



Tribunal de Contas

Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

# **PREJULGADO DE CONSULTA SOBRE A NOVA ESTRUTURA DO PPA**

**BRUNO ANSELMO BANDEIRA**

**Secretário Chefe da Consultoria Técnica**

# TEMAS A SEREM DEBATIDOS

---

## RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2013

- ♦ **Nova estrutura do PPA**
- ♦ **Compatibilização entre PPA, LDO e LOA**

# Instrumentos de Planejamento e Orçamento

---

## Constituição Federal, art. 165

- ◆ **Plano Plurianual (PPA)**
  - Objetivos, diretrizes e metas
- ◆ **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**
  - Diretrizes para elaboração e alteração da LOA
  - Objetivos e metas para o exercício seguinte
  - Metas e riscos fiscais
- ◆ **Lei Orçamentária Anual (LOA)**
  - Estima a receita e fixa a despesa

# Disfunções do Modelo Constitucional

---

- ◆ O sistema orçamentário brasileiro, baseado no tripé PPA-LDO-LOA, foi concebido para uma situação ideal, em que o planejamento e o orçamento estão processualmente integrados. Contudo, na prática, atuam em desacordo com suas finalidades.
- ◆ O resultado é que o PPA fica a reboque da LOA e está à disposição das finanças públicas, baseada numa cultura de reatividade, desprovida da cultura de planejamento.

Matta, J. L. J. Da (1998)

# Disfunções do Modelo Constitucional

---

- ♦ Na prática, as metas quantitativas e qualitativas ficam comprometidas pela necessidade de alcançar o equilíbrio orçamentário e pela busca do apoio político para as ações do governo.
- ♦ Como resultado desse processo, a LOA torna-se a peça mais importante dentre todas, deixando de ser o desdobramento natural do processo de planejamento, transformando o PPA e a LDO em uma formalidade legal necessária para aprovação do orçamento anual.

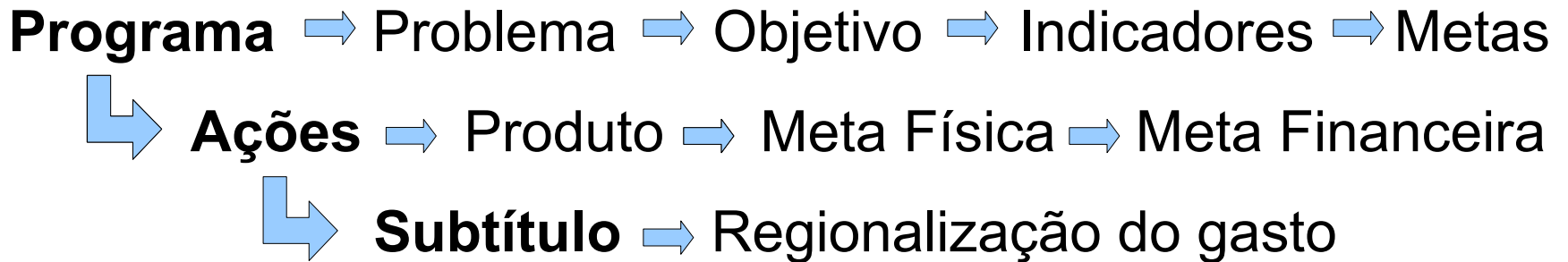
Sanches, Osvaldo Maldonado (1993)

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## Estrutura Programática da Despesa (xxxx.xxxx.xxxx)

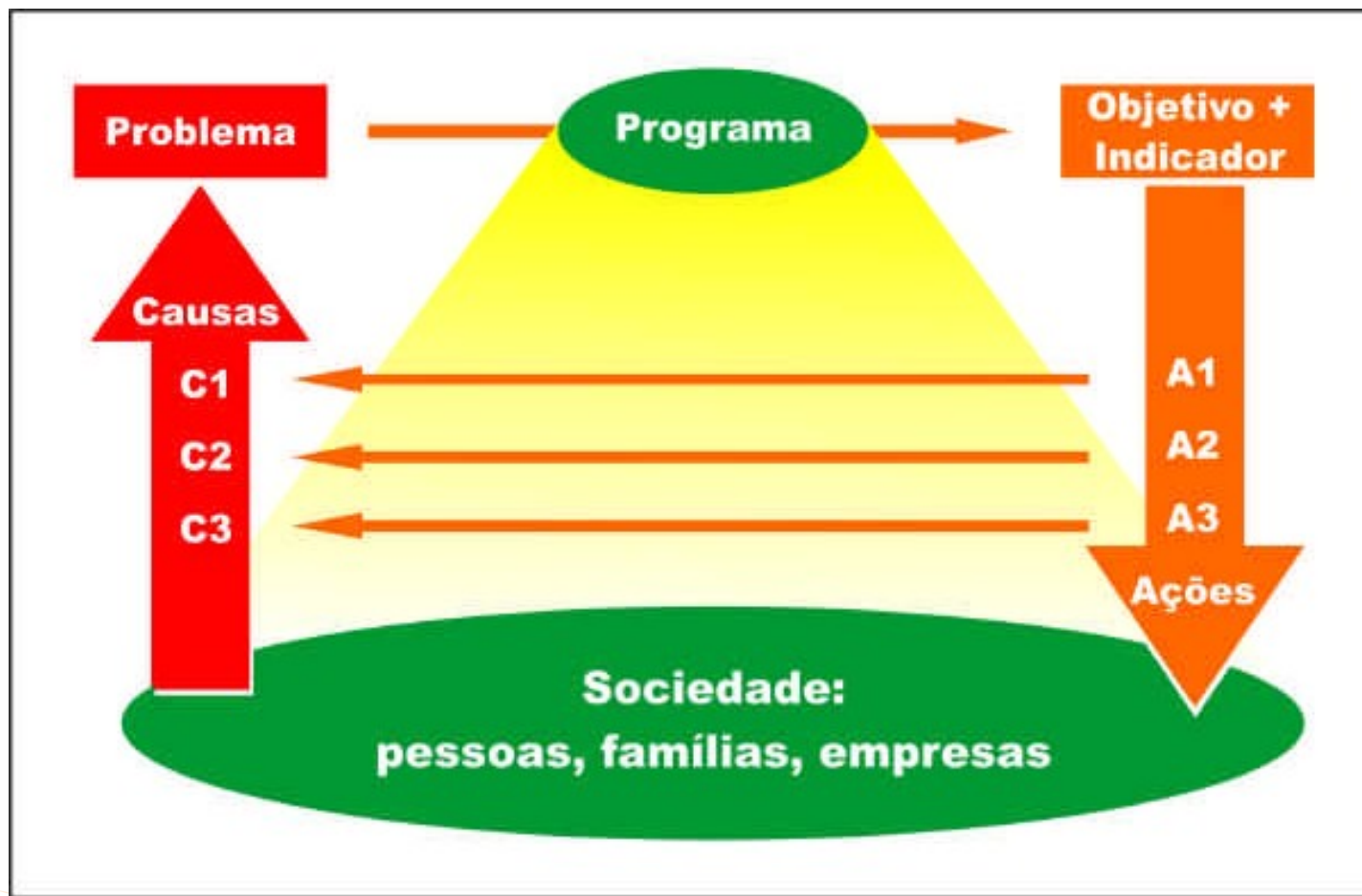
- ◆ Base Legal: Portaria MPOG nº 42/99
- ◆ Reforma do modelo de planejamento e orçamento orientada para a busca de resultados: 2000





# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

## Teoria do Programa: Lógica de construção de um programa



Fonte: MPOG, SPI

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## Características do Programa

- ◆ Módulo comum integrador entre o plano e o orçamento;
- ◆ O plano termina e o orçamento começa no programa;
- ◆ Instrumento de organização da atuação governamental;
- ◆ Visa a solução de um problema ou uma demanda social;
- ◆ Concretização de um objetivo preestabelecido;
- ◆ Mensurado por indicadores de desempenho;
- ◆ Articula ações com metas físicas e financeiras.



# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## TIPOS DE AÇÕES

- ◆ Projetos
- ◆ Atividades
- ◆ Operações especiais

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## Projeto

- ✓ É parte do desdobramento de um programa de governo
- ✓ É limitado no tempo
- ✓ Resulta num produto final (meta física e financeira)
- ✓ Representa, sempre, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo
- ✓ Geralmente dá origem ou concorre para expansão de atividades existentes

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## Atividade

- ✓ É parte do desdobramento de um programa de governo
- ✓ É permanente e contínuo no tempo
- ✓ Resulta num produto final (meta física e financeira)
- ✓ Representa a manutenção da ação de governo já existente

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

---

## Operação Especial

São as ações que geram despesas, mas:

- ✓ Não contribuem para a manutenção das ações de governo
- ✓ Não resultam num produto
- ✓ Não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços

Representa basicamente o detalhamento da função “encargos especiais”.

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

## Exemplo de Programa: PPA 2008/2011 da União

### Anexo I - Programas de Governo - Finalísticos

Programa: **1220 Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada**

Órgão Responsável: **36000 Ministério da Saúde (MS)**

Objetivo: ***Ampliar o acesso da população aos serviços amb. e hosp. do SUS***

Público-alvo: ***Sociedade***

Indicador (unidade de medida)	Referên cia	2011	
	Data	Índice	
Índice de cobertura de CAPS (1/100 mil hab.)	31/12/06	0,44	0,70
Índice de consulta por habitante (per capita)	31/12/05	2,50	2,90
Índice de leitos disponibilizados (1/mil hab.)	30/06/06	2,66	3,00
Índice de transplantes SUS (1/milhão hab.)	31/12/06	59,60	74,60
Quociente de internação hospitalar SUS (%)	30/06/07	3,43	2,90

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

## Exemplo de Projeto

**Programa: 1220 Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada**

**Projeto: 7833 Implantação de Centros de Alta Complexidade em Oncologia**

**Produto: Centro Implantado**

Região		Metas Financeira / Física			
		2008	2009	2010	2011
Nacional	R\$	11.560.764	20.800.000	22.790.000	25.020.000
	Meta	2	2	2	2



# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

## Exemplo de Atividade

**Programa:** 1220 Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada

**Atividade:** 8585 Atenção à saúde para procedimentos em média e alta complexidade

**Produto:** Atendimento realizado

Região		Metas Financeira / Física			
		2008	2009	2010	2011
Centro-Oeste	R\$	1.434.273.484	1.584.200.000	1.732.500.000	1.899.600.000
	Meta	60.634.000	66.091.060	70.056.523	74.259.914
Nordeste	R\$	5.363.344.531	5.407.780.000	5.979.872.000	6.664.500.000
	Meta	342.008.000	234.478.620	248.547.336	263.460.177
Sudeste	R\$	9.041.400.000	9.473.080.231	10.611.121.523	12.199.986.762
	Meta	461.379.000	502.412.610	532.557.366	564.510.808

# Plano Plurianual – PPA (orçamento programa)

## Exemplo de Atividade

**Programa: 1220 Assistência Ambulatorial e Hospitalar Especializada**

**Atividade: 8755 Aperfeiçoamento, avaliação e desenvolvimento de ações e serviços especializados em Cardiologia**

**Produto: Atendimento realizado**

Região		Metas Financeira / Física			
		2008	2009	2010	2011
Sudeste	R\$	68.800.000	77.020.000	84.360.000	92.620.000
	Meta	125.000	125.000	125.000	125.000

# Classificação da Despesa Orçamentária - LOA

20.36.201.10.303.0006.4365.00019999.0.151.3390.2

**Esfera:** *Orçamento da  
Seguridade Social*

**Órgão:** *Min. da Saúde*

**UO:** *Fund. Oswaldo Cruz*

**Função:** *Saúde*

**Subfunção:** *Suporte Profilático  
e Terapêutico*

**Programa:** *Prevenção e Controle  
das Doenças Imunopreviníveis*

**Ação:** *Produção de Imunobiológicos*

**Subtítulo:** *Nacional*

**IDOC:** *Outros Recursos*

**IDUSO:** *Recursos não  
destinados a contrapartida*

**Fonte:** *Contribuição Social sobre o  
Lucro Líquido das pessoas Jurídicas*

**Natureza:** *Despesas Correntes / Outras  
Despesas Correntes / Aplicação Direta*

**Indicador de Resultado Primário:**  
*Primária Discricionária*

# Esgotamento do Modelo do PPA: Programa x Ação

---

- ♦ Estruturas orçamentárias prevaleceram na delimitação do PPA. Houve uma sobreposição entre Plano e Orçamento.
- ♦ A estrutura do PPA não contribuía para o planejamento das ações do Estado de forma estratégica.
- ♦ Verificou-se a necessidade do resgate da função planejamento voltada para um modelo de administração gerencial e com um caráter mais estratégico para o PPA
- ♦ PPA da União 2012-2015

# Nova Estrutura do PPA – Modelo da União



# O Tribunal de Contas aceitará essa nova estrutura?

---

- ♦ Sim. A nova estrutura está alinhada com as ações do TCE de fomento ao planejamento estratégico junto aos fiscalizados.
- ♦ Resolução de Consulta nº 10/2003
- É possível que o PPA dos municípios preveja valores globais para os programas, observada a classificação da despesa por esfera orçamentária e por categoria econômica, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA.



# O Tribunal de Contas aceitará essa nova estrutura?

---

- ◆ Resolução de Consulta nº 10/2003
- Para tanto, é imprescindível que o PPA evidencie as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (CF, art. 165, § 1º), o que pode ser promovido pela estruturação do PPA em programas temáticos, objetivos, metas e iniciativas.
- A estrutura tradicional de PPA, organizada em programas e ações, com a previsão e detalhamento das ações exclusivamente na LOA, não evidencia satisfatoriamente as diretrizes, objetivos e metas da administração pública (CF, art. 165, § 1º).

# Qual a estrutura a ser contemplada pelo Aplic?

---

## No PPA:

- ◆ Programa - objetivo estratégico (xxxx)
  - Indicadores e Metas
  - Valor global:
    - Despesa corrente e de capital
    - Esfera orçamentária
- ◆ Iniciativas (xxxx) – Nova classificação

## Na LOA:

- ◆ Ações (projeto, atividade ou operação especial) (xxxx)
  - Produto, meta física e meta financeira

# Exemplo Prático

---

## No PPA:

- ◆ Programa 1344 – Qualidade na Educação
  - Objetivo estratégico: Melhorar a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental
  - Valor global: R\$ 25.000.000,00 (OF)
    - Despesa corrente: R\$ 20.000.000,00 (OF)
    - Despesa de capital: R\$ 5.000.000,00 (OF)

# Exemplo Prático

---

## Indicadores e metas:

Indicador 1: Distorção idade/Ano/série

Meta 1: Reduzir de 10,30% para 5,0% a distorção idade/Ano/série do 1º ao 5º ano do ensino fundamental, até 2017.

Indicador 2: Nota na Prova Brasil

Meta 2: Aumentar o índice de proficiência em Matemática de 37% para 67% e o índice de proficiência em Língua Portuguesa de 45% para 70%, até 2017.

Indicador 3: Cobertura potencial de crianças de 0 a 5 anos

Meta 3: Atender 80% das crianças de 0 a 3 anos de idade e 100% das crianças de 4 a 5 anos de idade, até 2017

# Exemplo Prático

---

## ➤ Iniciativas:

- ✓ 0001 - Fortalecer o programa de Educação de Jovens e Adultos
- ✓ 0002 - Implementar política de Educação de Jovens e adultos
- ✓ 0003 - Promover a formação continuada de professores
- ✓ 0004 - Promover a valorização dos profissionais da educação
- ✓ 0005 - Implementar ações de combate e prevenção às drogas
- ✓ 0006 - Implementar Programa de Leitura
- ✓ 0007 - Implementar Programa mais educação e escola integral
- ✓ 0008 - Implantar centros de educação infantil
- ✓ 0009 - Construir diretrizes curriculares para a educação infantil
- ✓ 0010 - Promover envolvimento família vida escolar das crianças

# Compatibilidade entre PPA, LDO e LOA

---

## RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2013

- ♦ Os programas e ações previstos na LOA e na LDO devem ser compatíveis com aqueles definidos no PPA
- ♦ Os valores financeiros do PPA, seja por programa ou por ação, não limitam a programação da despesa na LOA



# LDO (prioridades e metas)

---

## RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 10/2013

- ♦ A LDO deve indicar os programas, objetivos, iniciativas e/ou ações previstos no PPA a serem tratados como prioritários na elaboração, aprovação e execução da LOA
- ♦ As prioridades e metas estabelecidas na LDO têm precedência, mas não constituem limites à programação da despesa na LOA
- ♦ Não é obrigatória a fixação de valores financeiros no anexo de prioridades e metas da LDO

# LDO (prioridades e metas)

---

## Prioridade das despesas com (LRF, art. 45):

- ◆ Projetos em andamento
- ◆ Conservação do patrimônio público

Art. 45. [...] a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão **novos projetos** após adequadamente **atendidos os em andamento** e contempladas as **despesas de conservação do patrimônio público**, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

P.ú. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

# Exemplo Prático – prioridades e metas da LDO

---

## ANEXO X PRIORIDADES E METAS

### OBJETIVOS ETRATÉGICOS

#### 1. Melhorar a qualidade da educação infantil e do ensino fundamental

##### **0008      Implantar centros de educação infantil**

0753	Construir centro de educação infantil na Rocinha Produto: CEI construído (m <sup>2</sup> )	2.000
6333	Criar cargos e realizar concurso para o centro de educação infantil da Rocinha Produto: Profissional contratado	30

# Obrigado pela atenção!

**PARA MAIS INFORMAÇÕES:**

**Consultoria Técnica**

Telefones: (65) 3613-7554 ou 7553

E-mail: [banselmob@tce.mt.gov.br](mailto:banselmob@tce.mt.gov.br)

[natel@tce.mt.gov.br](mailto:natel@tce.mt.gov.br)

