Sempre que possível devem ser apresentados o recorte territorial, por gênero, raça/etnia, faixa etária.</p>		
<p><b>4. Informações complementares:</b> informações sobre o contexto não abordadas no tópico "informações básicas" e que são importantes para a melhor compreensão do problema público. Tais como: relação com os ODS, enfoque transversal, planos nacionais, setoriais e regionais da área, articulação federativa e agentes envolvidos.</p>		
<p><b>5. Órgão responsável:</b> órgão federal responsável pelo alcance dos atributos (programa, objetivo específico ou entrega).</p>	<p><b>6. Valor anualizado:</b> recursos orçamentários e não orçamentários previstos para o programa durante cada ano de vigência do PPA.</p>	
<p><b>7. Objetivo:</b> expressa a transformação na realidade econômica e/ou social que o programa visa promover ao enfrentar os problemas diagnosticados. Descreve a finalidade do programa em sua totalidade, com concisão e precisão. O objetivo é um atributo legal do PPA.</p>	<p><b>8. Público-alvo:</b> população que será impactada e priorizada.</p>	
<p><b>9. Objetivos específicos:</b> detalham e delimitam o objetivo do programa.</p>	<p><b>9.1. Indicador do objetivo específico:</b> instrumento que permite medir objetivamente o alcance do objetivo planejado.</p>	<p><b>9.2. Meta do objetivo específico:</b> declara o valor esperado para o indicador no período a que se refere.</p>
<p><b>10. Entrega:</b> bens ou serviços relevantes a serem entregues diretamente à sociedade para o alcance do objetivo específico.</p>	<p><b>10.1. Indicador da entrega:</b> instrumento que permite medir o alcance da entrega.</p>	<p><b>10.2. Meta da entrega:</b> valor esperado para o indicador no período a que se refere.</p>
<p><b>11. Medidas institucionais e normativas:</b> atividades normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para a sociedade.</p>		

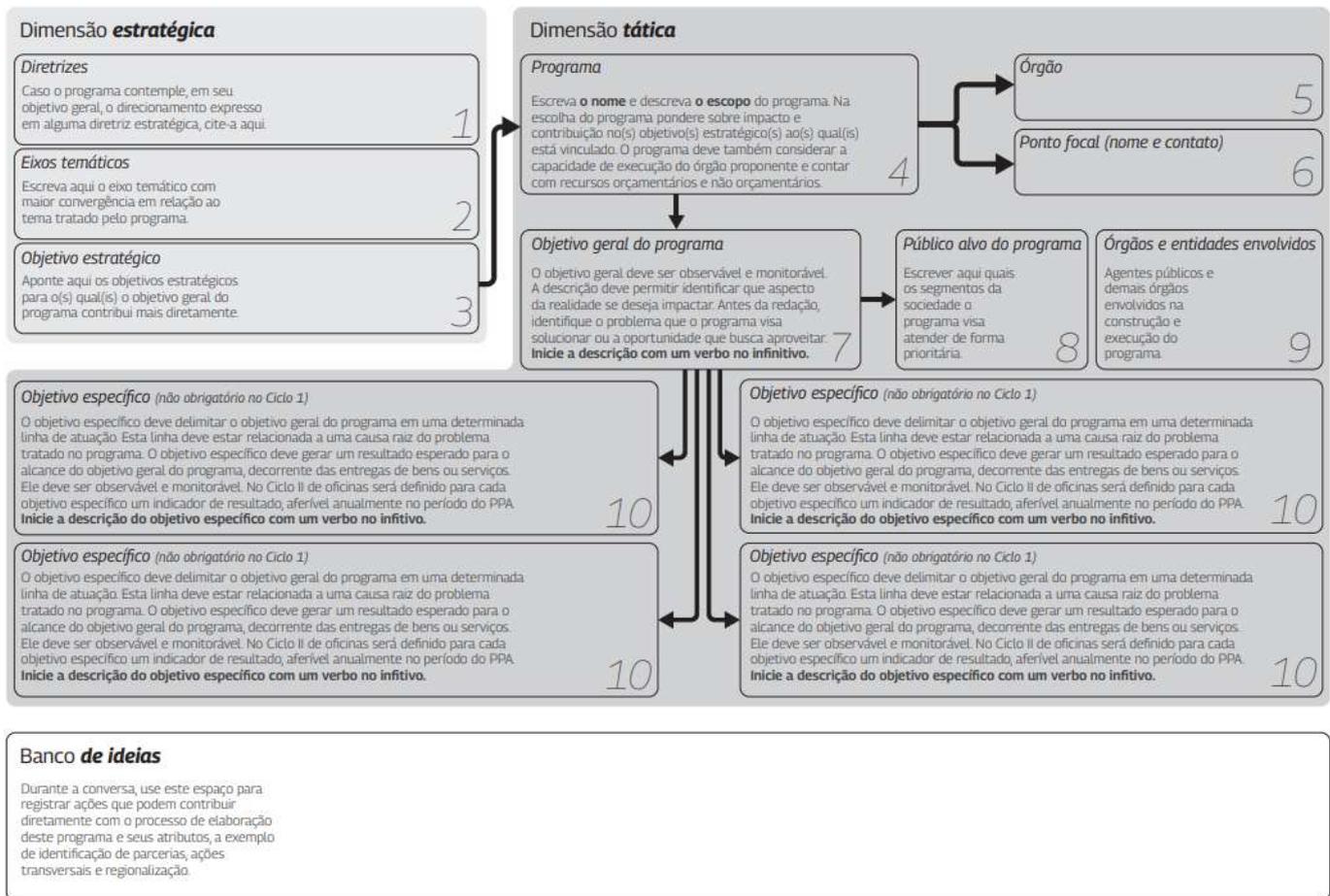
Fonte: Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027

**Figura 6 – Exemplo de atributos do PPA 2024-2027 - Programa Bolsa Família**

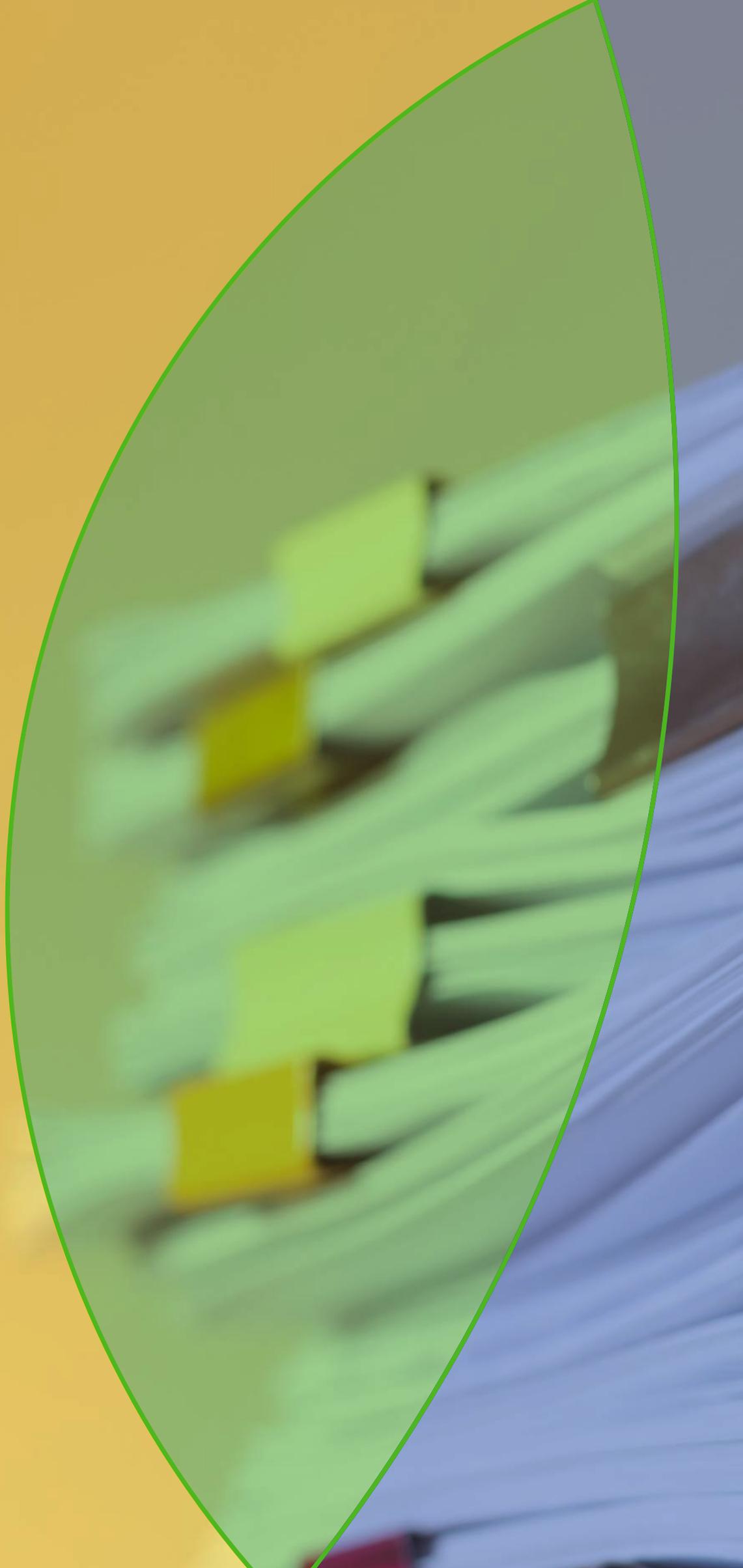
Visão de conjunto do exemplo do Programa Bolsa Família						
<b>1. Título:</b> Bolsa Família.						
<b>2. Informações básicas:</b> programa de transferência de renda, com objetivo de combater a pobreza, a fome e as desigualdades. Destinado a famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza. Programa vinculado aos objetivos estratégicos 1 e 2.						
<b>3. Problema:</b> a taxa de pobreza, que até 2014 vinha registrando queda, apresentou aumento nos três anos subsequentes. Em 2021, cerca de 29,4% da população brasileira está em condição de pobreza. A insegurança alimentar severa também aumentou nos últimos anos, de 1,9% da população total em 2014-2016 para 7,3% em 2019-2021, sendo o país que teve maior crescimento entre os da América do Sul.						
<b>4. Informações complementares:</b> o programa é alinhado ao ODS 1 - Erradicação da pobreza, ao ODS 10 - Redução das desigualdades e à Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes). Com a implementação do programa espera-se melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e extremamente pobres do país. O Programa será implementado de forma articulada entre os três entes da federação – governos federal, estadual e municipal, e com apoio das áreas da saúde e da educação. O programa foi instituído Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023.						
<b>5. Órgão responsável:</b> Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.		<b>6. Valor anualizado:</b>	2024 R\$ 130	2025 R\$ 110	2026 R\$ 100	2027 R\$ 90
<b>7. Objetivo:</b> melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda.		<b>8. Público-alvo:</b> famílias de todo o território brasileiro em situação de pobreza, com renda per capita mensal de até R\$ 218,00.				
<b>9. Objetivos específicos<sup>1</sup>:</b> integralizar o acesso das famílias extremamente pobres das Regiões "A" e "B" ao benefício do programa.		<b>9.1. Indicador do objetivo específico:</b> percentual de famílias extremamente pobres beneficiárias do Programa nas Regiões "A" e "B".		<b>9.2. Meta do objetivo específico:</b> 100%.		
<b>10. Entrega<sup>1</sup>:</b> busca ativa das famílias extremamente pobres das regiões "A" e "B" realizada.		<b>10.1. Indicador da entrega:</b> número de novas famílias extremamente pobres das regiões "A" e "B" incluídas no programa.		<b>10.2. Meta da entrega:</b> 20 mil.		
<b>11. Medidas institucionais e normativas:</b> converter definitivamente em lei ordinária a Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, que institui o Programa Bolsa Família e altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento.						

Fonte: Guia de Apoio à Elaboração do PPA 2024-2027

Figura 7 – Material de Apoio para as Oficinas de Planejamento



Fonte: Canvas PPA 2024-2027 elaborado pela Enap



The image features a stack of white papers held together by metal binder rings. A green folder is visible in the lower right corner. The entire scene is overlaid with a blue and green geometric design consisting of diagonal lines and shapes. The number '10' is prominently displayed in white on the left side of the stack.

# 10

**Apêndice**



# 10

## Apêndice

---

### Modelo de Lei de PPA Municipal

LEI Nº XXXXX DE (DATA)

Súmula: Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA 20XX- 20YY e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE (MUNICÍPIO), ESTADO DO (ESTADO), APROVOU E EU, PREFEITO DO MUNICÍPIO, SANCIONO A SEGUINTE LEI :

### CAPÍTULO I DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E DO PLANO PLURIANUAL

**Art. 1º** Esta Lei institui o Plano Plurianual - PPA do Município XXXXX, para o período de 20XX- 20YY, em cumprimento ao disposto no § 1º, do art. 165, da Constituição Federal.

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

- I - visão de futuro -
- II - valores -
- III - diretrizes -
- V - objetivos estratégicos -
- VII - programa finalístico -
- VIII - objetivo -
- IX - público-alvo -
- X - órgão responsável -
- XI - objetivos específicos -
- XII - indicador -
- XIII - meta -
- XVI - valor global do programa -
- XVII - programa de gestão, manutenção e serviço -
- XVIII - investimentos plurianuais -
- XIX - investimento plurianual de empresa estatal não dependente -
- XX - agenda transversal -
- XXI - camada gerencial -
- XXII - entrega -
- XXVI - governança -

**Art. 3º** O PPA 20XX- 20YY terá como diretrizes:

- I -
- II -
- III -
- V -
- VII -
- VIII -

**Art. 4º** São prioridades da administração pública municipal:

- I -
- II -
- III -
- V -
- VII -

VIII -Parágrafo único. Além das prioridades estabelecidas neste artigo, as leis de diretrizes orçamentárias poderão contemplar novas prioridades para os exercícios de 2025, 2026 e 2027, nos termos do disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#).

**Art. 5º** São agendas transversais do PPA 2024-2027:

- I -
- II -
- III -

## **CAPÍTULO II DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO PLANO**

**Art. 6º** O PPA 20XX-20YY 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. 7º** O PPA 20XX- 20YY reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas, classificados como Finalísticos, de Gestão, Manutenção e Serviços. Art. 6º Integram o PPA 20XX- 20YY os seguintes anexos (EXEMPLO):

- I - Dimensão estratégica, com visão de futuro, valores, diretrizes
- II - Informações macroeconômicas e fiscais;
- III - Programas finalísticos com valor global, objetivo, público-alvo, órgão responsável, objetivos específicos, entregas, indicadores e metas;
- IV - Programas de gestão, manutenção e serviços;
- V - Agendas transversais;

VI - Prioridades e suas metas;

VII – Investimentos plurianuais dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

VIII - Investimentos plurianuais das empresas estatais não dependentes.

§ 1º Até noventa dias após a data de publicação desta Lei, o Poder Executivo federal divulgará, em sítio eletrônico oficial, demonstrativos das prioridades e das agendas transversais, construídas a partir de atributos dos Programas Finalísticos do PPA 20XX-20YY.

§ 2º Não integram o PPA 2024-2027 os programas destinados exclusivamente a operações especiais.

### **CAPÍTULO III DA INTEGRAÇÃO COM OS ORÇAMENTOS**

**Art. 8º** As leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem estar compatíveis com o PPA 2024-2027.

**Art. 9º** Os programas do PPA 2024-2027 estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de créditos adicionais.

§ 1º As vinculações entre ações orçamentárias e programas constarão das leis orçamentárias anuais. (Retirar caso as ações orçamentárias integrem a Lei do PPA)

**Art. 10.** O valor global dos programas é indicativo, sendo considerado no planejamento da programação e na execução da despesa, e não constitui limite para a elaboração e a execução dos orçamentos e dos seus créditos adicionais.

**Art. 11.** Para fins do disposto no [§ 1º do art. 167 da Constituição](#), o investimento que ultrapassar um exercício financeiro, durante o período de 2024 a 2027, 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. (Retirar caso as ações orçamentárias integrem a Lei do PPA)

### **CAPÍTULO IV DA GESTÃO DO PLANO**

#### Seção I Aspectos Gerais

**Art. 12.** A governança do PPA 20XX- 20YY visa alcançar os objetivos e as metas estabelecidas, sobretudo para a garantia de acesso equitativo e inclusivo às políticas públicas e de sua fruição pela sociedade.

**Art. 13.** A gestão do PPA 20XX- 20YY observará os princípios da publicidade, da eficiência, da

impessoalidade, da economicidade e da efetividade e compreenderá a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA 2024-2027.

## Seção II Do Monitoramento e Avaliação

**Art. 14.** O Monitoramento do Plano Plurianual é atividade estruturada a partir da implementação de cada Programa, e orientada para o alcance das metas prioritárias do governo.

**Art. 15.** O Poder Executivo promoverá a adoção de mecanismos de estímulo à cooperação com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas.

**Art. 16.** A avaliação do PPA 20XX- 20YY consiste na análise das políticas públicas e dos Programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação.

**Art. 17.** A avaliação anual do PPA 20XX- 20YY será realizada por cada Órgão responsável pelos seus respectivos Programas, sob a coordenação da Controladoria-Geral do Município.

## Seção III

### Da revisão e das alterações

**Art. 18.** Fica o Poder Executivo federal autorizado a promover alterações no PPA 2024-2027, 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 de que tratam os Anexos VII e VIII, e

II - incluir, excluir ou alterar:

- a) unidade responsável por programa e objetivos específicos;
- b) indicadores e respectivas metas, em razão de impossibilidade de apuração; ou a necessidade de aprimoramento da mensuração de objetivos específicos;
- c) programas de gestão, manutenção e serviços, com vistas à melhoria da transparência, da eficiência e da qualidade das despesas a eles vinculadas;
- d) valor dos recursos não orçamentários;
- e) valor global do programa, em razão de alteração de fontes de financiamento com recursos não orçamentários;
- f) agendas transversais; e
- g) investimentos plurianuais.

Parágrafo único. Modificações realizadas nos termos do disposto no caput serão informadas à Assembleia Legislativa e publicadas em sítio eletrônico oficial, acompanhadas da justificativa da alteração.

## **CAPÍTULO V DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

**Art. 19.** Caberá ao Poder Executivo estabelecer normas complementares para a gestão do Plano Plurianual 20XX- 20YY.

**Art. 20.** Esta Lei entra em vigor no dia DATA, revogadas as disposições com contrário.

LOCAL, DATA

ASSINATURAS

Prefeito

Secretário de Governo ou equivalente

Secretário de Planejamento e Orçamento ou equivalente=

