

MANUAL
TÉCNICO DO



PLANO PLURIANUAL

2026 - 2029

Planejando com você

PALMAS
P R E F E I T U R A

Secretaria Municipal de Planejamento,
Orçamento e Licitações



Secretaria Municipal de Planejamento,
Orçamento e Licitações

SUPERINTENDÊNCIA DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

MANUAL TÉCNICO DO PLANO PLURIANUAL 2026-2029

Palmas – TO

Edição 2025 (1ª Versão)



PORTARIA Nº 72/2025/SOP/GAB/SEPLAN, DE 21 DE AGOSTO DE 2025.

(Este texto não substitui o publicado no DOMP, edição nº 3.785)

Dispõe sobre a aprovação Manual Técnico do Plano Plurianual 2026-2029.

O SECRETÁRIO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E LICITAÇÕES, no uso das atribuições que lhe confere o art. 80, **caput**, incisos IV e V, da Lei Orgânica do Município de Palmas, e tendo em vista as competências contidas nos art. 7º, VI, § 1º, I, e o art. 21, I, V e VI, da Lei nº 3.173, de 8 de abril de 2025:

RESOLVE:

Art. 1º Fica aprovado o Manual Técnico do Plano Plurianual 2026-2029 do Município de Palmas, a ser disponibilizado no endereço eletrônico: <https://palmas.to.gov.br>, junto ao portal da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Palmas, 21 de agosto de 2025.

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUEM

Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações

José Augusto Rodrigues Santos Júnior

Superintendente de Orçamento e Planejamento Estratégico

PREFEITURA DE PALMAS

Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações

502 Sul Avenida NS-02 Conj. 01 Ed. Buritis 3º Piso

Palmas/TO CEP: 77.021-658

Tel. (63) 3212-7111 / 7113 / 7119

seplan@palmas.to.gov.br

www.palmas.to.gov.br

Prefeito

JOSÉ EDUARDO DE SIQUEIRA CAMPOS

Vice-Prefeito

CARLOS EDUARDO BATISTA VELOZO

Secretário de Planejamento, Orçamento e Licitações

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUEM

Secretário Executivo

ERON BRINGEL COELHO

Superintendente de Orçamento e Planejamento Estratégico

JOSÉ AUGUSTO RODRIGUES SANTOS JÚNIOR

Equipe Técnica de Orçamento e Planejamento Estratégico

BIANCA DIAS FERNANDES

IDIANE ABREU CABRAL

JHEFFERSON DINIZ GURGEL

JUCINEIDE SILVA MACHADO

LUIZ AMISTRONG DOS SANTOS MELO

MAGCELSA BATISTA AGUIAR

MARCELA INGRID RODRIGUES DA SILVA

MARIZA RAMALHO NUNES

RAFAELLA FERREIRA DE ARAUJO RAMOS

RODRIGO GOMES PINTO

SARAH SUELLEM LEITE PIRES

TUANNY BONFIM BATISTA MACEDO RODRIGUES

WELMA FERREIRA DE MELO

Para assegurar a tempestividade, a revisão deste documento é ligeiramente pontual, razão pela qual podem subsistir eventuais erros.

A reprodução do conteúdo deste relatório pode ser realizada em sua totalidade ou de forma parcial, desde que citada a fonte.

PALMAS, Tocantins. Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações. Superintendência de Orçamento e Planejamento Estratégico. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2026-2029**. Palmas, 2025.

SUMÁRIO

1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: CONCEITOS, BASE LEGAL, CICLOS E PRAZOS	5
1.1. PLANEJAMENTO: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS E BASE LEGAL	5
1.2. PLANO PLURIANUAL 2026-2029 - CICLO DE GESTÃO	10
1.1.1. ELABORAÇÃO	11
1.1.2. IMPLEMENTAÇÃO/EXECUÇÃO	11
1.1.3. MONITORAMENTO	12
1.1.4. AVALIAÇÃO	12
1.1.5. REVISÃO	12
1.3. DIRETRIZES ESTRATÉGICAS DO PLURIANUAL 2026-2029	12
1.3.1. O FOCO ESTRATÉGICO	12
1.3.2. O APERFEIÇOAMENTO METODOLÓGICO	13
1.3.3. A CONVERGÊNCIA ENTRE AGENDAS	13
1.3.4. A TERRITORIALIDADE	14
2. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO PPA 2026-2029	15
2.1. O MODELO LÓGICO	15
2.2. A DIMENSÃO ESTRATÉGICA	16
2.2.1. EIXOS TEMÁTICOS E OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	17
2.3. A DIMENSÃO TÁTICA	19
2.4. A DIMENSÃO OPERACIONAL	21
3. BASES CONCEITUAIS PARA OS PROGRAMAS DO PPA 2026-2029	22
3.1. ATRIBUTOS DOS PROGRAMAS FINALÍSTICOS	22
3.1.1. ATRIBUTOS DOS OBJETIVOS	22
3.1.2. ATRIBUTOS DOS INDICADORES DO OBJETIVO	23
3.1.3. ATRIBUTOS DAS METAS ESTRUTURANTES DO OBJETIVO	27
3.1.4. ATRIBUTOS DAS AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	30
3.2 ATRIBUTOS DOS PROGRAMAS DE GESTÃO	34
4. ORGANIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PPA 2026-2029	35
5. REFERÊNCIAS	37
APÊNCIDE A – AVALIAÇÃO EX ANTE	39
APÊNCIDE B – REGIONALIZAÇÃO	41

1. PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: CONCEITOS, BASE LEGAL, CICLOS E PRAZOS

Nesta seção são apresentados os conceitos e embasamento legal que suportam o planejamento orçamentário brasileiro, seu ciclo e os prazos aplicados ao município de Palmas. Além disso, são apresentadas as diretrizes estratégicas que nortearão a elaboração e implementação do PPA 2026-2029 no município de Palmas.

1.1. Planejamento: conceitos introdutórios e base legal

O **planejamento** é uma função administrativa que estabelece objetivos ,a escolha de meios e os recursos para alcançá-los .Por meio dele é possível estabelecer um caminho a ser seguido para atingir metas e resultados desejados do futuro que se pretende chegar.

Planejar significa estabelecer objetivos e metas, identificar recursos necessários e definir estratégias e ações para alcançá-los. É um processo importante na administração pública que visa a eficácia e a eficiência das ações governamentais, minorando incertezas e orientando a gestão. As principais funções do planejamento são apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Funções do planejamento

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Definir objetivos e metas	Estabelece o que se pretende alcançar por meio de objetivos e metas, seja em termos de resultados esperados, mudança de realidade ou futuro desejado, mensuráveis e relevantes para a gestão estando alinhados a uma missão e visão de futuro.
Escolher meios e estratégias	Desenvolve estratégias para o alcance dos objetivos, incluindo as ações necessárias e os recursos a serem utilizados.
Alocar recursos	Identifica dos recursos necessários (financeiros, humanos, materiais e tecnológicos), de forma otimizada para o alcance dos objetivos e metas.
Antecipar e preparar	Permite identificar futuros desafios e oportunidades futuras, de forma a auxiliar a organização para lidar com eles.
Tomar decisão	Fornece informações e análises relevantes para a tomada de decisões quanto a melhor estratégia para o alcance dos objetivos e metas, ajudando a minimizar incertezas e o risco associado a elas.
Monitorar e controlar	Estabelece indicadores de desempenho para acompanhar o progresso dos objetivos e metas estabelecidos e realizar os ajustes quando necessário.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

A Constituição Federal (CF) de 1988 define o planejamento como função obrigatória para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, vide o seguinte:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Em suma, o planejamento permite racionalizar a alocação de recursos, por meio da identificação das prioridades, elevar a probabilidade de sucesso da gestão, melhorar a prestação de serviços e aumentar a transparência. A partir dessa função de planejar do setor público, tem-se o planejamento governamental, que se concentra especificamente na atuação do governo na definição e implementação de políticas públicas para atingir objetivos de interesse público.

Ou seja, no setor público, o planejamento como função é um conceito mais amplo, que engloba todas as atividades de planejamento realizadas por órgãos públicos, enquanto o planejamento governamental é um tipo específico de planejamento, focado na ação do governo e na formulação de políticas públicas.

O **planejamento governamental** é um processo importante na administração pública, envolvendo a definição de objetivos, metas e estratégias para o alcance de resultados desejados pela gestão. Permite o amplo debate de problemas/oportunidades entre técnicos, gestores, políticos e população, e apresenta como resultado soluções para resolvê-los.

Os principais instrumentos de planejamento governamental são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), estabelecidos pela CF/1988 em seu artigo 165 (simetricamente o art. 141 da Lei Orgânica do Município de Palmas - LOMP) como de iniciativa e competência do Poder Executivo. O PPA, inaugurado pela CF/1988, é apresentado como um instrumento organizador das políticas públicas no médio prazo, sendo elo entre os diversos planos e o balizador dos outros dois instrumentos (LDO e LOA):

Art. 165. [...]

§ 1º. A lei que instituir o Plano Plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de natureza continuada. [...]

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...]

A LDO, por sua vez, aponta as prioridades da gestão a partir do PPA, define as metas e orienta a elaboração da LOA, que tem a função de estimar as receitas e fixar as despesas para o período de um ano.

Art. 165. [...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. [...]

Ainda em âmbito constitucional, existe vedações que precisam ser observadas por ocasião da elaboração do PPA. É o caso, por exemplo, da obrigatoriedade de inclusão de investimentos plurianuais no PPA ou em lei que autorize essa inclusão.

Art. 167 São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual; [...]

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. [...]

É oportuno notar que esse mesmo dispositivo constitucional foi reproduzido em legislação complementar. Neste sentido, merece destaque a vedação disposta na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida popularmente como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF, além de reforçar a importância de compatibilidade entre os instrumentos de planejamento e orçamento, estabeleceu que a LOA só admitirá investimentos plurianuais previstos no PPA ou autorizados em lei.

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição. [...]

Além das regras constitucionais, têm-se as normas gerais a seguir:

- **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei de Finanças Públicas)** - define, entre outros aspectos, o conteúdo que a Lei Orçamentária deve conter, estabelece as formas de alterações, as regras de execução e implementação dos orçamentos.
- **Lei de Responsabilidade Fiscal** - estabelece os parâmetros para a responsabilidade fiscal com a geração de despesas, renúncia de receitas, previsão e equilíbrio fiscal, impõe limites para despesas com pessoal e dívida consolidada, e define a transparência e relatórios fiscais.
- **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto das Cidades** - estabelece, no art. 44 a necessidade de realização de debates, consultas e audiências públicas para aprovação dos orçamentos

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

- **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Lei de Licitações** - cria, no art. 105, a obrigatoriedade de ser incluído no PPA as despesas com duração superior a um exercício financeiro.

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Parágrafo único. Não serão objeto de cancelamento automático os restos a pagar vinculados a contratos de duração plurianual, senão depois de encerrada a vigência destes, nem os vinculados a contratos rescindidos, nos casos dos §§ 8º e 9º do art. 90 desta Lei.

Nesse contexto, o Quadro 2 apresenta uma síntese das atribuições dessas leis orçamentárias.

Quadro 2 – Síntese das leis orçamentárias

LEI	ATRIBUIÇÕES
PPA	✓ É o instrumento de planejamento de médio prazo, com vigência de quatro anos. ✓ Define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. ✓ Organiza as ações do governo em programas que resultam em bens e serviços para a população.
LDO	✓ Estabelece o cenário macroeconômico e fiscal. ✓ Faz a ligação entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o de curto prazo (LOA). ✓ Define as metas e prioridades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).
LOA	✓ Estima as receitas e fixa as despesas para um ano. ✓ Estabelece a programação anual da administração pública.

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

Estes três instrumentos formam o ciclo de planejamento orçamentário e são fundamentais para a gestão municipal, garantindo a coerência e a efetividade das ações, vide a Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de Planejamento Orçamentário



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações

O ciclo de planejamento orçamentário se observa de forma integrada, por meio dos instrumentos que cumprem, cada um, sua função específica, porém harmônicos entre si.

De acordo com a LOMP, em seu art. 196, os instrumentos de planejamento orçamentário possuem prazos para serem enviados pelo Chefe do Poder Executivo para a apreciação da Câmara Municipal, vide Quadro 3.

Quadro 3 - Prazos dos instrumentos de planejamento orçamentário

DESCRIÇÃO	PPA	Revisão do PPA	LDO	LOA
Apresentação ao Legislativo	Até 30 de novembro antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato	Até 15 de novembro antes do encerramento do exercício financeiro	Até o dia 15 de outubro	Até 30 de novembro antes do encerramento do exercício financeiro
Devolução do Legislativo para sanção	Até o encerramento da sessão legislativa	Até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa	Até o encerramento da sessão legislativa	Até o encerramento da sessão legislativa

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

1.2. Plano Plurianual 2026-2029 - Ciclo de Gestão

O PPA é o principal instrumento de planejamento governamental de médio e curto prazo, pelo qual a Administração Municipal orienta a gestão pública e os resultados para um período de quatro anos, articulando diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como, para as despesas relativas aos programas de duração continuada.

É elaborado no primeiro ano de mandato do Prefeito e tem vigência de quatro anos, iniciando no segundo ano de um mandato e se estendendo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. A vigência do PPA ultrapassa mandatos com o objetivo de garantir a continuidade das políticas de médio prazo e priorizar as necessidades da população.

Ele serve como base para orientar a elaboração das LDO (planejamento tático) e LOA (planejamento operacional) no período de sua vigência, o que garante a coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual.

Nesse contexto, o PPA possui um ciclo de gestão constituído por etapas, as quais são necessárias para dar efetividade às diretrizes, os objetivos e as metas nele relacionadas.

A gestão dessas etapas tem a finalidade de viabilizar os compromissos assumidos com a sociedade, expressando o elo entre planejamento e execução, por meio da ação voltada para resultados. A Figura 2 apresenta o ciclo de gestão do PPA.

Figura 2 - Ciclo de Gestão do PPA



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

A seguir serão apresentadas cada uma dessas etapas do ciclo de gestão do PPA 2026-2029.

1.1.1. Elaboração

Com base nas Diretrizes Estratégicas, e a partir do conhecimento e mapeamento das demandas a serem superadas, são definidas as entregas do PPA, que expressam temas estruturantes da política pública.

Caberá aos órgãos setoriais a elaboração dos objetivos, indicadores, metas e ações orçamentárias que integram o plano, compatíveis com as diretrizes.

1.1.2. Implementação/Execução

A etapa de execução é a operacionalização do PPA aprovado pelo Legislativo, por meio dos orçamentos anuais, e com base na LDO. Trata-se, portanto, da implementação da política pública.

1.1.3. Monitoramento

O monitoramento é a etapa cuja atividade visa acompanhar a execução dos Programas e ações que compõem o PPA, permitindo identificar entraves e sinalizar a necessidade de correções, para que haja o efetivo alcance dos resultados planejados.

1.1.4. Avaliação

A etapa de avaliação representa a verificação do cumprimento dos objetivos, indicadores e metas dos Programas que compõem o PPA. A avaliação ocorre tanto pelo nível gerencial quanto pelo nível de controle, em uma atribuição compartilhada entre o órgão central e o Controle Interno.

1.1.5. Revisão

A revisão é a etapa que possibilita a realização de alterações dos atributos dos Programas do PPA, devido a situações internas e externas, social e econômica, e dos resultados dos processos de avaliação e monitoramento das políticas públicas.

1.3. Diretrizes Estratégicas do Plurianual 2026-2029

1.3.1. O foco estratégico

O PPA 2026-2029 traz a preocupação de ser ferramenta efetiva de planejamento e governança do governo municipal. Para tanto sua elaboração será direcionada para a compatibilidade de um conjunto de instrumentos orientadores voltados aos resultados que se pretende alcançar das políticas públicas para o período do Plano.

Esses instrumentos representam as diretrizes estratégicas as quais ditam os rumos para a elaboração dos programas reunidos no PPA. Sendo alguns deles com visão de longo prazo, como o referencial estratégico (missão, visão e valores) do Plano Estratégico Municipal, o Plano Diretor, a Agenda 2030 (ODS) e os planos setoriais.

Têm-se também o Plano de Governo 2025-2028, que é um instrumento balizador para o PPA, que apresenta as metas e ações que o atual gestor pretende realizar durante seu mandato.

Pretende-se assim tornar o PPA um instrumento estratégico de decisão governamental, com espaço de negociação entre atores (núcleo central da gestão municipal, órgãos setoriais e sociedade) para a realização das escolhas prioritárias que tragam impactos positivos na sociedade palmense.

1.3.2. O aperfeiçoamento metodológico

Até o PPA 2022-2025, os Planos possuíam muitos elementos que o deixavam de difícil compreensão, como os elementos financeiros e detalhamento orçamentário das ações, por vezes repetitivas nos instrumentos de planejamento orçamentário.

Com uma mudança no sentido de reduzir a densidade técnica do PPA, mas sem perder seu elemento conectivo com as demais leis orçamentárias, o Plano passou a evidenciar as entregas, tendo o detalhamento das ações contidas exclusivamente na LOA.

Contudo, o Plano ainda é demasiadamente técnico, e por vezes com dificuldade de ser compreendido pela sociedade ou até mesmo por servidores que não trabalham diariamente com o planejamento.

O aperfeiçoamento metodológico a partir dos processos de monitoramento e avaliação permitirá que o PPA 2026-2029 possa ser ajustado em suas revisões, possibilitando que se ajuste à realidade que se impõe ao planejamento orçamentário.

Com isso, é possível dimensionar a política, não sendo estática, mas dinâmica, no tempo e espaço que se materializa, permitindo-se ajustar aquilo que não foi possível e corrigir as prospecções futuras.

1.3.3. A convergência entre Agendas

O Plano de Governo 2025-2028 é um dos insumos estratégicos a ser utilizado na elaboração do PPA 2026-2029, tendo em vista que as propostas contidas nele passaram por escrutínio público universal e foi eleito pela sociedade.

A planificação do desejo de cidade que deve ser articulado e arranjado com os instrumentos de planejamento, alinhando a viabilidade do Plano de Governo aos referenciais legais normativos, como o Plano Diretor Participativo (Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018), planos setoriais, como o Plano de Educação (Lei nº 2.238, de

19 de janeiro de 2016), Plano de Mobilidade (Decreto nº 2.618, de 17 de dezembro de 2024), entre outros.

Os planos estratégicos setoriais que existem em nível nacional e estadual também deverão ser utilizados como parâmetros na definição do que cada uma das respectivas políticas públicas realizará no horizonte temporal do Plano.

Destaca-se também a convergência com as agendas transversais e intersetoriais, que são recorrentes nos debates atuais sobre o ciclo das políticas públicas. As ações estatais conjuntas e coordenadas no enfrentamento dos desafios públicos serão fortalecidas, à luz das capacidades locais.

1.3.4. A territorialidade

O planejamento e a implementação de políticas públicas tendo como base o território é fator de grande importância para os resultados desejados pela sociedade e qualifica o debate acerca da eficiência e qualidade dos gastos públicos.

O território deve ser espaço para a integração das políticas públicas, buscando sinergias e complementaridades, permitindo que a convergência de ações atue de forma mais efetiva em problemas e demandas complexas da sociedade. A atuação com base no território possibilita também ampliar os canais de participação da sociedade no planejamento governamental e de transparência dos resultados da atuação pública.

Nas próximas seções serão apresentadas a metodologia do PPA 2026-2029 e a organização dos trabalhos.

2. METODOLOGIA E ESTRUTURA DO PPA 2026-2029

Nesta seção são apresentados os fundamentos metodológicos do PPA 2026-2029, com os principais conceitos a serem observados pelos órgãos e entidades do município de Palmas.

2.1. O modelo lógico

A metodologia do PPA 2026-2029 é um aperfeiçoamento da adotada no PPA 2022-2025 (Palmas, 2021), e se alinha com a técnica utilizada pelo Governo Federal no PPA 2024-2027 (Brasil, 2023) e pelo Governo do Estado do Tocantins no PPA 2024-2027 (Tocantins, 2024).

Destaca-se, que no setor público existem diversas técnicas para a elaboração e gestão de programas governamentais, e em grande medida elencam que os planos precisam explicar os objetivos, direcionar os resultados pretendidos, possuir indicadores que permitam monitorar e avaliar, e ser possível traçar os custos dos programas de governo (Brasil, 2023).

Logo, a adoção do modelo lógico com as casualidades entre variáveis possibilita que a ação governamental, face a alocação dos recursos disponíveis, resulte em efeitos positivos na sociedade. Este é o pressuposto da teoria do programa, onde os recursos são transformados em ações indispensáveis para beneficiar um público-alvo com os resultados esperados pelo programa.

No modelo lógico, os programas buscam solucionar ou minimizar um problema, com as alternativas existentes para o enfrentamento e as implicações da intervenção estatal no público-alvo, apresentando ainda, os recursos financeiros necessários para tanto (Brasil, 2018a; 2023).

Assim, o PPA 2026-2029 do município de Palmas terá a estrutura conforme modelo lógico, um método amplamente empregado na construção de PPA, seja em escala federal, estadual e municipal, composto por três dimensões: **estratégica, tática e operacional**.

2.2. A Dimensão Estratégica

Na **Dimensão Estratégica** do PPA 2026-2029 estão contidas as principais linhas estratégicas definidas pela Gestão Municipal para a implementação de políticas públicas, tendo como horizonte os próximos quatro anos.

A Dimensão Estratégica é composta pelos Eixos Temáticos, Objetivos Estratégicos, Indicadores-chave e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes atributos orientam a elaboração da estrutura programática, composta pelos Programas Finalísticos e de Gestão, que compõem a Dimensão Tática do PPA.

- **Eixos Temáticos** – corresponde ao agrupamento dos desafios a serem enfrentados no período do PPA de acordo com suas temáticas centrais. Os Eixos Temáticos integram de forma sinérgica as ações governamentais e explicitam as suas interrelações.
- **Objetivos Estratégicos** – corresponde as declarações, de forma objetiva e sucinta, dos resultados que se pretende alcançar com a execução das políticas públicas para os próximos quatro anos. **Devem, sempre que possível, ser quantificáveis a partir dos indicadores-chave, permitindo conferir o seu andamento e o alcance do desejado, ou corrigir a trajetória, caso necessário.** Possuem maior transversalidade e intersectorialidade.
- **Indicadores-chave** – conjunto de indicadores nacionais que permitem realizar uma avaliação das políticas públicas implementadas nos municípios. São variáveis-chave para aferir os efeitos de transformação e são essenciais para o acompanhamento do desempenho dos objetivos estratégicos.
- **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)** – também conhecidos como Objetivos Globais, são um conjunto de 17 metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, com o objetivo de erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir paz e prosperidade para todos até 2030. Os ODS serão ligados aos objetivos estratégicos.

2.2.1. Eixos Temáticos e Objetivos Estratégicos

Os Eixos Temáticos contribuem para a integração das ações do município e ajudam a entender a interligação entre as diversas áreas de políticas públicas e os Programas do Plano Plurianual, sendo que para cada eixo há um objetivo estratégico, o qual é a diretriz que orienta a elaboração dos objetivos setoriais.

A seguir são apresentados os três eixos do PPA 2026-2029, as áreas de políticas públicas que estão inseridas em cada um e seus respectivos objetivos estratégicos:

- **Eixo Capital da Justiça Social**

O eixo contempla um conjunto de serviços que serão ofertados a sociedade palmense com o objetivo de fazer da capital uma cidade onde as pessoas possam viver com dignidade, ter suas necessidades básicas atendidas e desenvolver seu potencial máximo.

As políticas públicas elencadas nesse eixo terão como prioridade integrar e coordenar ações de **saúde, educação, transporte público, habitação, segurança pública, assistência e inclusão social, garantia de direitos, igualdade de gênero e raça, juventude, cultura, bem-estar animal, zeladoria, serviços públicos, esporte e lazer.**

Objetivo Estratégico

“Tornar Palmas uma cidade mais justa e equitativa, onde todos tenham acesso a direitos básicos, oportunidades de desenvolvimento e possam viver com dignidade”.

Para o alcance do objetivo serão implementadas políticas redistributivas, garantia de direitos fundamentais com qualidade, fortalecimento dos serviços de assistência social, promoção de igualdade de oportunidades, oferta de serviços públicos de qualidade, segurança pública, promoção e proteção do meio ambiente, incentivo à cultura, bem-estar animal, espaços públicos acessíveis, promoção da inclusão e diversidade e o incentivo a participação cidadã.

- **Eixo Capital da Economia do Futuro**

O eixo tem o objetivo de agregar as políticas municipais que visem criar estruturas e mecanismos favoráveis ao crescimento econômico sustentável da cidade, com foco na liberdade econômica, na geração de emprego e renda, no desenvolvimento do capital humano, nos investimentos em infraestrutura, na inovação e na proteção ambiental.

As políticas públicas elencadas nesse eixo terão como prioridade integrar e coordenar ações do **trabalho, emprego e renda, turismo, infraestrutura, urbanismo, inovação, agricultura, mobilidade, fomento as atividades econômicas e sustentabilidade ambiental**.

Objetivo Estratégico

“Promover e integrar políticas públicas que tornem Palmas uma cidade competitiva, empreendedora, sustentável e planejada para as pessoas”.

A estratégia para o alcance do objetivo envolverá o desenvolvimento de políticas públicas municipais que incentivem a criação de um ambiente favorável à ampliação do trabalho, emprego e renda, o fomento ao surgimento de novas atividades econômicas e o incentivo as existentes, dar suporte técnico à agricultura familiar e pequenos agricultores, a atração de novos investimentos, o fortalecimento do empreendedorismo, a agilização de registros e licenças pela prefeitura, o dinamismo da mobilidade urbana da cidade, a revitalização e implantação de parques urbanos, a melhoria da qualidade do ambiente natural da cidade (recuperação, preservação, conservação e o monitoramento), a oferta de serviços digitais, o incentivo ao turismo, as intervenções de requalificação e ampliação do sistema viário e a promoção eficiente da gestão do trânsito.

- **Eixo Capital da Governança e Resultados**

O eixo busca o desenvolvimento de ações integradas que garantam o aumento da eficácia da ação governamental, propiciando a integração e a cooperação entre os órgãos da gestão municipal, utilizando os recursos disponíveis de forma eficaz e transparente e a participação da sociedade.

Deste modo, atuarão neste segmento os órgãos que desenvolvem as atividades meio e de apoio às secretarias finalísticas, nas áreas de políticas como **planejamento governamental, gestão de recursos humanos, finanças, administração geral, controle interno, transparência, comunicação, captação de recursos e tecnologia.**

Objetivo Estratégico

“Ser referência em gestão pública de excelência, investindo em modernas técnicas de gestão, reduzindo o peso da burocracia na vida do cidadão e fortalecendo a sua participação na administração municipal”.

Alcançar esse objetivo exige a adoção de iniciativas que envolvem o desenvolvimento de soluções para a integração de dados e sistemas, o fortalecimento dos mecanismos de participação social, otimização e modernização de processos internos, implementação e adoção de tecnologias inovadoras, investimentos na valorização e capacitação dos servidores, o acompanhamento e monitoramento contínuo das ações, implementar estratégias de comunicação ágeis e implementar a gestão estratégica com foco em resultados.

2.3. A Dimensão Tática

A **Dimensão Tática** consiste nos programas, com seus objetivos, indicadores e metas estruturantes.

A seguir, são comentados aspectos importantes dos Programas, que devem ser observados pelos órgãos setoriais na elaboração e implementação da proposta do PPA:

- **Encadeamento entre a Dimensão Estratégica e a Dimensão Tática** - os Programas cumprem o papel de materializar os objetivos estratégicos declarados na Dimensão Estratégica do Plano. Os Objetivos Estratégicos e os Indicadores-chave devem orientar as principais linhas de ação da gestão municipal para os próximos quatro anos, cabendo aos objetivos estratégicos fundamentarem os Programas e seus objetivos e metas que sejam compatíveis com os recursos disponíveis e a capacidade de execução do governo.
- **Programas como expressão de prioridades de governo** - os Programas do PPA representam o conjunto coordenado de ações municipais financiadas por recursos orçamentários visando à concretização do objetivo. Desta forma, ele deve espelhar as prioridades do governo por meio dos órgãos setoriais.
- **Programas do PPA alinhados aos planos setoriais** - os Programas do PPA, conforme as possibilidades, devem demonstrar sintonia com o planejamento setorial dos órgãos e entidades do Município de Palmas. É possível que o escopo, o horizonte temporal e o nível de detalhamento dos planos setoriais não coincidam com o desenho do Programa do PPA. Contudo, a diferença de forma ou estrutura não deve desencorajar a busca pela convergência entre os instrumentos de planejamento, pelo contrário. Quanto melhor o alinhamento, maior será a capacidade do PPA em refletir as escolhas, preferências e decisões dos órgãos e entidades da gestão municipal. **Desta forma, é reforçado durante o processo de elaboração do PPA que os órgãos setoriais proponham programação convergente com planos setoriais, nacionais, regionais relativos à sua área de atuação.**
- **Programas como mecanismo de integração entre PPA e LOA** - os Programas são o elo entre PPA e LOA. Na qualidade de elemento comum entre os dois instrumentos, cabe ao Programa expressar a integração entre o desenho da política contida no PPA e o respectivo detalhamento financeiro ou orçamentário na LOA e suas ações. **Destaca-se que as ações orçamentárias constarão seu detalhamento apenas da LOA e no PPA apenas a vinculação programática.**

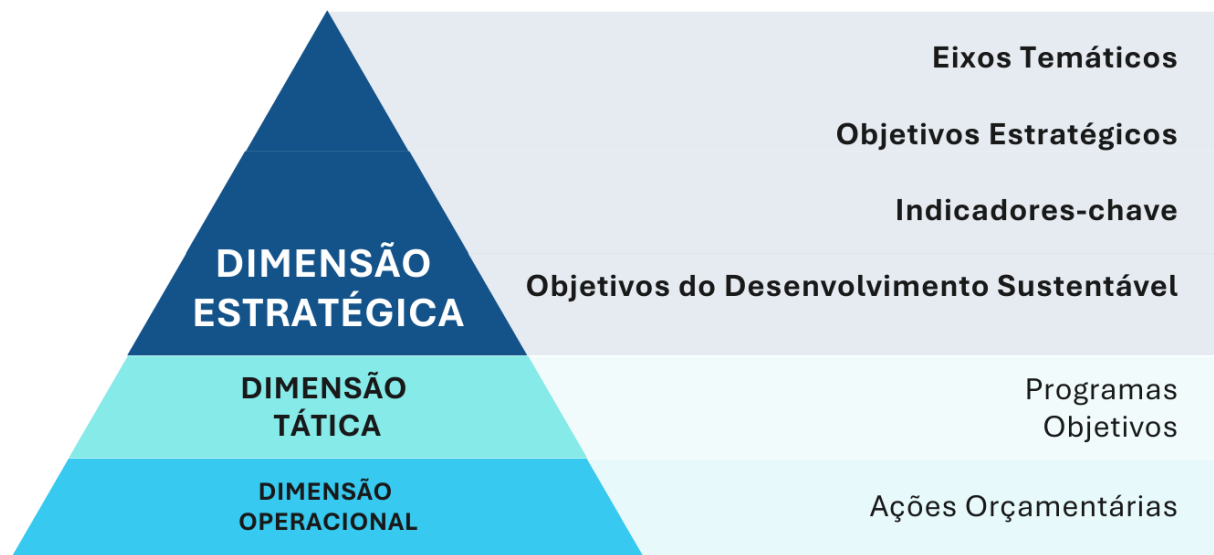
- **Programas Finalísticos e Programas de Gestão** - o Programa Finalístico é o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários visando à concretização do objetivo. O Programa de Gestão, por sua vez, retrata as despesas com a manutenção dos órgãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo (Câmara), especialmente gastos de pessoal e custeio indispensáveis ao funcionamento administrativo. A esse programa não estão associadas metas nem indicadores.

2.4. A Dimensão Operacional

A **Dimensão Operacional** compreende o conjunto de ações orçamentárias incluídas na LOA. Destaca-se a importância dos programas e ações orçamentárias não serem apenas bem desenhados, mas também de possuírem encadeamento, de forma que a execução das ações contribua para que os programas atinjam os objetivos pretendidos.

A Figura 3 apresenta a esquematização das dimensões do PPA e seus componentes.

Figura 3 - Dimensões do PPA 2026-2029



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações.

3. BASES CONCEITUAIS PARA OS PROGRAMAS DO PPA 2026-2029

Nesta seção são apresentadas as bases conceituais dos atributos que compõem os Programas Finalísticos e de Gestão, e de campos de informações que serão necessárias no SIG ou demandas pelo órgão central.

3.1. Atributos dos Programas Finalísticos

Os Programas Finalísticos são compostos por objetivos, indicadores, metas estruturantes e ações orçamentárias, sendo que para a elaboração de cada um destes componentes há uma série de atributos necessários para as etapas de monitoramento e avaliação do Plano.

É de responsabilidade dos órgãos setoriais a elaboração de sua proposta dos Programas Finalísticos (objetivos, indicadores, metas estruturantes e ações orçamentárias).

A seguir são apresentados cada um destes componentes e seus atributos.

3.1.1. Atributos dos objetivos

Os atributos dos objetivos são o conjunto de variáveis que o constituem, para dar a ele sentido, significação, quantificação e regionalização. Sendo eles:

- **Nome ou enunciado** – é o próprio objetivo e corresponde à declaração clara e objetiva à sociedade, das escolhas da gestão, orientando taticamente a ação municipal e os resultados que se pretende alcançar na resolução de um problema público. Deve sempre ser iniciado com verbo no infinitivo.
- **Descrição do objetivo** – define e explica, em detalhes, o que vem a ser o objetivo, discorrendo textualmente todas as ações que deverão ser realizadas por meio do objetivo proposto, qual o público-alvo e demais informações que se fizerem necessárias para o melhor entendimento do objetivo.
- **Indicadores do Objetivo** - corresponde ao instrumento utilizado para avaliar e mensurar o desempenho e os resultados do objetivo, de forma periódica, bem como auxiliar o monitoramento e avaliação do PPA 2026-2029.

Deve ser utilizado indicador que permita acompanhar a evolução no tempo e comparar os resultados com outros entes.

Cada objetivo deverá ter no mínimo 1 indicador e no máximo 3, a depender da complexidade e especificidade.

- **Metas estruturantes do objetivo** - são medidas de alcance, um desdobramento dos objetivos e deve representar o que há de mais estruturante em determinada política.
- **Ações orçamentárias** - corresponde às entregas à sociedade de bens e serviços por intermédio da LOA.

3.1.2. Atributos dos Indicadores do Objetivo

Na elaboração dos indicadores serão necessárias diversas informações, as quais são necessárias para caracterizar ou dar forma aos mesmos, fornecendo uma série de dados que permitem compreendê-los, mensurá-los e qualificá-los. Os indicadores possuem os seguintes atributos:

- **Nome do Indicador** - deverá ser sucinto, comunicável e de fácil compreensão. Demonstra a forma como serão avaliados/mensurados, e deve-se utilizar palavras que remete a uma relação matemática. Ex.: “taxa”, “índice”, “número”.
- **Detalhamento do Indicador** - refere-se ao detalhamento do indicador, com a sua finalidade e o que se pretende medir com o mesmo, descrevendo todas as informações para melhor compreensão de sua utilidade.
- **Índice de Referência** - expressa o resultado mais recente, com o valor utilizado como referência na data da sua elaboração, cuja servirá de base para a projeção do que se pretende alcançar ao longo dos quatro anos do PPA.
- **Apurado em (MM/AAAA)** - refere-se à data de apuração do índice de referência, com o mês e o ano em que este índice foi medido.
- **Índice Desejado** - refere-se a uma projeção para o final dos quatro anos do Plano, de acordo com o índice de referência e o tipo de cálculo.

- **Periodicidade** - refere-se ao recorte temporal que o indicador será apurado. Se quadrimestral, semestral, anual ou a depender da disponibilidade e forma de coleta dos dados.
- **Fórmula de Cálculo** - refere-se ao padrão matemático utilizado para medir o indicador. Deve ser detalhado a forma como o indicador será calculado, de modo a possibilitar com clareza as dimensões a serem avaliadas. A fórmula de cálculo poderá ser realizada com uma variável ou expressar uma razão entre duas variáveis quantificáveis.
- **Critério de Acompanhamento** - refere-se a forma ou a maneira que as medições do indicador serão realizadas.
- **Tipo de Indicador** - refere-se a tipologia do indicador, se de desempenho ou de resultado. O indicador de desempenho afere o esforço das atividades rotineiras, da performance interna da organização, e não impactam diretamente a sociedade, mas de forma indireta contribui para o alcance do objetivo. Já o indicador de resultado afere o alcance das atividades finalísticas, e demonstram o impacto direto à sociedade. **Logo, deve ser priorizados os indicadores de resultados.**
- **Tipo de Cálculo** - refere-se como será efetuado o cálculo dos resultados do indicador em cada período. Poderá ser utilizado o cálculo acumulado ou consolidado, conforme disponibilidade da informação. No acumulado o resultado para cada período é somado ao do período anterior, e deverá ser expresso de forma cumulativa. Já no cálculo consolidado, os resultados devem ser medidos de forma isolada a cada período.
- **Setor Responsável** - refere-se ao setor responsável por coletar e disponibilizar as informações do indicador.
- **Unidade de Medida** - refere-se ao padrão de unidade que será utilizada para mensurar o resultado e deve estar diretamente ligada à fórmula de cálculo do indicador.
- **Fonte** - refere-se à identificação necessária do órgão responsável pela disponibilização do registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador.

- **Polaridade** - refere-se à tendência da evolução desejada (positiva ou negativa). Se positiva, quanto maior o valor apurado melhor o desempenho, e se for negativa, quanto menor o valor apurado melhor o desempenho.

3.1.2.1 Particularidades dos indicadores

Recomenda-se que os indicadores tenham as seguintes propriedades:

Validade: capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar;

Confiabilidade: indicadores devem ter origem em fontes confiáveis, que utilizem metodologias reconhecidas e transparentes de coleta, processamento e divulgação;

Disponibilidade: os dados básicos para seu cômputo devem ser de fácil obtenção;

Simplicidade: indicadores devem ser de fácil comunicação e entendimento pelo público em geral, interno ou externo. Ou seja, devem ser de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados;

Sensibilidade: o indicador deve repercutir as variações do fenômeno;

Economicidade: capacidade do indicador de ser obtido a custos módicos; a relação entre os custos de obtenção e os benefícios advindos deve ser favorável;

Estabilidade: capacidade de estabelecimento de séries históricas estáveis, que permitam monitoramentos e comparações das variáveis de interesse.

No PPA 2026-2029, a proposta para os objetivos dos programas finalísticos é conter indicadores de desempenho e de resultado, os quais no setor público, são ferramentas cruciais para avaliar a eficiência e a eficácia das ações governamentais, medindo o progresso em relação a metas e objetivos.

Enquanto os indicadores de desempenho medem a eficiência na utilização de recursos (insumos, processos), os indicadores de resultado avaliam o impacto dessas ações na sociedade, ou seja, os efeitos alcançados. Ambos são essenciais para uma gestão pública transparente, responsável e orientada para resultados.

Quanto aos de indicadores de desempenho, eles costumam avaliar o gasto público a partir dos seguintes critérios:

Economicidade: medem os custos envolvidos na utilização dos insumos (materiais, humanos, financeiros etc.) necessários às ações que produzirão os resultados pretendidos;

Eficiência: medem a relação entre os produtos ou serviços gerados com os insumos utilizados. Possuem estreita relação com produtividade, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados. Assim, a partir de um padrão ou referencial, a eficiência de uma ação será tanto maior quanto mais produtos ou serviços forem entregues com a mesma quantidade de insumos, ou quando os mesmos produtos/serviços forem obtidos com menor quantidade de recursos;

Eficácia: medem o grau com que um programa governamental atinge as metas e os objetivos planejados, ou seja, uma vez estabelecido o referencial (linha de base) e as metas a serem alcançadas, avalia-se se estas foram atingidas ou superadas;

Efetividade: medem os efeitos positivos ou negativos na realidade que sofreu a intervenção. Indicam se houve mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais decorrentes dos resultados produzidos pela intervenção governamental. É a variável chave para aferir os efeitos de transformação social

Os indicadores de resultados podem ser de **impacto** e de **resultado** propriamente em si, com as seguintes características:

Impacto: devem mensurar as consequências geradas a partir dos resultados atribuídos a um conjunto de intervenções. Possuem natureza abrangente e multidimensional e apresentam mudanças que podem levar um prazo mais longo para ocorrerem.

Desejável que tenha:

- ✓ índices compostos/indicadores abrangentes ou mensure impacto por diversas políticas;
- ✓ a possibilidade de comparação (padronização) regional, setorial e/ou diálogo com públicos específicos;

- ✓ uma relação com Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU;

- ✓ a possibilidade de desagregação territorial, entre outras.

Resultado: buscam aferir mudanças na realidade social observadas no médio prazo e possuem uma relação mais direta com as políticas públicas executadas, porém sua variação é influenciada por inúmeros fatores, que podem ou não estar sob a governança do município. Devem estar estritamente ligados aos objetivos específicos do programa, com capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar.

Desejável que:

- ✓ seja apurado, no mínimo, anualmente e permitir mensuração do alcance da meta dentro do período do PPA;

- ✓ seja de fácil obtenção;

- ✓ suas variáveis, fórmula de cálculo e método de coleta de dados devem ser estáveis viabilizando comparações ao longo do tempo.

- ✓ seja calculado com dados produzidos pelo órgão responsável pelo objetivo específico ou por outras instituições oficiais;

- ✓ seja de fácil compreensão tanto por seus executores como por aqueles que receberão seus resultados;

- ✓ a distância entre o período ou data a que se refere o indicador e sua divulgação não deve ser superior a 6 meses;

- ✓ que as informações primárias, o procedimento utilizado para o cálculo e a série histórica de aferição do indicador devem ser de fácil acesso;

- ✓ possibilite desagregação territorial entre outras.

3.1.3. Atributos das metas estruturantes do objetivo

As metas estruturantes são elaboradas logo após a determinação dos objetivos dos órgãos e devem expressar os mais importantes desafios escolhidos pela gestão municipal a serem enfrentados no período de vigência do Plano.

Devem ser capazes de provocar mudanças no estágio atual da política de cada área de atuação pública.

Referem-se ao desdobramento anual a ser perseguido e devem ser desafiadoras, mas alcançável e exequível, declaradas de forma sucinta e com o verbo no infinitivo. As metas deverão ser de natureza quantitativa e medir os resultados em valores absolutos (numérica, percentual, entre outras).

Deve-se observar a tendência e as séries históricas relacionadas ao assunto proposto para a meta, ou seja, verificar os registros, controles ou anotações quanto ao comportamento dos números ao longo dos anos.

Nesse contexto, para a definição das metas estruturantes deve-se usar o método “SMART”, para o qual as metas devem ser:

S = específicas;

M = mensuráveis;

A = apropriadas (ou adequadas);

R = realistas; e

T = ter limitação temporal.

Para isto, é imprescindível que os órgãos responsáveis pelos programas do PPA desenvolvam rotinas consistentes de produção, coleta e registro de dados.

As metas estruturantes possuem os seguintes atributos para sua elaboração e posterior monitoramento:

- **Denominação da meta** – é a própria meta em si, a declaração direta da entrega de um bem ou serviço, sendo iniciada com verbo no infinitivo.
- **Detalhamento da Meta** - refere-se como será acompanhada e os parâmetros utilizados para o seu alcance. Deve ser disposta todas as informações necessárias para que a meta seja monitorada de forma que qualquer pessoa possa ler e entender como ela será executada.
- **Setor responsável** – setor ou departamento do órgão que ficará responsável por coletar e disponibilizar as informações da meta.
- **Índice de referência** - expressa a situação mais recente da meta em valor. É o valor utilizado para identificar de onde está partindo, ou seja, o valor base para elaboração da meta.

- **Ano Base** - refere-se ao ano que serviu de base para a informação utilizada na elaboração da meta.
- **Regionalização** - refere-se a divisão entre as regiões do município englobadas pelo objetivo, permitindo uma maior transparência nas ações públicas, na medida em que a população pode conhecer detalhes do que foi programado para sua região.

Deve-se observar ao elaborar as metas estruturantes a capacidade destas de representação regionalizada de grupos sociodemográficos, considerando que a dimensão territorial se apresenta como um componente essencial na implementação de políticas públicas.

Para tanto, o PPA 2026-2029 terá regionalização das metas diferente das adotadas em PPAs anteriores, sendo estas regiões definidas conjuntamente pelas Secretarias Municipais de Planejamento, Orçamento e Licitações (SEPLAN) e a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMPU).

As regiões de planejamento foram definidas por agrupamento populacional e suas características de zoneamento adotadas pelo IBGE nos setores censitários e combinadas com o Plano Diretor de Palmas, representadas no Apêndice B. São as seguintes regiões:

- **REGIÃO CENTRO**
- **REGIÃO NORTE I**
- **REGIÃO NORTE II**
- **REGIÃO RURAL E DISTRITOS**
- **REGIÃO SUL I**
- **REGIÃO SUL II**
- **REGIÃO SUL III**
- **REGIÃO SUL IV**
- **REGIÃO SUL V**

Destaca-se, que a nova regionalização é somente para fins de elaboração do Plano Plurianual nas entregas de bens e serviços declarados nas metas estruturantes

dos objetivos setoriais, e visa aprimorar o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas públicas, considerando as particularidades de cada região.

Assim, a proposta dessa nova regionalização e permitir o direcionamento das entregas de bens e serviços de forma mais eficiente para áreas com maiores necessidades e desigualdades, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional equilibrado da cidade.

3.1.4. Atributos das ações orçamentárias

As ações orçamentárias referem-se as entregas de produtos (bens e serviços) a serem aperfeiçoados, mantidos, geridos ou disponibilizados à sociedade. São classificadas em **finalísticas** ou de **gestão**.

As ações finalísticas representam os produtos que produzirão efeitos diretos na sociedade, enquanto as de gestão estão relacionadas às atividades administrativas e possuem os mesmos atributos.

São classificadas anualmente pela LDO, e divididas em:

Projeto: atividades com início, meio e fim, em que resultam um produto que concorre para a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo. **As ações do tipo projeto são iniciadas com números ímpares.**

Atividade: conjunto de atividades realizadas de modo contínuo e permanente, relacionadas à manutenção da ação governamental. **As ações do tipo atividade são iniciadas com números pares.**

Operações Especiais: não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços entregues à sociedade. **As ações do tipo operações especiais são iniciadas com números 0 ou 9.**

A quantidade de ações para cada Programa Finalístico deve ser suficiente ao alcance do objetivo.

Recomenda-se que se evite uma quantidade de ações que possam ocasionar baixa densidade orçamentária em virtude de restrições orçamentárias e fiscais.

Atributos das ações orçamentárias:

- **Título da Ação** - expressa, em linguagem clara, o objeto da ação, e somente a primeira letra deverá ser maiúscula, exceto quando tiver nome de cidade, instituição ou siglas e não deverá ter ponto final.

Deve ser utilizado apenas a primeira letra maiúscula e sem ponto final

- **Descrição da Ação** - refere-se a todas as informações do que e como será feito no âmbito da ação, seu escopo e suas delimitações.
- **Finalidade** - expressa o resultado que se espera alcançar com a ação, ou seja, para que será desenvolvida esta ação, ou seja retrata o objetivo a ser atingido com a ação.
- **Função** - representa o maior nível de agregação das áreas de atuação do setor público. Ela faz referência a função típica desempenhada pela pasta, ou seja, reflete a competência institucional do órgão.

Em alguns casos podem ter órgãos com mais de uma função típica, considerando-se que suas competências institucionais podem envolver mais de uma área de atuação.

- **Subfunção** - representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar a natureza da atuação governamental. Ela está vinculada diretamente com a finalidade da ação orçamentária.

As funções e subfunções buscam responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. Elas poderão ser consultadas no Manual Técnico de Orçamento (MTO), disponível na página da Prefeitura de Palmas.

Pode existir a possibilidade de matricialidade de conexão entre função e subfunção, ou seja, combinar a função com qualquer subfunção, desde que esta esteja relacionada à área específica da ação orçamentária.

- **Produto** - refere-se ao bem ou serviço resultado da ação que será entregue à sociedade. Cada ação deverá ter um único produto, descrito no singular. A quantidade que será entregue à sociedade é a meta física da ação.
- **Unidade de Medida** - refere-se ao padrão utilizado para mensurar o produto ou serviço que vai ser ofertado a sociedade.
- **Tipo de Ação** - refere-se à classificação entre projeto, atividade ou operação especial.

- **Tipo de Programa/Categoria** - refere-se ao tipo de Programa em que a ação será vinculada (Finalístico ou de Gestão). **Nesse sentido, a categoria da ação reflete o tipo de um programa vinculado.**
- **Prioridade Eleita** - refere-se à classificação das ações que compõem as prioridades na LDO/LOA, dentre as demandas da sociedade por meio das consultas e participação social, ocorridas durante a elaboração do PPA. Assim, ele identifica se a ação advém da demanda da sociedade, por meio da seleção de uma das opções disponíveis “sim” ou “não”.

Este item /campo será definido pelo órgão central.

- **Continuada** - refere-se à classificação se a ação é continuada ou não. Se a ação for do tipo projeto ela possui começo, meio e fim, no entanto, se a ação for do tipo atividade ela é uma ação contínua.

- **Forma de Implementação** - indica se os recursos serão aplicados diretamente ou transferidos na forma de descentralização a órgãos ou entidades, podendo ser:

Direta, quando a ação é executada diretamente, ou sob contratação pela unidade orçamentária e não há transferência de recursos para outros entes da federação ou outras entidades;

Descentralizada, quando a ação é executada por outros entes da federação, e há transferência de recursos.

Linha de Crédito, quando a ação é realizada mediante empréstimo de recursos aos beneficiários da operação.

- **Origem da Ação** - refere-se à origem da ação, se oriunda de emenda parlamentar, da participação popular ou das setoriais.

Emenda Parlamentar, são ações derivadas do processo de apreciação do PPA pelos parlamentares, com o objetivo de atender as demandas das comunidades não contempladas nas ações disponíveis.

Participação Popular, são ações derivadas das consultas e da participação social.

Setoriais, são ações elaboradas pelas unidades de acordo com a necessidade do órgão ou entidade.

- **Identificador de Resultado Primário** - refere-se à classificação que auxilia na apuração da meta fiscal estabelecida e classificada anualmente na LDO. Representa se a ação é de natureza primária ou financeira, sendo permitido apenas uma representação.

RP 0, despesa financeira (não primária);

RP 1, despesa primária obrigatória;

RP 2, despesa primária discricionária;

RP 3, despesa primária discricionárias decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de execução obrigatória nos termos do art. 143, §§ 9º e 10, da LOMP.

Este item /campo será definido pelo órgão central.

- **Tipo de Orçamento** - refere-se à classificação orçamentária para identificar se a despesa pertence ao orçamento fiscal, da seguridade social ou de investimentos das empresas estatais, conforme o §5º do art. 165 da CF/988 e art. 142 da LOMP.

Orçamento Fiscal: refere-se ao orçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

Orçamento da Seguridade Social: refere-se ao orçamento das entidades e órgãos vinculados, da administração direta ou indireta, bem como, os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público nas áreas de saúde, previdência social e social;

Orçamento de investimentos: refere-se ao orçamento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com o direito a voto.

- **Base Legal** - identifica as leis específicas que corresponde a política pública da ação. Assim, deverá citar todas às leis relacionadas e que embasam a ação orçamentária.

3.2 Atributos dos Programas de Gestão

Instrumento que classifica um conjunto de ações orçamentárias destinadas ao apoio, à gestão e manutenção da atuação governamental, bem como as ações não tratadas nos Programas Temáticos.

O PPA 2026-2029 terá um único Programa de Gestão que englobará todas as ações de gestão do município, com as despesas de recursos humanos e manutenção dos serviços administrativos com ações padronizadas, com numerações diferentes, porém, para todos os órgãos elas terão as seguintes denominações:

- **Gestão de recursos humanos;**
- **Gestão dos serviços administrativos.**

4. ORGANIZAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PPA 2026-2029

O PPA 2026-2029 será elaborado em etapas articuladas e orientadas pela dimensão estratégica. As etapas demonstram os percursos até a consolidação das propostas no Projeto de Lei do PPA, e são estabelecidas para orientar os órgãos setoriais na formulação dos seus planejamentos, conforme os recursos disponíveis e considerando as diretrizes estratégicas, insumos e restrições existentes.

A **primeira etapa** se refere a definição metodológica que servirá de suporte ao PPA 2026-2029. Nesta fase as discussões são majoritariamente com o órgão central, mediante avaliação dos acertos e erros anteriores.

Após, na **segunda etapa** será realizado o alinhamento institucional dos órgãos setoriais a metodologia definida pela Seplan, considerando que em grande parte já se utilizava os métodos em anos anteriores, e as mudanças para o novo plano tende a constituir um aperfeiçoamento metodológico.

A **terceira etapa** consiste no diagnóstico setorial, que se refere a contextualização do estágio em que se encontra a política desenvolvida pelo órgão, e como ela se articula com os objetivos estratégicos do PPA 2026-2029.

Nessa etapa os esforços são para que haja uma maior articulação e clareza metodológica na elaboração dos programas e ações, e deverá ser pautado por estudos que retrate a situação atual.

Dentre as análises desejadas, é estabelecido uma avaliação dos **desafios e incertezas, tendências e oportunidades**, que perfaz a política desempenhada pelo órgão, devendo traçar perspectivas estratégicas com foco nos resultados.

Recomenda-se o uso de avaliação *ex ante* e *ex post* da política pública conforme modelagem proposta pelo Governo Federal (Brasil, 2018a; 2018b) e adaptada a realidade local, vide Apêndice A.

Na **quarta etapa** será avaliada o alinhamento da política setorial com as diretrizes estratégicas, e como as perspectivas formuladas pelos órgãos se aderem aos cenários projetados pela Seplan. Nesta etapa o desenho da política pública passará por modelagem que comporte sua fase de formulação e implementação.

Na **quinta etapa** serão realizadas audiências públicas com a apresentação dos diagnósticos, podendo, inclusive, ser coletados mais informações para a próxima etapa.

Por fim, na **sexta etapa** e última etapa será formatado o Projeto de Lei do PPA contendo todas as propostas validadas e condensadas para o recorte temporal dos próximos anos. A Figura 4 apresenta as etapas e as previsões de quando devem acontecer.

Figura 4 -Etapas e cronograma



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Licitações

5. REFERÊNCIAS

BRASIL, Casa Civil da Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. [Lei de Finanças Públicas]. Brasília, DF, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [Lei de Responsabilidade Fiscal]. Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 1995. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [Estatuto das Cidades]. Brasília, DF, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. v. 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post. v. 2. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Ministério do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/manual-tecnico-do-plano-plurianual-2024-2027/manual-do-ppa-2024-2027-1.pdf. Acesso em: 13 maio 2025.

PALMAS, Casa Civil. Lei Orgânica do Município de Palmas. Palmas, TO, 1990. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-organica-00-1990-04-05-31-12-2024-9-48-47.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano. Orientações para a elaboração do PPA 2022-2025. Palmas, TO, 2021. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/media/orgao/documentos/Orienta%C3%A7%C3%B5es>

[_para_elabora%C3%A7%C3%A3o_do_PPA_2022-2025_Revisado_2_vers%C3%A3o_07.01.22.pdf](#). Acesso em: 13 maio 2025

TOCANTINS, Secretaria do Planejamento e Orçamento. Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027. V. 3.0. Palmas, TO, 2024. Disponível em: <https://central.to.gov.br/download/398232>. Acesso em: 13 maio 2025.

APÊNCIDE A – AVALIAÇÃO EX ANTE

ANÁLISE EX ANTE (Brasil, 2018a, p. 17-20)

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1. Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2. Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3. Quais são as evidências da existência do problema em Palmas?
- 1.4. Apresentar, se cabível, a comparação regional do problema.
- 1.5. Quais as razões para que a gestão municipal intervenha no problema?
- 1.6. Apresentar brevemente o levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

- 2.1. Qual o objetivo da proposta?
- 2.2. Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
- 2.3. Quais são as ações a serem implantadas?
- 2.4. Quais são as metas de entrega dos produtos?
- 2.5. Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
- 2.6. Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas em outros municípios no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

- 3.1. Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
- 3.2. Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no município de Palmas.
- 3.3. Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 3.4. Qual o público-alvo que se quer atingir?
- 3.5. Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
- 3.6. Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
- 3.7. Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1. Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

4.2. Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

(Este levantamento não dispensa a aplicação do disposto na LRF para a geração de despesa, que deverá observar o disposto no Decreto nº 2.461, de 15 de dezembro de 2023)

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1. A sociedade apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2. Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3. Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4. A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5. Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1. A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2. Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

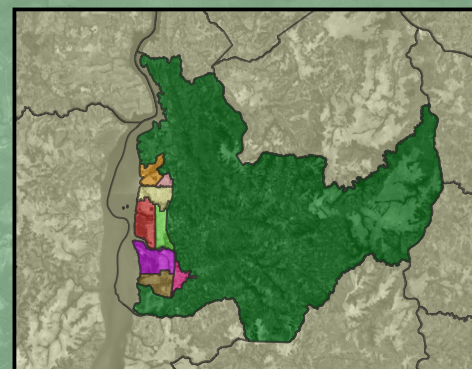
6.3. Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4. Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5. Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?



Mapa de Distritos Orçamentários



Município de Palmas - TO



Distrito de Buritirana



Distrito de Taquaruçu

LEGENDA

Distritos Orçamentários

- Região Centro - 30.208 hab
- Região Norte I - 35.082 hab
- Região Norte II - 19.910 hab
- Região Rural e Distritos - 15.633 hab
- Região Sul I - 36.804 hab
- Região Sul II - 49.971 hab
- Região Sul III - 47.454 hab
- Região Sul IV - 31.420 hab
- Região Sul V - 36.210 hab

ESCALA GRÁFICA

0 1 2 km

UNIVERSAL TRANSVERSAL DE MERCATOR
DATUM - SIRGAS 2000 - FUSO 22

Autor: Pedro Augusto Miranda Borges
Data: 29/08/2025



Prefeitura Municipal de Palmas

Secretaria Municipal de
Planejamento Urbano - SEMPUR

MANUAL
TÉCNICO DO



PLANO PLURIANUAL

2026 - 2029

Planejando com você



Secretaria Municipal de Planejamento,
Orçamento e Licitações