

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI

CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

Rodrigo Cesar Bandeli

2017200530156

A importância da elaboração do Plano Plurianual (PPA) como ferramenta  
de planejamento orçamentário.

Pólo Matão

2018

Rodrigo Cesar Bandeli

A importância da elaboração do Plano Plurianual (PPA) como ferramenta de planejamento orçamentário.

Projeto de monografia apresentado para obtenção de créditos da disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão Pública da Universidade Federal de São João Del-Rei.

Pólo Matão

2018

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	5
INTRODUÇÃO.....	6
1-PLANO PLURIANUAL.....	6
1.1-CONCEITO.....	6
1.1-CONCEITO.....	7
1.2-EXIGÊNCIAS LEGAIS.....	7
1.3-PREPARAÇÃO.....	8
1.3-PREPARAÇÃO.....	9
2-PLANO PLURIANUAL NA GESTÃO MUNICIPAL.....	9
2.1-ELABORAÇÃO.....	9
2.1-ELABORAÇÃO.....	10
2.2-IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO.....	10
2.3-AVALIAÇÃO.....	10
2.3-AVALIAÇÃO.....	11
2.4-APROVAÇÃO.....	11
3-METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PPA.....	12
3.1-METODOLOGIA.....	12
3.1-METODOLOGIA.....	13
4-DISSCUSSÃO DE RESULTADOS.....	13
4.1-FASES DE ELABORAÇÃO DO PPA.....	13
4.1.1-ESTIMATIVAS DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS.....	14
4.2-DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS / METAS / CUSTOS.....	14
4.3-UNIDADE RESPONSÁVEL.....	15
4.4-CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL.....	16
4.4.1-FUNÇÃO.....	16
4.4.2-SUB FUNÇÃO.....	16
4.4.3-PROGRAMAS.....	16
4.4.3.1-PROGRAMAS FINALÍSTICOS.....	16
4.4.3.1-PROGRAMAS FINALÍSTICOS.....	17

4.4.3.2-PROGRAMAS DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	17
4.4.3.3-PROGRAMAS DE SERVIÇOS AO ESTADO.....	17
4.4.3.4-PROGRAMAS DE APOIO ADMINISTRATIVO .....	17
4.4.4-AÇÃO DE GOVERNO .....	18
4.4.5-COMPONENTES DA PROGRAMAÇÃO DA AÇÃO .....	18
4.4.5-COMPONENTES DA PROGRAMAÇÃO DA AÇÃO .....	19
4.5-NATUREZA DE DESPESA .....	19
4.5-NATUREZA DE DESPESA .....	20
4.6-FONTE DE RECURSO.....	20
4.6-FONTE DE RECURSO.....	21
5-QUADROS DE DETALHAMENTO DE RECEITA E DESPESA .....	21
5.1-ESTIMATIVA DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS .....	21
5.2-QUADRO DE DETALHAMENTO DA DESPESA - PPA.....	22
6-ENCAMINHAMENTO À CÂMARA MUNICIPAL .....	23
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	24

## INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual - PPA é o instrumento de planejamento orçamentário em que deverão ser estabelecidos os objetivos e as metas quadrienais da administração para as despesas de custeio e capital, estas definidas pelo art. 12 da Lei nº 4320/64, compondo-se pelos Custeios, Transferências Correntes, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital, e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conforme dispõe o § 1º do inc.I do art.165 da Constituição Federal. Quanto aos programas cujo desenvolvimento se restrinja a um único exercício, serão contemplados, exclusivamente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

O planejamento orçamentário é ação obrigatória imposta ao governante por força da Constituição Federal, Lei nº 4320/64 e Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), é composto pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA).

A importância que deve ser dada ao planejamento orçamentário, a Lei Complementar nº 101/00 especifica já no seu artigo 1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Diante disto, compreende-se que ausência do planejamento ou a sua elaboração efetuada sem a seriedade necessária induzirá à execução de ações irresponsáveis do gestor público, passíveis de sanções administrativas e/ou penais.

Aplicando o plano plurianual à gestão pública apresentará bons resultados, atendendo os princípios fundamentais da eficiência, eficácia, economicidade e legalidade, onde serão definidas as prioridades do plano de governo e diante do levantamento das necessidades do Plano Plurianual.

O estudo e definição das possíveis ações que devem ser utilizadas, que de acordo com a sua natureza poderá ser: projeto, atividade ou operação especial. Portanto, o Plano Plurianual serve para orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos do Estado. Para tanto é apresentado no PPA uma visão futura quadrienal de planejamento estratégico, onde, estabelece diretrizes, metas e objetivos que funcionam como instrumento central de organização da ação de Governo, que ao longo prazo se concretize expressamente, com reflexos das situações a serem alteradas pela

implementação de um conjunto de informações relacionadas aos programas de governo, sendo essa, duração continuada ou finalística.

Ademais, o PPA apresenta também singular importância, pois é por meio dele que o Estado irá programar ações futuras em benefício da sociedade. Além de auxiliar as ações continuada entre gestores tendo em vista as ações de longo prazo, em que é necessária várias gestões para o desenvolvimento e consolidações de projetos e estudos que visem o desenvolvimento social e o bem estar da sociedade.

O objetivo do estudo é demonstrar o desenvolvimento do PPA estabelecendo sequencialmente todas às fases do processo, com exigências legais; preparação; elaboração; implantação e execução; avaliação e aprovação através de metodologias aplicadas nas estimativas das receitas, demonstrando as classificações das naturezas das receitas; e fixações das despesas, explicitado a finalidade dos programas governamentais, metas e custos; as unidades gestoras, orçamentárias e executoras; as classificações funcionais; e as naturezas das despesas, demonstrando a eficácia de forma ampla com os vários níveis de classificações que um planejamento necessita para ser realizado.

## **1-PLANO PLURIANUAL**

### **1.1-CONCEITO**

O Plano Plurianual compreende a fase de levantamento dos objetivos estratégicos, das diretrizes e de informações de caráter geral para fundamentar a elaboração do plano governamental, de acordo com as prioridades estabelecidas pela Administração. (ALBANEZ, 1998)

Pressupõe-se que tenha antecedido a esta fase o levantamento e diagnóstico dos problemas, melhorias, necessidades, potencialidades, que demandarão as futuras ações governamentais. (ALBANEZ, 1998)

Para tanto há necessidade da participação conjunta de uma equipe multiprofissional e setorial, para que o diagnóstico a ser elaborado seja efetuado o mais próximo da realidade e das necessidades dos diversos setores, o qual deverá estabelecer: a previsão de todos os recursos; o que se pretende realizar; o quanto e onde se quer gastar; as metas físicas que serão cumpridas em função de um período de

tempo, de forma que o plano de governo se torne factível e atenda efetivamente os anseios da sociedade (ALBANEZ, 1998).

Com especial cuidado deverão ser avaliados a continuidade, o aperfeiçoamento e eventual expansão dos serviços já disponibilizados à população, bem como a manutenção dos bens patrimoniais existentes, apurando-se o que poderíamos chamar de “custo fixo” da máquina administrativa, comparando-o com a capacidade de arrecadação e eventual endividamento, permitindo desta forma apurar qual a totalidade dos recursos orçamentários comprometidos, demonstrando eventuais folgas financeiras, que propiciarão as inovações da gestão e que delimitarão financeiramente a capacidade de investimentos da Administração, sinalizando para a eventual possibilidade de agregação de novos serviços e da incorporação de novos bens públicos que possam ser colocados à disposição da comunidade (ALBANEZ, 1998).

Cabe ainda observar que a proposta orçamentária deverá cumprir os princípios da unidade e universalidade previstos nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64, ou seja, agregar as previsões plurianuais tanto da Administração Direta como da Indireta, assim como deverá consignar as diretrizes e prioridades estabelecidas no instrumento que norteia toda a política urbana, o “Plano Diretor”, nos casos de municípios com população superior a vinte mil habitantes, cumprindo desta forma a disposição contida no § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade (ALBANEZ, 1998).

## 1.2-EXIGÊNCIAS LEGAIS

O plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

O que se refere à Lei Federal nº 4.320/64, artigo 22 prevê o conteúdo e a forma da proposta orçamentária (ALBANEZ, 1998).

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõem sobre a compatibilidade entre as peças de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA). Planejar de forma responsável os dados que servirão de base para um cronograma de quatro anos. No caso do não planejamento, haverá dificuldades na gestão e no controle do gerenciamento governamental (LRF 101, 2000).

### 1.3-PREPARAÇÃO

Compreende a fase de levantamento dos objetivos estratégicos, das diretrizes e de informações de caráter geral para fundamentar a elaboração do plano governamental, de acordo com as prioridades estabelecidas pela administração (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Pressupõe-se que tenha antecedido a esta fase o levantamento e diagnóstico dos problemas, melhorias, necessidades, potencialidades, que demandarão as futuras ações governamentais (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Para tanto há necessidade da participação conjunta de uma equipe multiprofissional e setorial, para que o diagnóstico a ser elaborado seja efetuado o mais próximo da realidade e das necessidades dos diversos setores, o qual deverá estabelecer a previsão de todos os recursos; o que se pretende realizar; o quanto e onde se quer gastar; as metas físicas que serão cumpridas em função de um período de tempo, de forma que o plano de governo se torne factível e atenda efetivamente os anseios da sociedade (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Com especial cuidado, deverão ser avaliados a continuidade, o aperfeiçoamento e eventual expansão dos serviços já disponibilizados à população, bem como a manutenção dos bens patrimoniais existentes, apurando-se o que poderíamos chamar de “custo fixo” da máquina administrativa, comparando-o com a capacidade de arrecadação e eventual endividamento permitindo desta forma, apurar qual a totalidade dos recursos orçamentários comprometidos, demonstrando eventuais folgas financeiras, que propiciarão as inovações da gestão e que delimitarão financeiramente a capacidade de investimentos da Administração, sinalizando para a eventual possibilidade de agregação de novos serviços e da incorporação de novos bens públicos que possam se colocados à disposição da comunidade (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Cabe ainda observar que a proposta orçamentária deverá cumprir os princípios da unidade e universalidade previstos nos artigos 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/64, ou seja, agregar as previsões plurianuais tanto da Administração Direta como da Indireta, assim como deverá consignar as diretrizes e prioridades estabelecidas no instrumento que norteia toda a política urbana, o “Plano Diretor”, nos casos de municípios com



população superior a vinte mil habitantes, cumprindo desta forma a disposição contida no § 1º do art. 40 do Estatuto da Cidade (ANGÉLICO, 1981).

## **2-PLANO PLURIANUAL NA GESTÃO MUNICIPAL**

### **2.1-ELABORAÇÃO**

Definida as prioridades do plano de governo e diante do levantamento das necessidades para orientar o Plano Plurianual, nesta fase serão especificados os programas que serão executados; para tanto há necessidade de se conhecer, com precisão, a previsão de recursos que serão utilizados, a definição e seleção de indicadores, estudo e definição das possíveis ações que serão utilizadas, que de acordo com a sua natureza poderá ser: projeto, atividade ou operação especial (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Nesta fase, ainda, deverá ser elaborado o plano, com o máximo de informações possíveis, com a mensagem e o projeto de lei, que serão enviados à Câmara, nos prazos estabelecidos nas Leis Orgânicas e na sua ausência deverá ser obedecido o prazo disposto no § 2º do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, já que a Constituição Estadual não o prevê (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Relativamente ao primeiro ano da gestão governamental, a título de sugestão, o PPA poderá ser elaborado de forma concomitante com a LDO; na impossibilidade disso vir a ocorrer, poderá ser estabelecido que as prioridades relativas ao primeiro ano de vigência poderão ser estipuladas na própria lei instituidora do Plano Plurianual (TCESP, 2005).

Cabe destacar a inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, impondo uma nova cultura na elaboração das peças de planejamento, ao estabelecer no parágrafo único do art. 48 a sua transparência, assegurando a participação popular nas definições das prioridades estabelecidas para a administração, por meio de audiências públicas nas fases diferenciadas de “elaboração” e de “aprovação” das propostas orçamentárias (LRF 101, 2000).

Com relação à mensagem de envio da proposta à Câmara, a mesma deverá no seu bojo expor de forma circunstanciada a situação econômico-financeira da administração,

demonstrando o nível de endividamento do município, apresentando a sua dívida fluante e fundada, a situação de restos a pagar e outros compromissos financeiros frente a sua capacidade de liquidez; a justificação da política econômico-financeira do Governo e justificação da receita e despesa para o período plurianual, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme dispõe o inc. I do art. 22 da Lei nº 4320/64 (ALBANEZ, 1998).

## 2.2-IMPLANTAÇÃO E EXECUÇÃO

Nesta fase o administrador público terá condições de acompanhar a implantação e execução do Plano Plurianual, de acordo com o que nele foi estabelecido (ALOE, 1970).

Observamos que durante a execução do PPA, caso ocorra à criação, expansão ou aprimoramento da ação governamental, deverá haver, expressa declaração do gestor, consignando que a mesma encontra-se adequada ao plano plurianual e demais instrumentos de planejamento orçamentário, conforme dispõe o art. 16, inc. II da LRF (PPA 11.605, 2003).

A despesa realizada sem a devida adequação é tida como não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público conforme dispõe o art. 15 da LRF, remetendo o ordenador a eventuais sanções penais previstas no art. 359-D da Lei 10.028 de 19/10/00 (LRF 101, 2000).

## 2.3-AVALIAÇÃO

A avaliação tem por objetivo manter o aperfeiçoamento contínuo dos programas; deverá ser verificado se os resultados obtidos estão em sintonia com os objetivos e com os níveis de indicadores idealizados nos programas governamentais e se ao atingir as metas de acordo com a execução física e financeira dos projetos, atividades e operações especiais (PPA 11.605, 2003).

A observação dos fatores que influenciaram na obtenção dos resultados e avaliação de eventuais desvios possibilitará a tempestiva tomada de decisões para os ajustes necessários (PPA 11.605, 2003).

A avaliação contínua do cumprimento dos programas governamentais propiciará os informes necessários para a divulgação e transparência da gestão fiscal, obrigatória

em face das disposições contidas no parágrafo 4º do art. 9º da LRF, especificando que, na fase execução do orçamento, a Administração, em audiências públicas nos meses de fevereiro, maio e setembro, demonstrará em todo o quadrimestre para a sociedade o efetivo cumprimento das metas fiscais, ou justificará os desvios ocorridos, apontando os ajustes necessários (LRF 101, 2000).

O objetivo do planejamento é direcionar o administrador para o gerenciamento dos recursos públicos, atentando aos princípios fundamentais da eficiência, eficácia, economicidade e legalidade, induzindo-o ao estabelecimento das metas prioritárias da sua administração e restringindo-o à execução de despesas limitadas à capacidade de arrecadação e endividamento do Ente governamental, vinculando, desta forma, os gerenciamentos administrativos, orçamentários e financeiros voltados ao equilíbrio responsável das contas públicas (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

Destacando a importância que deve ser dada ao planejamento orçamentário, a Lei Complementar nº 101/00 especifica já no seu artigo 1º que "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Diante disto, contrapondo-se ao texto, compreende-se que a ausência do planejamento ou a sua elaboração efetuada sem a seriedade necessária induzirá à execução de ações irresponsáveis do gestor público, passíveis de sanções administrativas e/ou penais (LRF 101, 2000).

#### 2.4-APROVAÇÃO

Na Câmara ocorrerá a discussão e aprovação do Plano, que será a peça básica para a divulgação e o acompanhamento da ação governamental no período. O Poder Executivo nas discussões junto à Câmara demonstrará transparência, assegurando a participação popular por meio de realizações de audiências públicas, cumprindo desta forma, a determinação contida no parágrafo único do artigo 48 da LRF (LRF 101, 2000).

As aprovações pelo poder Legislativo, deve ser efetuado nos prazos estabelecidos nas Leis Orgânicas, e na sua ausência, deverá ser o prezo disposto no § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

### **3-METODOLOGIAS DE ELABORAÇÃO DO PPA**

#### **3.1-METODOLOGIA**

A metodologia de elaboração de programas do PPA facilita a identificação dos problemas e dos segmentos sociais que devem ser alvo da intervenção governamental, estabelecendo as ações a serem implementadas e os resultados a serem alcançados. Os Programas são, portanto, os instrumentos de organização que articulam um conjunto de ações suficientes para enfrentar um problema ou aproveitar uma oportunidade, devendo seu desempenho ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido (GOVERNANÇA AMBIENTAL, GESTÃO ESTRATÉGICA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/gestao-estrategica>. Acesso em: 05 jun. 2018, 18:29:30).

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade. O orçamento Federal está organizado em programas, a partir dos quais são relacionados às ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade só poderá estar associada um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta (MCASP, 2012).

Desenvolver a estratégia de gestão, com monitoramento da execução orçamentária das ações em detrimento de uma avaliação do programa como um todo (LEI COMPLEMENTAR 709, 1993).

O planejamento deve ser executado conforme viabilidade discutida no plano diretor, onde, a população terá sua participação junto com o poder executivo e legislativo; fazendo com que o poder executivo realize o seu planejamento de forma setorial, objetivando desenvolver os trabalhos com os recursos próprios, Estaduais e Federais (TCESP, 2005).

Especificar em valores correntes o montante previsto a ser arrecadado durante a vigência do PPA, demonstrando, de forma individualizada e por exercício, distinguindo os recursos da administração direta e os próprios da indireta, discriminados em

conformidade com a classificação da receita segundo a categoria econômica estabelecida no art. 11 da Lei nº 4.320/64 e padronização efetuada pela portaria STN 163 de 04/05/2001 e subsequentes alterações (MCASP, 2012).

Demonstrará a unidade responsável pelo seu acompanhamento, a especificação do seu objetivo, a justificativa para a sua implementação, as metas a serem atingidas e a estimativa do seu custo total em valores correntes, cuja apuração deverá corresponder à somatória dos custos das ações envolvidas nos Demonstrativos das Unidades Executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989).

#### **4-DISCUSSÃO DE RESULTADOS**

##### **4.1-FASES DE ELABORAÇÃO DO PPA**

Estabelecer objetivos na Administração Pública é traduzir as metas físicas e financeiras na elaboração e no planejamento do Plano Plurianual; fato esse que ao apropriar-se da utilização da estimativa da receita orçamentária com base em dados de anos anteriores, o planejamento para fixação das despesas para quatro anos, sendo três exercícios financeiros do ordenador da despesa atual (atual Prefeito) e um ano do próximo mandato (futuro Prefeito), tem como finalidade adequar os programas de governo com metas, ações e indicadores.

Para elaboração de um PPA coeso, é importante que toda a equipe de governo participe da construção do plano juntamente com a participação popular,mas infelizmente ao elaborar os estudos as prioridades são políticas e não sociais, haja vista, as condições que os municípios brasileiros se encontram.Dívidas exorbitantes com intuito de satisfação individual e partidária, sem ao menos dar importância a devolver a população infra-estrutura, educação, saúde e assistência social adequada, pela contribuição monetária recebida através dos tributos.

A relevância dessa elaboração e planejamento tem como prioridade o atendimento aos anseios populacional, onde, o equilíbrio na administração pública é efetivo quando todos os projetos e atividade sejam de naturezas macroeconômicas e microeconômicas, consigam reverter às receitas arrecadadas em atendimento a sociedade. Não basta que o Plano Plurianual seja elaborado respeitando as normas técnicas. O mais importante é

que neles estejam previstas as reais prioridades que venham ao encontro das necessidades da comunidade.

#### 4.1.1-ESTIMATIVAS DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

Especificar em valores correntes o montante previsto a ser arrecadado durante a vigência do PPA, demonstrando, de forma individualizada e por exercício, distinguindo os recursos da administração direta e os próprios da indireta, discriminados em conformidade com a classificação da receita segundo a categoria econômica estabelecida no art. 11 da Lei nº 4.320/64 e padronização efetuada pela portaria STN 163 de 04/05/2001 e subsequentes alterações. A figura 1, classificação sintética da receita.

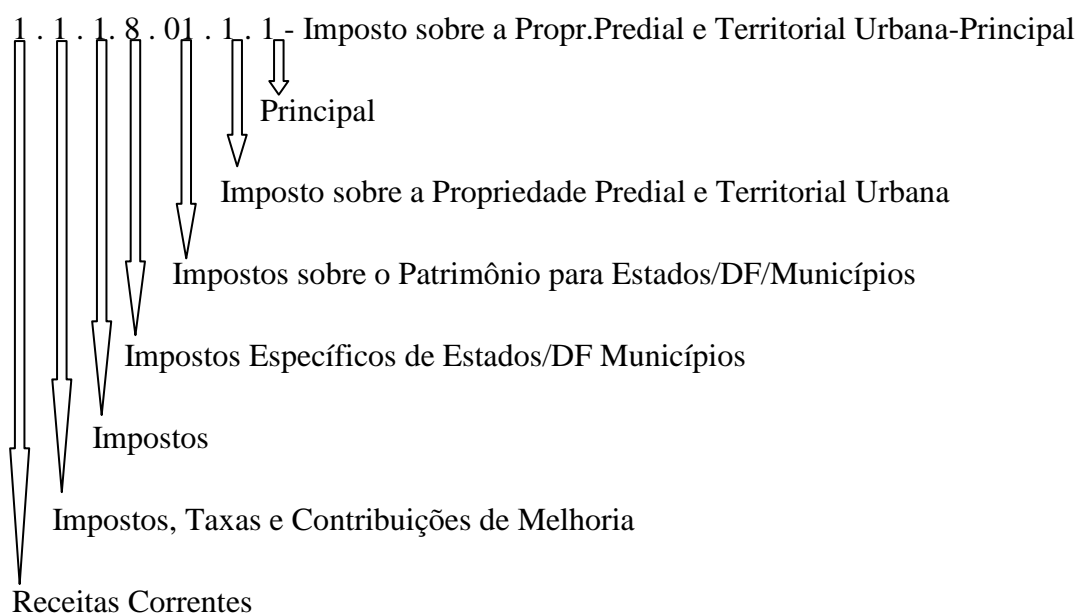


Figura 1: Natureza de Receita (TCESP, 2017).

#### 4.2-DESCRIÇÃO DOS PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS / METAS / CUSTOS

Tem a finalidade de uniformizar e sintetizar as informações constantes do PPA a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado, para fins de avaliação do programa governamental, nos termos do inc. IV do art. 33 da Constituição Estadual (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989).

Demonstrará a unidade responsável pelo seu acompanhamento, a especificação do seu objetivo, a justificativa para a sua implementação, as metas a serem atingidas e a estimativa do seu custo total em valores correntes, cuja apuração deverá corresponder à

somatória dos custos das ações envolvidas nos Demonstrativos das Unidades Executoras e ações voltadas ao desenvolvimento do programa governamental (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, 1989). Esta etapa é de suma importância, pois através dela é possível estabelecer as prioridades dadas às justificativas que devem ser elaboradas para cada natureza de receita. Além disso, a própria norma estabelece que o seu acompanhamento deva ser realizado a partir da elaboração da codificação, demonstrando a codificação de forma específica.

#### 4.3-UNIDADE RESPONSÁVEL

Especificar a Unidade Responsável pelo gerenciamento e acompanhamento do desenvolvimento do programa e sua evolução, de acordo com a estrutura previamente estabelecida no Planejamento Orçamentário (PPA). Será aceito a esse título, a indicação de uma única unidade responsável pelo mesmo código de programa (LEI 4.320, 1964). Esta prerrogativa que a lei informa é para que não haja dupla interpretação e cruzamento de informações em mais de uma unidade.

As informações para fins de acompanhamento e controle da unidade responsável pelo gerenciamento do programa governamental, de acordo com a estrutura previamente estabelecida (LEI 4.320, 1964).

- Unidade Gestora (UG): É fundamentalmente constituída através do setor público, dentro das suas esferas de governo, seja ela Executiva, Legislativa ou Judiciária;
- Unidade Orçamentária (UO): Unidades responsáveis pelo poder público, de administrar e desempenhar todas as atividades de governo;
- Unidade Executora (UE): Constitui finalidade específica de cada Unidade Orçamentária, com o objetivo de articular, administrar e viabilizar os procedimentos do ente público. A figura 2, escrituração contábil e suas naturezas orçamentárias.

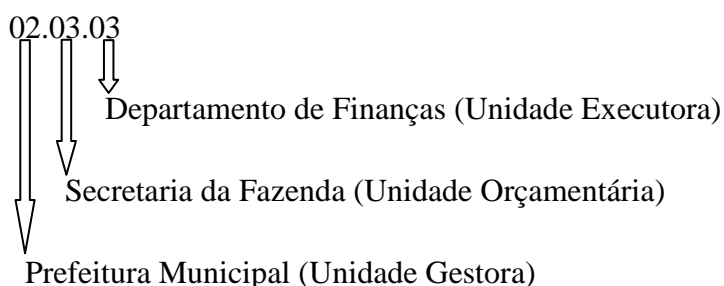


Figura 2: Unidade Orçamentária (TCESP, 2017).

#### 4.4-CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

##### 4.4.1-Função

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão (MCASP, 2012).

##### 4.4.2-SubFunção

A subsunção, indicada pelos três dígitos posteriores aos dois primeiros dígitos da função, representa um nível de agregação e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções (MCASP, 2012).

As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na Portaria MOG nº 42/1999. Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é acolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. A exceção à combinação encontra-se na função 28-Encargos Especiais e suas subfunções típicas que só podem ser utilizadas conjugadas (MCASP, 2012). As subfunções são as primeiras codificações da classificação funcional, onde, determinará e diferenciará a qual área de governo está estabelecida.

##### 4.4.3-Programas

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017). Os programas são originários da discussão do plano de governo, dando a possibilidade de atender os anseios da população.

São quatro os tipos de programas previstos:



#### 4.4.3.1-Programas Finalísticos

São programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, público-alvo, indicadores, fórmulas de cálculo do índice, órgãos, unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017).

O indicador quantifica a situação que o programa tenha por fim modificar, de modo a explicitar o impacto das ações sobre público alvo (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017).

#### 4.4.3.2-Programas de Gestão de Políticas Públicas

Os programas de gestão de políticas públicas assumirão denominação específica de acordo com a missão institucional de cada órgão. Portanto, haverá apenas um programa dessa natureza por órgão. Exemplo: “Gestão da Política de Saúde”. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa na Presidência da República e nos Ministérios que constituam órgãos centrais de sistemas (Orçamento e Gestão, Fazenda), poderá haver mais de um programa desse tipo. Os Programas de Gestão de Políticas Públicas abrangem as ações de gestão de Governo e serão compostos de atividades de planejamento, orçamento, controle interno, sistemas de 40 informação e diagnóstico de suporte à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017).

#### 4.4.3.3-Programas de Serviços ao Estado

Programas de Serviços ao Estado são os que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado, por instituições criadas para esse fim específico. Seus atributos básicos são: denominação, objetivo, indicador(es), órgão(s), unidades orçamentárias e unidade responsável pelo programa (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017).

#### 4.4.3.4-Programas de Apoio Administrativo

Os programas de Apoio Administrativo correspondem ao conjunto de despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a

consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação a esses programas. Seus objetivos são, portanto, os de prover os órgãos da União dos meios administrativos para a implementação e gestão de seus programas finalísticos (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, PORTARIA Nº 23, 2017).

#### 4.4.4-Ação de Governo

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros (MCASP, 2012).

As ações, conforme suas características podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais (MCASP, 2012).

**a) Atividade:** É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

**b) Projeto:** É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de Governo.

**c) Operação Especial:** Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

#### 4.4.5-Componentes da programação da ação

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertando por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período e instituído para cada ano. As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais (MCASP, 2012).

Ressalta-se que, as metas físicas são expressas através de gastos previamente definidos para a ação (MCASP, 2012). A figura 3, escrituração contábil, classificação funcional.

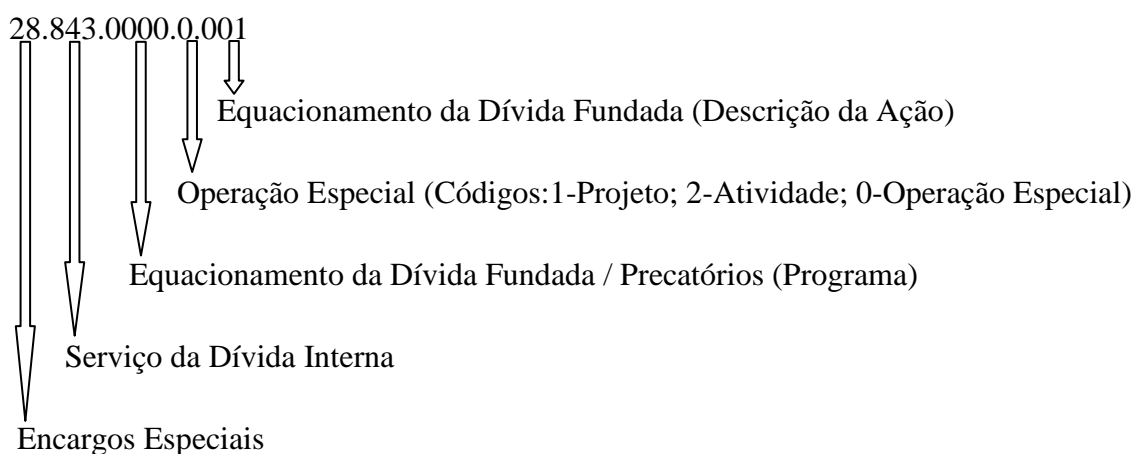


Figura 3: Classificação funcional (TCESP, 2017)

#### 4.5-NATUREZA DE DESPESA

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada “modalidade de aplicação”, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados(MCASP, 2012).

Os artigos 12 e 13 da Lei nº 4.320/64, tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos. Assim como na receita orçamentária, o art. 8º estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária, mencionados no art. 13 serão identificados por números de código decimal; atualmente substanciado na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 (MCASP, 2012).

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento. Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo (MCASP, 2012).

O código da natureza de despesa orçamentária é composto por seis dígitos, desdobrado até o nível de elemento ou, opcionalmente, por oito, contemplando o desdobramento facultativo do elemento (MCASP, 2012). A natureza de despesa estabelece através dos elementos de despesa, codificações demonstrando de forma analítica a elaboração e execução do governo, propiciando a distinção das despesas de custeio, capital e amortizações de dívidas.

A classificação da Reserva de Contingência bem como a Reserva de Regime Próprio de Previdência Social, quanto à natureza da despesa orçamentária, serão identificadas com o código “9.9.99.99”, conforme estabelece o parágrafo único do art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 2001(MCASP, 2012). A figura 4, escrituração contábil, natureza de receita.

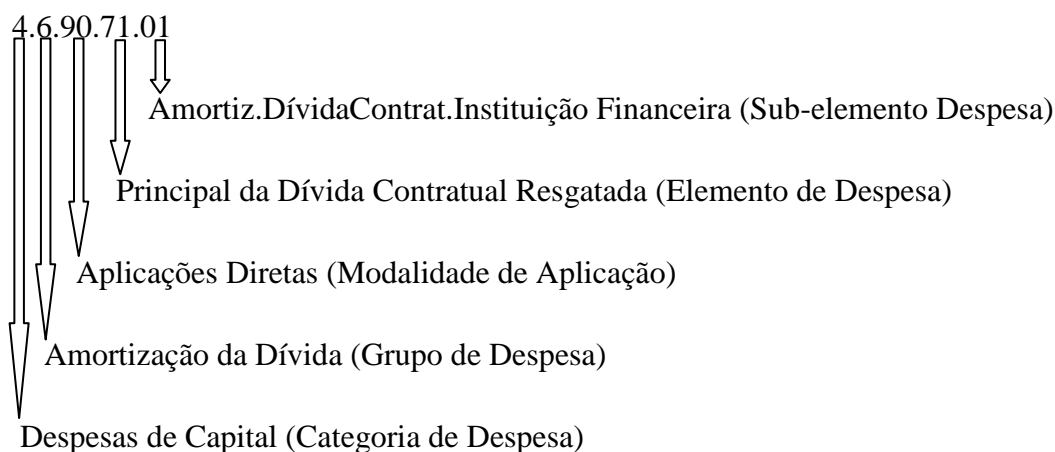
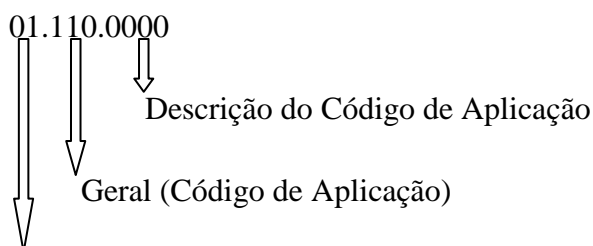


Figura 4: Natureza de despesa até o nível de sub-elemento (TCESP, 2017)

#### 4.6-FONTE DE RECURSO

O código de fonte tem a finalidade de destinar recursos, identificando a origem dos recursos que estão sendo utilizados, ou seja, oriundos de recursos de Transferência Federal, Transferência Estadual, Recurso Próprio, Fundos Especiais, Administração Indireta, Operações de Crédito e Outras Fontes de Recursos (TCESP, 2017). A figura 5, escrituração contábil, vínculo detalhado com fonte de recurso e código de aplicação.



Tesouro – Recurso Próprio (Fonte de Recurso)

Figura 5: Vínculo detalhado, por fonte de recurso e código de aplicação (TCESP, 2017).

5-Quadros de Detalhamento de Receita e Despesa - PPA

5.1 – Estimativa das Receitas Orçamentárias

Quadro 1: Detalhamento das receitas por natureza de receita

Códificação	Descrição da Receita	2018	2019	2020	2021
		Direta	Direta	Direta	Direta
1.1.0.0.00.0.0.000	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	3.396.000,00	3.634.000,00	3.888.000,00	4.160.000,00
1.2.0.0.00.0.0.000	Contribuições	230.000,00	246.000,00	263.000,00	281.000,00
1.3.0.0.00.0.0.000	Receita Patrimonial	69.000,00	74.000,00	79.000,00	85.000,00
1.6.0.0.00.0.0.000	Receita de Serviços	15.000,00	16.000,00	17.000,00	18.000,00
1.7.0.0.00.0.0.000	Transferências Correntes	9.891.000,00	10.583.000,00	11.324.000,00	12.117.000,00
1.9.0.0.00.0.0.000	Outras Receitas Correntes	144.000,00	154.000,00	165.000,00	177.000,00
<b>Receitas Correntes</b>		<b>13.745.000,00</b>	<b>14.707.000,00</b>	<b>15.736.000,00</b>	<b>16.838.000,00</b>
2.1.0.0.00.0.0.000	Operações de Crédito	6.000,00	7.000,00	8.000,00	9.000,00
2.2.0.0.00.0.0.000	Alienação de Bens	9.000,00	10.000,00	11.000,00	12.000,00
2.4.0.0.00.0.0.000	Transferências de Capital	1.240.000,00	1.327.000,00	1.420.000,00	1.519.000,00
<b>Receitas de Capital</b>		<b>1.255.000,00</b>	<b>1.344.000,00</b>	<b>1.439.000,00</b>	<b>1.540.000,00</b>
<b>Total das Receitas</b>		<b>15.000.000,00</b>	<b>16.051.000,00</b>	<b>17.175.000,00</b>	<b>18.378.000,00</b>

## 5.2 – Quadro de Detalhamento da Despesa – PPA

### Quadro 2: Detalhamento das despesas por classificação funcional

#### Unidade Executora

02.03.03 - Depto de Finanças

**Programa** Descrição **Objetivo**  
0000 Equacion.Div.Fundada/Precatório Equacionar e sanear as dívidas através de sua amortização e renegociação.

**Indicador** **Justificativa**  
Equacionamento da Dívida Fundada Manter o controle econômico/financeiro, com a finalidade de proporcionar tranquilidade para a gestão e benefícios aos cidadãos.

**Função/Subfunção** **Projeto / Atividade / Operação Especial**  
28.843 - Serviço da Dívida Interna 0.001 - Equacionamento Dívida Fundada

Unidade	Índice Recente	Índice Futuro	Previsão 2018	Previsão 2019	Previsão 2020	Previsão 2021
Percentual	25,00	100,00	25,00	25,00	25,00	25,00
Natureza da Despesa		Fonte de Recurso	Valor 2018	Valor 2019	Valor 2020	Valor 2021
3.2.90.21.00-Juros S/ A Dívida por Contrato		01.110.0000-Geral	1.000.000,00	1.070.000,00	1.145.000,00	1.225.000,00
3.2.90.22.00-Outros Enc S/A Div.p/Contrato		01.110.0000-Geral	436.000,00	467.000,00	500.000,00	535.000,00
4.6.90.71.00-Principal da Divid.p/Contrato		01.110.0000-Geral	3.500.000,00	3.745.000,00	4.007.000,00	4.287.000,00
4.6.90.91.00-Sentenças Judiciais		01.110.0000-Geral	5.014.000,00	5.365.000,00	5.741.000,00	6.142.000,00
		<b>Total do Programa</b>	<b>9.950.000,00</b>	<b>10.647.000,00</b>	<b>11.393.000,00</b>	<b>12.189.000,00</b>

**Programa** Descrição **Objetivo**  
0001 Manut.Ativid.Depto de Finanças Oferecer suporte financeiro e orçamentário para que os objetivos almejados pelo citado programa sejam atingidos na plenitude.

**Indicador** **Justificativa**  
P.C/O.P/I.R.T/M.C/O.S.T.P.F/O.S.T.P.J/E.M.P Criar mecanismos para a inclusão das despesas gerais do citado programa, não previstas em outros programas da mesma Unidade Executora.

**Função/Subfunção** **Projeto / Atividade / Operação Especial**  
04.123 - Administração Financeira 2.002 - Manut.Ativid.Depto de Finanças

Unidade	Índice Recente	Índice Futuro	Previsão 2018	Previsão 2019	Previsão 2020	Previsão 2021
Percentual	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Natureza da Despesa		Fonte de Recurso	Valor 2018	Valor 2019	Valor 2020	Valor 2021
3.1.90.11.00-Vencos e Vant.Fixas-Pes.Civil		01.110.0000-Geral	2.000.000,00	2.140.000,00	2.290.000,00	2.450.000,00
3.1.90.13.00-Obrigações Patronais		01.110.0000-Geral	600.000,00	642.000,00	687.000,00	736.000,00
3.1.90.16.00-Outras Desp.Variável-Pes.Civil		01.110.0000-Geral	100.000,00	107.000,00	114.000,00	122.000,00
3.1.90.94.00-Indenizações Trabalhistas		01.110.0000-Geral	200.000,00	214.000,00	229.000,00	245.000,00
3.3.90.30.00-Material de Consumo		01.110.0000-Geral	300.000,00	321.000,00	343.000,00	367.000,00
3.3.90.36.00-Outros Serv.Terceiro-Pes.Física		01.110.0000-Geral	150.000,00	161.000,00	172.000,00	184.000,00
3.3.90.39.00-Outros Serv.Terceiro-Pes.Jurídica		01.110.0000-Geral	800.000,00	856.000,00	916.000,00	981.000,00
3.3.90.92.00-Desp.Exercício Anteriores		01.110.0000-Geral	200.000,00	214.000,00	230.000,00	246.000,00
3.3.90.92.00-Desp.Exercício Anteriores		02.100.0000-Rec.Estadual	100.000,00	107.000,00	114.000,00	122.000,00
3.3.90.92.00-Desp.Exercício Anteriores		05.100.0000-Rec.Federal	100.000,00	107.000,00	114.000,00	122.000,00
4.4.90.52.00-Equipam.Mater.Permanente		01.110.0000-Geral	500.000,00	535.000,00	573.000,00	614.000,00
		<b>Total do Programa</b>	<b>5.050.000,00</b>	<b>5.404.000,00</b>	<b>5.782.000,00</b>	<b>6.189.000,00</b>
		<b>Total Geral</b>	<b>15.000.000,00</b>	<b>16.051.000,00</b>	<b>17.175.000,00</b>	<b>18.378.000,00</b>

## 6-ENCAMINHAMENTO À CÂMARA MUNICIPAL

Após o término de todos os preenchimentos e avaliação do conjunto das informações disponibilizadas através do Poder Executivo para o Poder Legislativo, caso seja encontrado incoerência ou falha na elaboração do Plano Plurianual, deverão ser revistas com objetivos e metas estabelecidas no plano; desta forma verificar os principais fatos ocorridos com as previsões iniciais, deverão ser traçadas as novas orientações que permitam melhorar os resultados desejados (TCESP, INTRUÇÃO 02, 2002).

Eventualmente poderá ocorrer a necessidade de se efetuar modificações no Plano Plurianual, como exclusões ou inclusões, aumentos ou diminuições dos programas, inclusive nas metas estabelecidas na Classificação Funcional. Porém, estas alterações deverão percorrer os mesmos caminhos da sua elaboração inicial; deverá haver ampla transparência e discussão com a sociedade por meio de audiências públicas, encaminhando-os à Câmara Municipal para ampla discussão e aprovação. Sua formalização é por lei específica, conforme dispõe o § 1º do artigo 167 da Constituição Federal; portanto tais alterações não poderão ser efetuadas por mero decreto, mesmo que haja somente troca, de mesmo valor, entre os programas (TCESP, INTRUÇÃO 02, 2002).

Após aprovação pela Câmara Municipal, o Plano Plurianual, deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado, bem como todas as informações das modificações ocorridas nos programas e suas ações (TCESP, INTRUÇÃO 02, 2002).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Plurianual (PPA) é um processo de evolução da contabilidade do setor público, que deve ser analisada de forma histórica e contextualizada com o próprio processo e evolução das finanças públicas no País. O orçamento público ganhou muita importância com as demonstrações contábeis e os novos conceitos orçamentários. No entanto, o processo evolutivo atual, estabeleceu limites, propiciando o equilíbrio das finanças públicas, instituindo transparência da gestão fiscal.

O PPA é a base e um importante instrumento de planejamento que representa um fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em um período de quatro anos, efetivando e dando reconhecimento legal onde, são registradas as receitas orçamentárias, disponibilizando base para o dimensionamento dos recursos a serem aplicados nas despesas resultantes das projeções adotadas através de audiências públicas dos entes públicos juntamente com a sociedade.

**“A administração privada produz para poder arrecadar; a administração pública arrecada para poder produzir”.**



## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ALOE, Armando. Técnica orçamentária e contabilidade pública. São Paulo, Atlas, 1970;
- ALBANEZ, Oswaldo. Lei 4.320, 6ª Edição. Ribeirão Preto, IBRAP, 1998;
- ANGÉLICO, João. Contabilidade pública. São Paulo, Atlas, 1981;
- Constituição Federal, 1988;
- Constituição do Estado de São Paulo, 1989;
- Instruções do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Instruções nº.02/2002;
- Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº. 101/00;
- Lei nº. 11.605/03, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2004/2007;
- MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 5ª Edição;
- Lei nº. 4.320/64, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. São Paulo, Atlas, 1996;
- Lei Complementar nº. 709/93;
- Secretaria de Orçamento Federal - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Manual Técnico de Orçamento 02 - [www.orcamentofederal.gov.br](http://www.orcamentofederal.gov.br);
- Ministério do Meio Ambiente - [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br);
- TCESP – [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br);
- MPOG – [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br);
- Secretaria de Estado de Economia e Planejamento - [www.planejamento.sp.gov.br](http://www.planejamento.sp.gov.br).