

**BATE
PAPO
CIDADÃO**

PLANO

PPA

PLURIANUAL



OLÁ,

Bem-vindo ao Bate-Papo Cidadão.

Se você quer conhecer melhor alguns assuntos que afetam o seu dia a dia, venha bater um papo e aprender com a gente! Assim, você poderá contribuir com o desenvolvimento da sua cidade.

Nesta edição, vamos conversar sobre o Plano Plurianual, também conhecido como PPA.

A série de cartilhas Bate-Papo Cidadão é uma iniciativa da Comissão de Controle Social do TCMRJ e tem o objetivo de apresentar assuntos relacionados à administração pública com uma linguagem simples e acessível, com vistas ao fomento do controle social.



**BATE
PAPO
CIDADÃO**

Plano de Governo

Meu nome é Simone, sou auditora de controle externo do TCM do Rio, e nas edições anteriores já batemos um bom papo sobre prefeitos, vereadores e eleições municipais. Também tivemos um encontro extra, no qual falamos sobre os auditores de controle externo.

Hoje eu estou com a Beth, o Nelson e o Zé, cidadãos como você, para a gente conversar um pouco sobre um assunto muito importante: o Plano Plurianual, também conhecido como PPA.



Simone: Pois bem, o prefeito da sua cidade foi eleito e tomou posse. E vocês sabem o que isso significa?

Zé: Não tenho a menor ideia, mas gostaria de saber!



Simone: Então, se liga que eu vou te explicar. O prefeito foi eleito porque a população escolheu dar um voto de confiança às propostas apresentadas no seu Plano de Governo para solução dos problemas do município.

Zé: Certo! Mas o que é um Plano de Governo?

Simone: O Plano de Governo é um documento que todo candidato a prefeito é obrigado a apresentar e que contém as suas principais ideias e propostas para administrar a cidade.



Beth: Legal! Mas como vamos saber se ele pretende cumprir as promessas de campanha?



Simone: Aí é que mora o perigo, pois é comum o prefeito ter dificuldades para tirar suas promessas do papel.



Nelson: Aí complica! Não temos como saber o que o prefeito vai fazer com seu mandato?

Simone: É disso mesmo que eu queria falar. Existe um momento em que o prefeito estrutura a realização do seu Plano de Governo para atender às demandas da população.

Zé: Opa, gostei disso! E que momento seria esse?



Simone: Isso acontece no primeiro ano de mandato do prefeito, durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA).

Zé: Plano Plurianual? Pode falar mais sobre isso?



Simone: Claro!



O que é o PPA



Simone: O PPA é o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública.

É por meio dele que o governo municipal apresenta um conjunto de políticas públicas para um período de 4 anos e quais caminhos pretende trilhar para atingir as metas previstas e, assim, construir uma cidade melhor.

Simone: O PPA é uma lei que apresenta programas, objetivos e metas do governo para o período de sua vigência. É um plano que organiza as ações da Administração Pública que resultarão em bens e serviços para a população ou para a própria Administração.

Nelson: Então o PPA transforma o Plano de Governo em um verdadeiro instrumento de gestão?



Simone: Falou bonito, Nelson! É isso mesmo.

O PPA, a LDO, a LOA e o Plano Diretor do Município



Beth: Interessante, mas não parece suficiente. Além do PPA, existem outros instrumentos de planejamento?



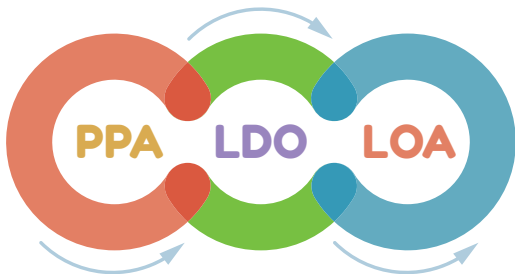
Simone: Sim. Além do PPA, temos a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) que também são instrumentos obrigatórios previstos na Constituição e que fornecem as bases para o planejamento orçamentário na administração pública.



Nelson: E de que forma o PPA, a LDO e a LOA estão ligados?

Simone: Excelente questão! De fato, as 3 leis são articuladas, interdependentes e compatíveis entre si.

A LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO e essas duas leis devem ser compatíveis com o PPA. O que se busca com isso é a integração das atividades de planejamento, orçamento e gestão, para assegurar coerência, eficácia e eficiência da ação governamental.



Beth: Então a LOA é hierarquicamente inferior à LDO que, por sua vez, é hierarquicamente inferior ao PPA?



Simone: É mais ou menos por aí.

Embora não haja hierarquia formal entre essas leis, pois são todas aprovadas por lei ordinária, existe uma hierarquia material.

É o que a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal nos permitem concluir.



Zé: Eu já tinha ouvido falar de um tal Plano Diretor. Onde entra isso?





Simone: Bem lembrado! O Plano Diretor, de acordo com a Constituição e o Estatuto das Cidades, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana do município.

Ele atravessa mandatos, garantindo alguma continuidade nas políticas públicas. Por isso, o PPA, a LDO e a LOA devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor, que é peça indispensável no processo de planejamento municipal.

Beth: Quanta coisa! Vamos voltar ao Plano Plurianual então.



Nelson: Perfeito! Vamos deixar as outras leis para uma conversa futura!



Zé: Melhor mesmo. Deu para perceber que o PPA é muito importante e eu quero saber tudo sobre ele.



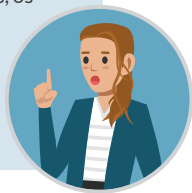
O PPA na legislação

Simone: Vale dizer que o PPA não é elaborado só nos municípios. Os estados, o Distrito Federal e a União também têm seus planos plurianuais. É o que determinam as leis orgânicas municipais e do Distrito Federal, as constituições estaduais e a Constituição Federal.

Nelson: E o que essas normas dizem sobre o PPA?



Simone: De acordo com a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, o Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada, para um período de 4 anos.



Zé: Agora complicou! Poderia explicar por partes? Para começar, o que significa essa expressão: “de forma regionalizada”?



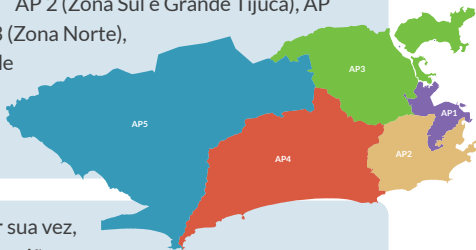
Simone: É o seguinte: a regionalização é a localização espacial do gasto e é um requisito obrigatório do PPA. Assim, as diretrizes, objetivos e metas não serão iguais em todas as partes do município, afinal, cada região tem suas particularidades.

Beth: Faz sentido.



5 Simone: Sim. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, a regionalização se faz em cinco áreas de planejamento: AP 1 (Centro), AP 2 (Zona Sul e Grande Tijuca), AP 3 (Zona Norte),

AP 4 (Baixada de Jacarepaguá) e AP 5 (Zona Oeste).



Estas áreas, por sua vez, dividem-se em regiões administrativas (RA), cada uma composta por um conjunto de bairros.

Nelson: E sobre as diretrizes, objetivos e metas estabelecidos no PPA? Poderia nos falar um pouco mais?



Simone: Claro!

As **diretrizes** são orientações gerais, amplas e estratégicas que mostram o caminho a ser seguido na gestão dos recursos por 4 anos.

Por exemplo, combater a pobreza, promover a cidadania, são diretrizes.

Já os **objetivos** discriminam os resultados que se pretende alcançar com as ações governamentais.

Por exemplo, elevar o nível de escolaridade da população, erradicar o trabalho infantil, reduzir o analfabetismo.

E as **metas** especificam e quantificam esses objetivos, em termos físicos ou financeiros.

Construir 50 escolas seria um exemplo de meta física. Investir R\$ 75 milhões na construção de escolas seria uma meta financeira.

Beth: Entendi. E as tais “despesas de capital”? O que são?



Simone: Vamos lá! Despesas de capital são as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. É o caso dos investimentos e das inversões financeiras.





Simone: São investimentos, entre outras coisas, o planejamento e a execução de obras, incluindo a aquisição de imóveis necessários à realização dessas obras; e também a aquisição de

instalações, equipamentos e material permanente. Por exemplo, tanto a compra de um terreno para instalar um hospital, quanto a construção

do hospital em si e a compra de uma máquina de raio-x para este mesmo hospital são considerados investimentos. Logo, são despesas de capital.



As inversões financeiras são as despesas de capital com a aquisição de imóveis ou de bens de capital em utilização, entre outras coisas. É o caso da compra de um imóvel já em uso, para servir de sede de um órgão público.

Zé: Então só entra despesa de capital no PPA?



Simone: Não é bem assim. Das despesas de capital podem surgir despesas correntes para o período de vigência do PPA, e por isso entram também. Na construção de uma escola, por exemplo, uma despesa decorrente é a contratação de professores, inspetores, merendeiras e outros funcionários. Afinal uma escola não é construída para ficar vazia, sem ninguém trabalhando, certo?

Nelson: Além disso, entram os Programas de Duração Continuada, correto?



Simone: Exatamente! Quando a execução de um programa ultrapassa o exercício financeiro, dizemos que ele tem duração continuada e, por isso, também entra no PPA. Na escola do nosso exemplo, seriam as despesas com manutenção.



Programas e ações (projetos e atividades)

Zé: Já deu para ver que o Plano Plurianual tem muitas informações, né?



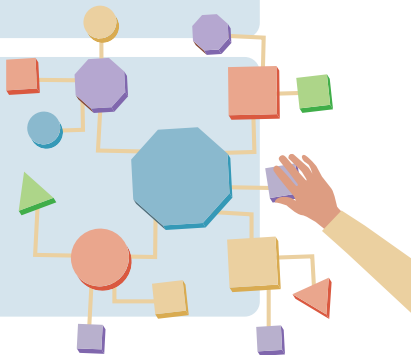
Simone: Concordo! E ainda nem falamos sobre os programas e ações.

Beth: Nunca é tarde para começar.

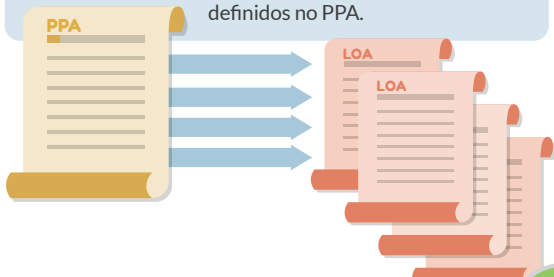


Simone: Gostei da disposição. Primeiramente, é importante destacar que o Plano Plurianual é constituído por um conjunto de programas com os quais o governo busca concretizar os objetivos estabelecidos no próprio PPA.

Estes programas são criados para solucionar um problema ou atender uma determinada demanda da sociedade. Cada programa se desdobra em um conjunto articulado de ações, ou seja, projetos e atividades que assegurem sua execução.



Simone: Além disso, os programas funcionam como elemento integrador entre o PPA e as Leis Orçamentárias Anuais e são mensurados por indicadores definidos no PPA.



Zé: Poderia explicar melhor o que são esses indicadores?



Simone: Os indicadores expressam os resultados entregues e nos permitem medir o desempenho de um programa.

Por exemplo, um programa carioca de melhoria da qualidade da educação estabeleceu como um de seus indicadores o número de escolas com IDEB abaixo de 3,6 nos anos iniciais. E o índice esperado para este indicador era zero.

Graças aos indicadores, podemos saber se um programa cumpriu ou não o que se esperava dele.

Nelson: E isso facilita o controle social!



Simone: Com certeza! Agora vamos falar um pouco sobre as ações. Como já vimos, os programas desdobram-se em ações. E cada ação é um conjunto de operações que mobiliza recursos (humanos, financeiros, tecnológicos e políticos) e resulta na entrega de um ou mais produtos (bens ou serviços). No orçamento anual, essas ações se materializam em atividades, projetos e operações especiais. Ou “instrumentos de programação” para os mais íntimos.

Beth: Atividades? Disso eu entendo, jogo futevôlei todo dia na praia!



Simone: Boa, Beth! Não é bem disso que estou falando, mas assim como seu futevôlei, uma atividade é um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente. Delas resulta um produto necessário à manutenção da ação governamental.

O preparo da merenda escolar e a formação continuada de professores são exemplos de atividades.



Zé: Gostei da explicação! Agora fiquei curioso sobre os projetos.



Simone: Os projetos também são um conjunto de operações, porém, limitadas no tempo. Delas resulta um produto que contribui para a expansão ou para o aperfeiçoamento da ação governamental. A obra de construção daquela escola, por exemplo, seria um projeto.



Nelson: Mas o que são os produtos destes projetos e atividades?



Simone: Como eu disse, são bens ou serviços destinados ao público-alvo da ação. Uma refeição servida, um evento de formação continuada realizado e uma escola construída são exemplos de produtos.

Zé: Só faltou falar das operações especiais.

Simone: Estas são as que não contribuem para a manutenção das ações de governo, não resultam em um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. É o caso das despesas com juros e amortização da dívida pública e das despesas com sentenças judiciais e precatórios.

Zé: Quanta informação!



Simone: É verdade. Vou dar um exemplo real de programa e ação para ficar mais fácil de visualizar.

Tema Transversal:

0001 – Igualdade e Equidade

Programa:

024 – Mídia, Escola e Sociedade

Objetivo Geral: Atender a educadores e alunos da rede municipal de ensino e a sociedade, através da criação, produção e divulgação de materiais educativos, culturais e de entretenimento em distintas mídias, desenvolver ações educativas que promovam a utilização pedagógica destes materiais, bem como a qualidade e adequação destes ao público a que se destinam.

Público Alvo: Educadores e alunos da rede pública municipal de ensino e população da cidade

Tipo Programa: Complementar

Ação: 4638 – Qualidade na Educação

Tipo: Atividade

Objetivo Específico: Participar da construção de uma educação de qualidade para a Cidade do Rio de Janeiro, por meio da produção e difusão de recursos educacionais em diferentes meios tecnológicos e de ações de aperfeiçoamento pedagógico, articulados com a política municipal de educação.

| Produto | Unidade de medida | Regionalização | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 |
|--|-------------------|----------------|--------|--------|--------|--------|
| 3220 - Publicação impressa | Unidade | Município | 18.500 | 20.500 | 20.100 | 18.500 |
| 4183 - Produto elaborado para aperfeiçoamento da educação | Unidade | Município | 720 | 380 | 380 | 380 |
| 4184 - Programação veiculada em TV, web rádio, web TV e portal | Hora | Município | 26.280 | 26.280 | 26.352 | 26.280 |

Estrutura e conteúdo do PPA

Nelson: Gostaria de ver como se organiza um PPA municipal. Ele segue algum padrão?



Simone: Não exatamente. Como ainda não existe uma lei estabelecendo a

estrutura e o conteúdo do PPA, os municípios podem adotar seu próprio modelo, desde que atendidos os requisitos mínimos estabelecidos na Constituição Federal e reproduzidos nas leis orgânicas municipais. O PPA tem, basicamente, o seguinte:

- uma análise da situação econômica e social do município;
- as diretrizes, os objetivos e as metas de governo; e
- os programas, com seus objetivos, indicadores e valor global, além da descrição de suas ações, com metas a alcançar e valores a alocar no período.

Beth: Deu vontade de olhar o PPA da minha cidade! Será que vou conseguir entender?



Simone: Espero que sim. Afinal, o PPA é um instrumento de transparência da gestão fiscal e, por isso, deve ser claro, objetivo e racional. Ele deve conter, expressamente:

- o que o governo pretende fazer no período de 4 anos;
- por que pretende fazer;
- como vai fazer;
- quais recursos estima dispor; e
- quais resultados espera alcançar.

Vigência do PPA

Nelson: Me tira uma dúvida: se o PPA vale para 4 anos, então quer dizer que ele vale do início ao fim do mandato do prefeito?



Simone: Não! A vigência do PPA começa no segundo ano de mandato do prefeito e se encerra no primeiro ano do mandato seguinte.

Ele atravessa os mandatos para evitar a descontinuidade dos serviços e obras de governos anteriores.

Beth: Isso é bom!



PPA





Simone: É sim. Que tal falarmos agora sobre o ciclo do PPA? Vocês sabem quem é o responsável pela elaboração do Plano Plurianual?



Zé: Ora! Deve ser o chefe do Poder Executivo. O prefeito, no caso do PPA municipal.

Simone: É por aí! De fato, a Constituição determina que é do Poder Executivo a iniciativa da lei do PPA.

Na prática, o prefeito estabelece as diretrizes políticas e o secretário de planejamento ou equivalente coordena a elaboração da proposta, definindo prioridades e estratégias, desenhando os programas e prevendo receitas e despesas.



Nelson: Isso muito me interessa! Será que nós, cidadãos, podemos participar mais diretamente da elaboração do PPA?



Simone: Bela pergunta! Podemos sim apresentar nossas preferências de políticas para os próximos 4 anos. Isso está previsto no Estatuto das Cidades, na Lei de Responsabilidade Fiscal e em algumas Leis Orgânicas Municipais, como é o caso do Rio de Janeiro.



O Estatuto das Cidades, por exemplo, estabelece que a participação popular em debates, audiências e consultas públicas é uma condição obrigatória para a aprovação do PPA pela câmara municipal.



E a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro exige que seja garantida a participação popular na elaboração do PPA.

Zé: Excelente! Vou querer participar do próximo PPA municipal.



Simone: Que ótimo, Zé. Então fica atento durante o primeiro ano de mandato do prefeito, pois ele tem até 31 de agosto para mandar o projeto para a Câmara.

Discussão, Votação e Aprovação

Beth: O que acontece com o projeto de lei do PPA quando chega na Câmara Municipal?



Simone: Os vereadores analisam, discutem, apresentam emendas (alterações ou aprimoramentos), votam e aprovam o projeto de lei do PPA até o encerramento da sessão legislativa. No município do Rio de Janeiro esse prazo termina no dia 15 de dezembro.

Nelson: E também podemos participar neste momento?



Simone: Sim! Essa também é uma exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E no Município do Rio de Janeiro, a lei orgânica estabelece que caberá à Câmara Municipal organizar audiências públicas entre as secretarias municipais e a sociedade civil para discussão durante o processo legislativo.



Sanção, Publicação e Execução

Beth: Depois de aprovado pela Câmara, o que acontece com o projeto de lei?



Simone: O projeto de PPA volta, então, para o Poder Executivo para a sanção do prefeito, transformando-se em lei, que depois de publicada no Diário Oficial passa a ter eficácia e pode ser executada.

Beth: Como assim executada?

Simone: Embora o PPA sistematize as ações que o governo pretende desenvolver em um período de 4 anos para realizar a entrega de bens e serviços à sociedade e à própria administração, ele não é autoexecutável.

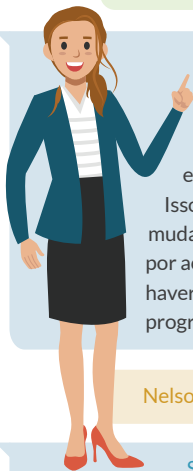
A cada ano, as ações são executadas por intermédio da LOA, que é o orçamento anual elaborado em consonância com a lei de diretrizes orçamentárias também anual, a LDO.



Monitoramento, Avaliação e Revisão

Simone: E por falar em LDO, lembram dela?

Zé: Sim, e acho que deveríamos conversar mais sobre ela em um próximo bate-papo. Agora, estava pensando que ao longo de 4 anos muita coisa pode acontecer. Seria bom que o PPA pudesse ser alterado depois de sancionado, né?



Simone: Tem toda razão.

Durante a sua vigência, o PPA é implementado, tem suas ações monitoradas, os resultados avaliados e passa por revisões periódicas.

Isso é essencial para adequar o PPA a mudanças conjunturais e institucionais que por acaso aconteçam, podendo, até mesmo haver exclusão, inclusão ou alteração de programas.

Nelson: Essa flexibilidade é importante.



Simone: É sim.

Agora que já aprendemos bastante coisa sobre esta parte tão importante do processo orçamentário, podemos ficar de olho no Plano Plurianual e cobrar a sua efetiva execução, certo?



Os personagens desta cartilha foram batizados em homenagem aos ex-servidores Simone de Souza, Elizabeth Arraes, José Luiz Garcia e Nelson Evangelista.

Tenha acesso a outras cartilhas do Bate-Papo e muitos outros conteúdos de controle social no Portal do Controle Social:
www.tcm.rj.gov.br/t/transparencia

ATÉ O NOSSO PRÓXIMO ENCONTRO!



ELABORAÇÃO:
COMISSÃO DE CONTROLE SOCIAL

Coordenador:
Cláudio Sancho Mônica

André Duarte Alves de Brito

Bruno Volaro Caminha Xavier

Carolina Andrade Queiroz

Carlos Alberto Borges Delgado Junior

Carlos Augusto Werneck de Carvalho

Filipe Bessa de Almeida

Josias Ramos Vieira

Ketza Cardoso Leite da Silva

Luiza de Abreu Correia

Marcelo Simas Ribeiro

Marcus Vinícius Pinto da Silva

Ricardo da Silva Diniz Gonsalves

Rodolfo Luiz Pardo dos Santos

EDIÇÃO E PUBLICAÇÃO:
ASSESSORIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL,
PUBLICAÇÕES
E AUDIOVISUAL

Supervisão:
Debora Meth Du Bocage

Diagramação:
Luiza de Abreu Correia

Tribunal Pleno

PRESIDENTE:

Conselheiro Luiz Antonio Guaraná

CORREGEDOR:

Conselheiro Ivan Moreira dos Santos

Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha

Conselheiro Felipe Galvão Puccioni

Conselheiro David Carlos Pereira Neto

Conselheiro Bruno Maia de Carvalho

Conselheiro Thiago Kwiatkowski Ribeiro

Conselheiro-Substituto Dicler Forestieri Ferreira

Conselheiro-Substituto Igor dos Reis Fernandes

Conselheiro-Substituto Emil Leite Ibrahim

Procuradoria Especial

PROCURADOR-CHEFE:

Carlos Henrique Amorim Costa

SECRETÁRIA-GERAL DA
PRESIDÊNCIA:

Marcia Beatriz Lins Izidoro

SECRETÁRIO CHEFE DO
GABINETE DA PRESIDÊNCIA:

Flavio Torres Nunes

SECRETÁRIO-GERAL DE
CONTROLE EXTERNO:

Fabio Furtado de Azevedo

SECRETÁRIO-GERAL DE
ADMINISTRAÇÃO:

Heleno Chaves Monteiro



MISSÃO

Atuar em benefício da sociedade, aprimorando a Gestão Pública por meio de orientação e controle.



VISÃO

Ser reconhecido como Órgão essencial à melhoria da Gestão Pública e à defesa do interesse social.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

www.tcm.rj.gov.br

Rua Santa Luzia, 732

Centro - Rio de Janeiro - RJ

CEP: 20030-042

Telefone: (21) 3824-3600

SIC/Ouvidoria: 0800-2820-486