



17/11/2023

# PPA, LDO e LOA – um Manual



Secretaria Municipal de Planejamento  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
Plano de governo .....	1
Planejamento governamental.....	2
Legalidade e legitimidade.....	4
Leis orçamentárias.....	6
Poder Legislativo e controle social.....	8
PPA, LDO e LOA em Cambará .....	9
Tutorial de acesso ao PPA, LDO e LOA vigentes em Cambará .....	12
Referências .....	15
Histórico de revisões .....	17



## Introdução

Certamente você já ouviu falar das siglas PPA, LDO e LOA. Se não em uma conversa informal, assistindo ao noticiário político. No início de um governo será mais comum ouvi-las, em razão de no primeiro ano de mandato o PPA estar sendo montado e ser a base para as LDOs e LOAs dos próximos quatro anos. Ou seja, do segundo ano de um governo até o primeiro ano do governo subsequente o Poder Público está sendo orientado por um PPA, que rege as LDOs e LOAs do período.

O PPA refere-se ao Plano Plurianual, a LDO, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, e a LOA, à Lei Orçamentária Anual. Conceitos técnicos das leis orçamentárias brasileiras. O orçamento público precisa virar *lei*. O destaque é para enfatizar que o PPA, LDO e LOA precisam ser legislados. São peças técnicas, mas nem tanto, porque elas refletem, em termos orçamentário-fiscais, o plano de governo.

## Plano de governo

Nas eleições gerais, ao votar para presidente e governador, e na eleição municipal, ao escolher o prefeito, você está optando por um plano de governo, verbalizado pelos candidatos em suas promessas de campanha. Caso sua memória falhe, o plano de governo é um item obrigatório para o registro de candidatura e pode ser consultado no DivulgaCandContas (<https://divulgacandcontas.tse.jus.br>), mantido pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O plano de governo não precisa seguir um modelo, mas em geral é dividido por áreas – por exemplo, meio ambiente – e em cada uma delas são apresentadas ações – uma da área citada, “implementar uma política de bem-estar animal”. Se as prioridades de um eleitor são as causas ambientais, votará, em princípio, no candidato que as atende da melhor forma. Trata-se de uma escolha política sua.

Em qualquer caso é política, apesar de ser formada através de uma interação complexa entre a emoção e razão, a ideologia e valores morais etc. do eleitor. Assim, mesmo a escolha sem um direcionamento tão preciso quanto uma causa ambiental é política, em termos teóricos, e está aprovando um plano de governo para ser posto em prática nos próximos quatro anos. Portanto, a escolha do eleitor sempre é política, mesmo que a faça de modo inconsciente, e sempre está chancelando um plano de governo, mesmo que não o tenha lido.



Eleito, o candidato passa a ser o chefe do Poder Executivo – presidente da república, na esfera federal; governador, na estadual; e prefeito, na municipal. E seu plano de governo *deverá* se materializar em um planejamento governamental. É um “dever” porque o chefe do Poder Executivo assumiu um compromisso com os seus concidadãos por meio de suas promessas de campanha. Afinal, foi eleito por conta delas. O representante pactuou com os representados seu plano de governo.

### Planejamento governamental

Em seu primeiro ano de mandato, o chefe do Poder Executivo é compelido a elaborar, deliberar e apresentar suas prioridades para os próximos quatro anos. Conforme a *Constituição Federal de 1988*, o Plano Plurianual estabelece as “diretrizes, objetivos e metas da administração pública” (Brasil, 2016, p. 103). O PPA constitucionalizou o planejamento governamental de médio prazo. Tanto é que a *Constituição* tem um capítulo dedicado às finanças públicas: “Capítulo II – Das Finanças Públicas” do “Título VI – Da Tributação e do Orçamento” (Brasil, 2016, p. 103-108).

Se o plano de governo apresenta intenções, o planejamento governamental determina metas a serem cumpridas dentro de um prazo. Ao contrário daquele, o planejamento governamental é um sistema que orienta as escolhas referentes às políticas públicas. Para tanto, há necessidade de realizar um diagnóstico da sociedade e das instituições públicas e estudos prospectivos para definir prioridades, tais como diminuir a desigualdade social, aprimorar o ambiente econômico e melhorar a alocação de recursos do Poder Público.

O chefe do Poder Executivo tem de tornar sua orientação política, que o levou a assumir o governo, tecnicamente viável. Durante seu mandato, a política e a técnica caminharão juntas – não sem conflitos. Assume o governo com seus correlegionários, mas encontra na Administração Pública servidores públicos. A *Constituição Federal de 1988* – Artigo 37º, II – estatui que o servidor público é investido em cargo público por meio de “aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego” (Brasil, 2016, p. 37). Os correlegionários assumem, por sua vez, cargos em comissão, “de livre nomeação e exoneração”, nos termos constitucionais (Brasil, 2016, p. 37).



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

---

Cargos públicos e cargos em comissão, na Administração Pública, são demonstrativos da complexidade do planejamento governamental. A forma de seleção dos dois cargos indica a natureza técnica dos primeiros e política dos segundos. Os servidores públicos estão atrelados às atribuições de seu cargo, ocupando-o por terem demonstrado conhecimento em um concurso público. A responsabilidade do titular do cargo em comissão é para com as determinações do chefe do Poder Executivo. Em vez de sua posição ser resultado de um concurso público, é produto de indicação política. Mas nas eleições o eleitor fez uma escolha política que, se for a da maioria, será viabilizada pelo planejamento governamental.

A complexidade do planejamento governamental, em suma, reside no fato de ser um exercício político em que a técnica não deveria ser dispensada. Arantes Paulo (2010, p. 172) reconhece a natureza essencialmente política do planejamento governamental, mas pontua que “quanto melhor a base técnica e metodológica do plano, melhor o debate acerca das políticas públicas a serem implementadas por meio dele”.

Remetendo ao exemplo do meio ambiente, uma das promessas de campanha de um novo governo foi o bem-estar animal. Um correlegionário assume a secretaria responsável pelas políticas públicas ambientais e orienta os servidores públicos a implementar uma política pública de bem-estar animal. Durante o diagnóstico, descobre que essa política está legislada, mas não foi implementada. Entre as razões, os equipamentos públicos eram insuficientes e havia déficit de pessoal. Para fazer a política pública de bem-estar animal rodar, conforme o que foi legislado, o secretário sabe que terá de investir e contratar pessoal.

O orçamento da pasta, porém, é insuficiente. A política se faz presente novamente, com contribuições significativas da técnica, que tornou possível o diagnóstico, e o secretário exporá a situação para o chefe do Poder Executivo. Das diversas promessas, umas se tornaram prioridades do governo e outras não. No processo decisório, político, mesmo que mediado pelas finanças públicas, a política pública de bem-estar animal se tornou secundária. Em vez de atender às demandas do secretário requerente, o chefe do Poder Executivo propõe aumentar um pouco seu orçamento e nega a contratação de pessoal para a área ambiental, embora vá redistribuir servidores públicos entre as secretarias.

O secretário estima qual é seu orçamento até o fim do mandato. Com os servidores públicos, faz um planejamento governamental setorial. Suas prioridades são redefinidas, considerando o novo orçamento, equipamentos e quadro de pessoal da pasta após a redistribuição. Reestrutura a secretaria para criar uma ouvidoria para os maus tratos a animais



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

---

serem denunciados. No *nível técnico*, a política pública será atendida parcialmente, porque a legislação tem outras ações voltadas para o bem-estar animal. No *nível político*, uma promessa de campanha será atendida. Afinal, no plano de governo do exemplo estava “implementar *uma* política de bem-estar animal”. O uso do artigo indefinido “uma”, neste caso, em razão de a política não ter sido detalhada, torna-a vaga e genérica.

No planejamento governamental, portanto, ocorre uma interação entre a política e a técnica, por meio do cargo eletivo (chefe do Poder Executivo), dos cargos em comissão (secretários e diretores) e cargos públicos (servidores públicos). Assim, as promessas de campanha tornam-se tecnicamente viáveis. As leis orçamentárias apresentam essa viabilidade em sentido amplo: quais serão as políticas públicas para os próximos quatro anos (PPA), quanto elas custarão e onde estarão alocadas em um exercício (LDO) e essas despesas serão providas com quais recursos no exercício (LOA). Enfim, através do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual as receitas e despesas da Administração Pública são legisladas.

#### Legalidade e legitimidade

A legalidade está no bojo de todo o processo – do plano de governo, item obrigatório para o registro de campanha, ao planejamento governamental, por conta das leis orçamentárias. Tanto a política quanto a técnica estão sobre o império da lei. Os cargos eletivos, cargos em comissão e cargos públicos também. É uma prerrogativa incontornável em um Estado democrático de direito. O “Preâmbulo” da Constituição Federal de 1988 é categórico ao afirmar que o Brasil é um país democrático:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um *Estado democrático*, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma *sociedade* fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (Brasil, 2016, p. 9, grifo nosso)

Logo após o primeiro destaque – “Estado democrático” – há um rol de garantias constitucionais. Definem o consenso estabelecido pela sociedade brasileira sobre uma



democracia. O Brasil é um Estado democrático que tem por objetivo proporcionar, na ordem do trecho citado, os direitos sociais, direitos individuais, liberdade (direitos civis, para usar expressão consagrada no debate sobre cidadania), segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça. Um PPA, de qualquer governo, pode ir contra esses princípios constitucionais?

Voltar-se contra eles é antissocial, porque estão vinculados a um tipo de sociedade. O Estado democrático de direito é produto de uma sociedade democrática. Há uma organicidade entre as instituições políticas e a ordem social. Esta promove aquelas; e vice-versa. Conforme o texto constitucional, a sociedade brasileira é fraterna, pluralista e sem preconceitos. Em um contexto de transição democrática, o poder político objetivava recuperar sua legitimidade diante do povo brasileiro.

Em um Estado democrático de direito, a legitimidade do poder político é garantida através da legalidade de seus atos. Se um plano de governo não precisa seguir um modelo, até porque apresenta intenções, o planejamento governamental precisa ser normatizado como Plano Plurianual válido por quatro anos, cujas prioridades e recursos para as despesas são expressos ano a ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, respectivamente.

O primeiro ano de mandato é um momento de transição. De um lado, o planejamento do governo anterior é executado; de outro, o novo governo elabora o seu. Mais uma complexidade do planejamento governamental se apresenta: a mudança dá-se no interior da continuidade. Não se trata de um paradoxo, porque o binômio continuidade e mudança, em conjunto com a natureza diversa dos cargos – eletivos, em comissão e públicos –, evitam a paralisia das políticas públicas.

Mudança não é ruptura. Dito de outro modo, a democracia pressupõe alternância de poder, mas nos limites da legalidade. Como princípio, esta pode ser definida conforme a *Constituição Federal de 1988* – Artigo 5º, II – “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei” (Brasil, 2016, p. 13).

A legalidade é um dos princípios da Administração Pública. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da *legalidade*, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (Brasil, 2016, p. 36, grifo nosso), como posto no Artigo 37º do texto



constitucional. O princípio da legalidade, portanto, subordina a Administração Pública à vontade popular.

### Leis orçamentárias

A subordinação do planejamento governamental dá-se por meio das leis orçamentárias. Ao ser empossado, o chefe do Poder Executivo deve submeter o PPA como projeto de lei para o Poder Legislativo até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato, como posto pelo *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988* – Artigo 35º, §2º (Brasil, 1988).

O mesmo artigo do ADCT também define o prazo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (“o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa”) e Lei Orçamentária Anual (“o projeto de lei orçamentária [...] será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”).

**Quadro 1:** Vigência da lei orçamentária e prazo de encaminhamento do projeto de lei

LEI ORÇAMENTÁRIA	SIGLA	VIGÊNCIA	PROJETO DE LEI
Plano Plurianual	PPA	Quadrienal	31 de agosto do primeiro ano de mandato
Lei de Diretrizes Orçamentárias	LDO	Anual	15 de abril de cada ano
Lei Orçamentária Anual	LOA	Anual	31 agosto de cada ano

Fonte: elaborado pelo autor

Se o Artigo 35º do ADCT determina os prazos das leis orçamentárias. O “Título VI – Da Tributação e do Orçamento”, “Capítulo II – Das Finanças Públicas” da *Constituição Federal de 1988* (Brasil, 2016, p. 103-108) estabelece princípios para a elaboração delas. Normas de finanças públicas orientadas para a responsabilidade na gestão fiscal foram instituídas pela *Lei Complementar Nº 101/2000* – mais conhecida, por conta disso, como *Lei de Responsabilidade Fiscal* (Brasil, 2022).

Na esfera municipal, o *Estatuto da Cidade*, fundado pela *Lei Nº 10.257/2001*, firma, em seu Artigo 40º, §1º, que “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento





## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (Brasil, 2008, p. 27, grifo nosso). Conforme o mesmo artigo, o plano diretor regulamenta a política de desenvolvimento e expansão urbana municipal. O artigo posterior fornece suas condicionantes. A saber, cidades:

- I – Com mais de vinte mil habitantes;
- II – Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – Onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da *Constituição Federal*;
- IV – Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (Brasil, 2008, p. 27)

O planejamento governamental, portanto, é um princípio constitucional, cujo ciclo operacional vem se aperfeiçoando desde 1988. Merecendo destaque a *Lei de Responsabilidade Fiscal*, cuja “Capítulo II – Do Planejamento”, na “Seção II – Da Lei de Diretrizes Orçamentárias” e “Seção III – Da Lei Orçamentária Anual” há a definição do conteúdo mínimo da LDO e LOA, respectivamente (Brasil, 2022, p. 10-13). Também o *Estatuto da Cidade* por disciplinar que o planejamento governamental, na esfera municipal, deve observar os objetivos, princípios e diretrizes do plano diretor (Brasil, 2008).

**Quadro 2:** Evolução do ciclo operacional do planejamento governamental

ANO	MARCO LEGAL	SÍNTESE
1988	Constituição Federal	A CF estabelece o formato do ciclo de planejamento governamental vigente (PPA/LDO/LOA)
2000	Lei de Responsabilidade Fiscal	A LRF define o conteúdo mínimo da LDO e LOA
2001	Estatuto da Cidade	O EC integra o plano diretor ao planejamento municipal

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Azevedo e Aquino (2016)

Esse aperfeiçoamento constante não anula o fato de a *Constituição Federal de 1988* atribuir ao Plano Plurianual protagonismo na organização da ação estatal, “uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições”, enfatiza Arantes Paulo (2010, p. 172). O autor defende que a *Constituição* instituiu o planejamento governamental como função de Estado. Ou seja, o texto



constitucional engendrou obstáculos para o planejamento ser apresentado como opção de governante, em razão de ser inerente à Administração Pública.

O PPA, porém, se materializa nas LDOs e LOAs dos próximos quatro anos. A constitucionalização de um plano de médio prazo proporciona maior racionalidade à ação do Estado por meio de dois movimentos simultâneos. O primeiro dá-se pelo estabelecimento dos gastos governamentais e definição de estratégias com o horizonte no futuro, com força normativa em razão de o Plano Plurianual ser submetido ao Poder Legislativo para aprovação. O segundo, pela “viabilidade fiscal para implementação das políticas”, defende Arantes Paulo (2010, p. 173).

O PPA estipula, retomando a *Constituição Federal de 1988*, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. A Lei de Diretrizes Orçamentárias define, nos termos constitucionais, “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente” (Brasil, 2016, p. 103). E a Lei Orçamentária Anual demonstra, na expressão de Arantes Paulo, a “viabilidade fiscal” do planejamento governamental.

Em síntese, o planejamento governamental instituído pela *Constituição*, apesar de seu ciclo operacional passar por aperfeiçoamentos desde 1988, exige que o chefe do Poder Executivo, em seu primeiro ano de mandato, defina as políticas públicas para os próximos quatro anos (PPA) e, ano a ano, apresente os custos delas e onde serão alocadas em um exercício (LDO) e demonstre como serão custeadas no exercício (LOA).

### **Poder Legislativo e controle social**

De qualquer modo, o primeiro ano de governo é decisivo, em razão de as leis orçamentárias dos próximos quatro anos partirem do que foi definido no Plano Plurianual. De modo cronológico, de janeiro a agosto o Poder Executivo define as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública. A partir de setembro, os membros do Poder Legislativo avaliam e votam o PPA, que precisa ser devolvido no mesmo ano para sanção do chefe do Poder Executivo.

Apesar de ser de iniciativa do Poder Executivo, quem as aprova é o Poder Legislativo. À frente deles, representantes do povo. No Poder Executivo, o presidente da república,



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

---

governador estadual e prefeito municipal. No Poder Legislativo, o senador, deputado federal, deputado estadual e vereador. Os poderes são divididos em esfera federal, estadual e municipal. A esfera municipal é a mais próxima dos eleitores, são os vereadores e prefeito da sua cidade.

Arantes Paulo (2010, p. 174) destaca que “o Plano Plurianual tem a finalidade de ser um compromisso político entre os Poderes Executivo e Legislativo, orientando a formulação das leis orçamentárias e dos planos setoriais, bem como a execução das políticas públicas”. Ao PPA ser elaborado ocorre uma interação entre a política e a técnica – até por conta da natureza distinta do chefe do Poder Executivo, secretários e diretores em relação aos servidores públicos – que tende a se diluir no momento de sua aprovação. Compromisso político fundamental para as metas do planejamento governamental serem fiscalizadas pelo Poder Legislativo.

No processo de elaboração e aprovação do Plano Plurianual, assim como da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, o controle social também precisa ser assegurado. Afinal, um plano de governo foi escolhido por meio de eleições livres e diretas, legitimando-o como planejamento governamental a se tornar força normativa assim que o PPA for sancionado pelo chefe do Poder Executivo. A *Lei de Responsabilidade Fiscal* – “Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização”, “Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal”, Artigo 48º, § 1º, I – coloca a questão nestes termos: “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (Brasil, 2022, p. 40).

### PPA, LDO e LOA em Cambará

O Plano Plurianual vigente no município de Cambará, Paraná, iniciou-se em 2022, no segundo ano do governo de José Salim Haggi Neto, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), e perdurará até 2025, um ano após as próximas eleições municipais. Desde a *Constituição Federal de 1988*, é o oitavo PPA da cidade<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Trata-se do número de Planos Plurianuais encontrados nos arquivos da Câmara Municipal de Cambará/PR. Os arquivos foram consultados por Gabriela Lopes Cirelli, Procuradora Jurídica da Câmara, e cópias digitais dos PPAs foram encaminhados a nós. Agradecemos a João Paulo Petrechi, Procurador Jurídico da Prefeitura Municipal, por ter sugerido o melhor caminho para termos acesso a esses documentos oficiais.



**Quadro 3:** Plano Plurianual de Cambará/PR (1994-2025)

PPA	VIGÊNCIA	SANÇÃO
Lei Nº 1.007/1993	1994-1997	Valter Braz Marinho
Lei Nº 1.090/1997	1998-2001	Mohamad Ali Hamzé
Lei Nº 1.195/2001	2002-2005	Mohamad Ali Hamzé
Lei Nº 1.304/2005	2006-2009	José Salim Haggi Neto
Lei Nº 1.429/2009	2010-2013	José Salim Haggi Neto
Lei Nº 1.563/2013	2014-2017	João Mattar Olivato
Lei Nº 1.687/2017	2018-2021	Cláudia Helena Negrão Batista <sup>2</sup>
Lei Nº 2.021/2021	2022-2025	José Salim Haggi Neto

Fonte: elaborado pelo autor

Estatuído pela Lei Nº 2.021/2021, o *PPA 2022-2025* cumpre o disposto no § 1º do Artigo 165 da *Constituição*, com seus programas e ações sendo observados na LDO e LOA de 2022 (Leis Nº 1.922/2021 e Nº 2.020/2021, respectivamente) e de 2023 (Leis Nº 2.169/2022 e Nº 2.321/2022, respectivamente), em vigor. Assim como deverão ser nas de 2024, em tramitação na Câmara Municipal, e 2025. A Lei Nº 2.2021/2021 – Artigo 3º – impõe dez diretrizes:

I – As políticas de inclusão; II – Os investimentos nas áreas sociais; III – Os investimentos em infraestrutura e modernização da ação governamental; IV – O estímulo e a valorização da educação, cultura, patrimônio histórico e esporte; V – A austeridade na gestão dos recursos públicos; VI – O princípio de equilíbrio orçamentário, tanto na previsão como na execução orçamentária; VII – A promoção do desenvolvimento econômico sustentável; VIII – A geração de emprego e renda e qualificação de mão de obra; IX – O fomento à atividade agropecuária, bem como fortalecimento da pequena propriedade; X – O fomento à atividade industrial. (Cambará, 2021)

Do artigo 13ª ao 16º são apresentadas questões relativas ao *monitoramento* do *PPA 2022-2025* (“atividade estruturada a partir da implementação de cada programa, e orientada

<sup>2</sup> Cláudia Helena Negrão Batista era prefeita em exercício quando a lei do *PPA 2018-2021* foi sancionada. José Salim Haggi Neto era o prefeito.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

### SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

para o alcance das metas prioritárias do governo”) e sua *avaliação* (“análise das políticas públicas e dos programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação”), *descentralizada* (“realizada por cada órgão responsável pelos seus respectivos programas”), mas atenta à *intersetorialidade* (“adoção de mecanismo de estímulo à cooperação com vistas à produção, ao intercâmbio e à disseminação de informações para subsidiar a gestão das políticas públicas”) e *coordenação*, a cargo da Secretaria Municipal de Planejamento, para gerir as políticas públicas do Poder Público municipal (Cambará, 2021).

A *LDO 2023*, normatizada pela Lei Nº 2.169/2022, segue as metas e prioridades definidas no *PPA 2022-2025*. Ela está dividida em oito partes. 1) “as Metas Fiscais” são apresentadas dos artigos 2º ao 16º; 2) “as Prioridades da Administração Municipal”, que remetem ao Plano Plurianual em vigor, constam no artigo 17º; 3) “a Estrutura dos Orçamentos” é sintetizada entre os artigos 18º e 20º; 4) “as Diretrizes para a Elaboração do Orçamento Municipal” são debatidos dos artigos 21º ao 41º; 5) “as Disposições sobre a Dívida Pública Municipal”, 42º ao 44º; 6) “as Disposições sobre Despesas com Pessoal”, 45º ao 49º; 7) “as Disposições sobre Alterações na Legislação Tributária”, 50º ao 52º; 8) “as Disposições Gerais”, 53º a 57º (Cambará, 2022a).

Enquanto o *PPA 2022-2025* tem 18 artigos, a *LDO 2023*, 57, e a *LOA 2023*, convencionado pela Lei Nº 2.321/2022, 18 (Cambará, 2021; 2022a; 2022b). Compreensível a diferença de detalhamento porque a LDO identifica as ações priorizadas no exercício pelo PPA, tornando-se um elo entre este e a LOA. Doutrinariamente, o Plano Plurianual define as diretrizes, objetivos e metas do governo para um período de quatro anos, cujas políticas públicas e prioridades serão indicadas ano a ano na Lei de Diretrizes Orçamentárias, com a estimativa de receita e programação das despesas sendo fixadas a cada exercício pela Lei Orçamentária Anual.

#### Quadro 4: Síntese do ciclo de planejamento governamental

LEI ORÇAMENTÁRIA	SÍNTESE
PPA	Define as diretrizes, objetivos e metas do planejamento governamental para um período de quatro anos
LDO	Indica as prioridades de cada ano conforme normatizado no PPA
LOA	Estima a receita e programa as despesas do exercício de acordo com a LDO

Fonte: elaborado pelo autor



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

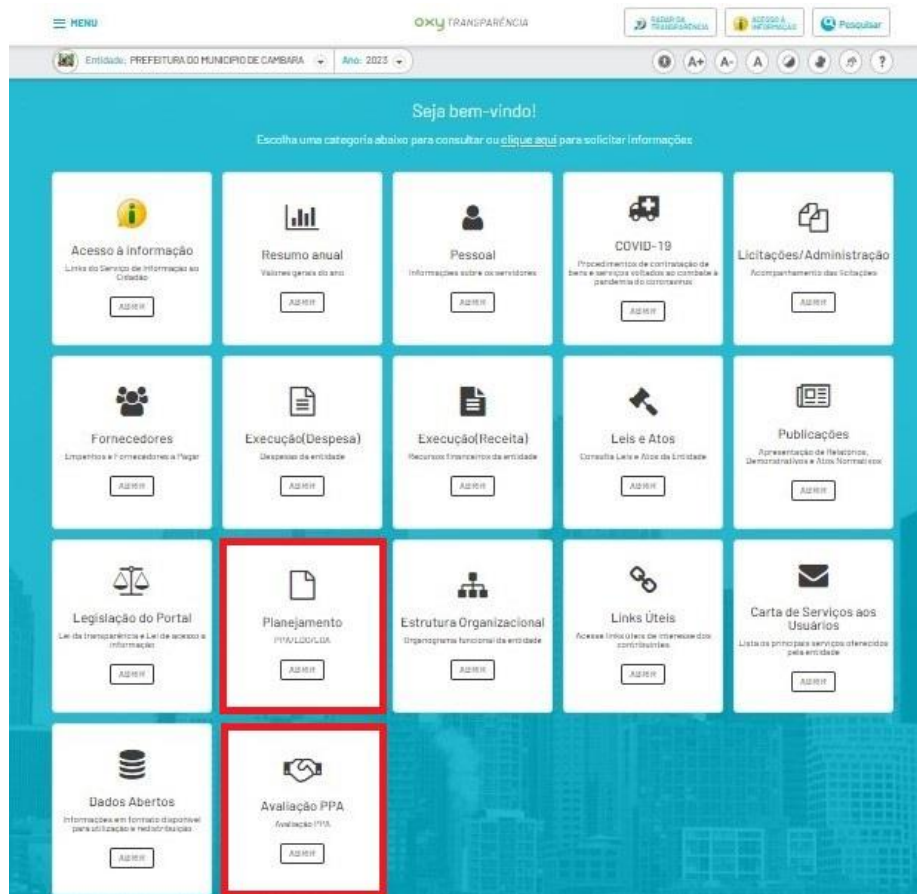
## SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

Considerando o apresentado, as leis orçamentárias precisam ser elaboradas, deliberadas, aprovadas e sancionadas. As quatro ações contribuem para o Sistema de Pesos e Contrapesos, caro à democracia. Além de dar mais transparência às leis orçamentárias, permitindo maior controle social das mesmas. Não é diferente em Cambará.

### Tutorial de acesso ao PPA, LDO e LOA vigentes em Cambará

A *Lei de Responsabilidade Fiscal* (“Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização”, “Seção I – Da Transparência da Gestão Fiscal”, Artigo 48º) coloca que “a ampla divulgação” dos “instrumentos de transparência da gestão fiscal” se dá “inclusive em meios eletrônicos de acesso público” (Brasil, 2022, p. 40, grifo nosso). Os portais oficiais do Poder Público são esses meios, destacadamente o *Portal Transparência*. O de Cambará pode ser acessado em <https://cambara.eloweb.net/portaltransparencia> e sua primeira página é apresentada desta forma:

#### Reprodução 1:



Fonte: Portal Transparência do Município de Cambará/PR



As categorias circuladas em vermelho destacam as relacionadas às leis orçamentárias. Ao clicar em “Planejamento – PPA/LDO/LOA”, você acessa o PPA, LDO e LOA vigentes, inclusive os anexos das últimas leis sancionadas.

## Reprodução 2:

The screenshot shows the 'Planejamento' page on the Portal da Transparência. At the top, there is a navigation bar with 'MENU', 'oxy TRANSPARÊNCIA', and search options. Below this, a breadcrumb trail shows 'Início > Planejamento'. The main content area features three tabs: 'PPA (Plano Pluri Anual)', 'LDO (Lei De Diretrizes Orçamentaria)', and 'LOA (Lei Orçamentária Anual)'. The 'PPA' tab is selected and highlighted with a red border. Underneath, there are three expandable sections: 'PPA 2022-2025' containing a PDF document 'publicação PPA -2022 A 2025.pdf' (5,7 MB), 'ANEXO 1' containing '5.01-conferencia da receita.pdf' (236,9 KB), and 'ANEXO 2' containing '5.02-ppa conferencia da despesa.pdf' (594,0 KB). 'ANEXO 3' is also listed but its content is not visible.

Fonte: Portal Transparência do Município de Cambará/PR

No interior de “Planejamento – PPA/LDO/LOA” há uma aba para cada lei orçamentária, como exposto na imagem acima. Assim, as leis e seus anexos podem ser consultados por qualquer cidadão brasileiro, o titular do controle social.

A Lei Nº 2.021/2021, que normatiza o *PPA 2022-2025*, coloca em seu Artigo 15 que sua avaliação “consiste na análise das políticas públicas e dos programas, fornecendo subsídios para eventuais ajustes em sua formulação e implementação” e no artigo seguinte que a avaliação é anual, sendo “realizada por cada órgão responsável pelos seus respectivos programas” (Cambará, 2021).

A categoria “Avaliação PPA”, da Reprodução 1, apresenta em seu interior os projetos, como na imagem abaixo. Em cada projeto é possível visualizar, por exemplo, o que foi planejado (quanto o Poder Público pretende investir no projeto) e executado (quanto o Poder Público investiu no projeto até o momento).



### Reprodução 3:

The screenshot displays the 'Avaliação PPA' (PPA Evaluation) page on the 'oxy TRANSPARÊNCIA' portal. At the top, there is a navigation bar with 'MENU', 'oxy TRANSPARÊNCIA', and utility buttons for 'RADAR DA TRANSPARÊNCIA', 'ACESSO À INFORMAÇÃO', and 'Pesquisar'. Below this, a header bar shows 'Entidade: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE CAMBARÁ' and 'Ano: 2023'. The main content area is titled 'Avaliação PPA' and includes a breadcrumb trail: 'Início > Avaliação PPA - Avaliação PPA'. A search section titled 'Consultar em Avaliação PPA' features a text input field for 'Descrição do Projeto', a 'PESQUISAR' button, and a 'LIMPAR' button. Below the search section, a 'Projetos' section lists five projects, each with a dropdown arrow:

- Projeto 1018 - AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
- Projeto 1019 - AMPLIAÇÃO E REFORMA DO PRÉDIO CÂMARA MUNICIPAL
- Projeto 1020 - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ESCOLAR
- Projeto 1022 - REFORMA NO HOSPITAL SAO LUCAS
- Projeto 1023 - AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS E UTILITARIOS

Fonte: Portal Transparência do Município de Cambará/PR

Espera-se, destarte, que os munícipes de Cambará exerçam o controle social sobre o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual melhor instrumentalizado pelos documentos oficiais publicizados no Portal Transparência da cidade.





## REFERÊNCIAS

ARANTES PAULO, Luiz Fernando. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Câmara dos Deputados, 05 out. 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. 3ª ed. Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. Brasília: Coordenação de Edição Técnicas do Senado Federal, 2022.

CAMBARÁ. **Lei Nº 2.2021/2021**. Disponível em: <<https://cambara.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/126357>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 2.169/2022a**. Disponível em: <<https://cambara.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/126416>>. Acesso em: 16 nov. 2023.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 2.321/2022b**. Disponível em: <<https://cambara.eloweb.net/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/126415>>. Acesso em: 16 nov. 2023.



## HISTÓRICO DE REVISÕES

DATA	VERSÃO	DESCRIÇÃO	AUTOR
16/11/2023	1.0	Elaboração da primeira versão do manual	Josnei Di Carlo Vilas Boas
17/11/2023	1.0	Revisão da primeira versão do manual	Josnei Di Carlo Vilas Boas
17/11/2023	1.0	Consolidação da primeira versão do manual (cf. Ata 21/2023)	Equipe Técnica da Comissão Técnica de Planejamento



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMBARÁ/PR

## SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

---

### **SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO**

Prefeitura Municipal de Cambará/PR  
CNPJ: 75.442.756/0001-90  
Avenida Brasil, 1229, Centro, Cambará/PR  
Telefone: (43) 3532-8800 | CEP 86.390-000  
smplanejamentocambara@gmail.com

### **SECRETÁRIA MUNICIPAL**

Beatriz Ayumi Sakamoto

### **RESPONSÁVEL TÉCNICO**

Josnei Di Carlo Vilas Boas – Cientista Social