



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

MANUAL DE ORIENTAÇÃO

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS -LDO

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL -LOA

Este manual é um guia de ações para elaboração dos instrumentos orçamentários LDO e LOA.

Paula Freitas, 24 novembro de 2025.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

APRESENTAÇÃO

LDO-LOA

A Secretaria Municipal de Finanças do Município de Paula Freitas ao elaborar este Manual de Práticas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, não pretende esgotar o assunto nem lhe transformar numa norma taxativa, já que deve ser avaliado e ajustado sempre que necessário, em razão das atualizações legais que poderão ser editadas, bem como mudanças nas bases administrativas que possam interferir na distribuição dos serviços.

É um guia, que de forma simples procura orientar os servidores que trabalharão na sua elaboração, para que a peça final se apresente de forma clara e objetiva, que formalize o plano de governo do Gestor que estiver à frente da administração e conduza, através dos planos de avaliações a execução das atividades e projetos dentro da realidade orçamentária e financeira do município.

O Sistema de Planejamento e Orçamento compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, estudos e pesquisas socioeconômicas.

A participação popular através de audiências públicas é importante instrumento para se definir as ações e o direcionamento para atingir os objetivos.

LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as regras para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA do ano seguinte. Traz as prioridades, metas e condições de execução do orçamento anual. O objetivo é orientar o planejamento do ano seguinte e os dois próximos e deverá conter:

I. ações prioritárias e metas da Administração Pública Municipal;



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

- II. metas e riscos fiscais;
- III. disposições sobre alterações na legislação tributária;
- IV. estrutura e organização da lei orçamentária;
- V. diretrizes gerais para elaboração dos orçamentos;
- VI. seguridade social;
- VII. destinação de recursos públicos ao setor privado;
- VIII. normas relativas à execução financeira e orçamentária;
- IX. alterações orçamentárias;
- X. gestão fiscal;
- XI. disposições finais.

Deve também, entre outras disposições:

- I- determinar o nível de equilíbrio geral entre receitas e despesas;
- II- traçar regras para as despesas da administração direta, indireta, sociedades de economia mista e para o Poder Legislativo;
- III- autorizar o aumento de despesas com pessoal;
- IV- disciplinar o repasse de verbas do município para entidades públicas e privadas;
- V- definir percentuais e disciplinar as alterações orçamentárias;

A LOA

A LOA é a parte do planejamento que indica o *quantum*, onde e como se vai gastar o dinheiro público no período de um ano, baseado na previsão do valor total a ser arrecadado



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

no mesmo período. Será elaborado pelo Poder Executivo e seguirá para aprovação do Poder Legislativo.

A Lei 4.320/64 traz em seu Art. 2º:

“A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.”

Assim temos os seguintes conceitos:

I – Unidade - *O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para cada exercício financeiro e para o município, contendo todas as receitas e despesas. Apresentando-se de modo integrado, e não segmentado, permite obter um retrato geral das finanças públicas, qual seja, a estimativa das receitas e a fixação das despesas para cada exercício financeiro. Assim, permite-se ao Legislativo e à sociedade uma visão geral e um controle direto das operações financeiras de responsabilidade da administração pública.*

II – Universalidade - *Princípio pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Município.*

III – Anualidade - *O orçamento deve ser elaborado e autorizado para um determinado período de tempo, chamado exercício financeiro, e que corresponde ao ano civil.*

a) A exceção se dá nos créditos especiais e extraordinário autorizados nos últimos quatro meses do exercício, que podem ser reabertos nos limites de seus saldos, no ano seguinte, incorporando-se ao orçamento do exercício subsequente.

IV – Exclusividade – (art. 165 – CF) *A LOA não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. São ressalvados a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, nos termos da lei.*

Observa-se que:



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

- a) a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à estimativa da receita e fixação da despesa, com as exceções constitucionais;
- b) somente a lei orçamentária, e seus créditos adicionais, pode autorizar (abrir) crédito orçamentário (exclusividade). Assim, nenhuma outra lei, nem mesmo a lei de diretrizes orçamentárias ou a lei do plano plurianual, detém essa prerrogativa constitucional.

A doutrina trouxe outros princípios aplicáveis ao orçamento público, como: legalidade, exatidão, equilíbrio, não vinculação ou afetação das receitas, que devem ser considerados na sua elaboração.

Esse documento traz as metas e prioridades definidas na LDO, só que de forma detalhada e codificada segundo os planos de receitas e despesas editado pelo Tribunal de Contas. Esse documento trata de executar o que se planejou no PPA e indicado na LDO.

O município dispõe de sistema de planejamento que já traz os planos atualizados de receita e despesa, fontes de recursos e vários outros cadastros já preenchidos e a preencher com informações necessárias à interpretação e avaliação de toda a execução orçamentária.

SEBASTIÃO ALGACIR DALPRA

Prefeito

WAGNER LUIZ BLEY BONATO

Secretária Municipal de Finanças



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

CAPÍTULO I

DA LDO

A LDO cumpre importante função dentro do modelo de planejamento e orçamento estabelecido pela Constituição Federal. Ela é a base para equilibrar receitas e despesas, controlar custos e avaliar resultados. Por isso, esta lei pode indicar ajustes no Plano Plurianual (PPA).

É elaborada anualmente e tem como objetivo apontar as metas e prioridades do governo para o próximo ano.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) representa um elo entre o planejamento de médio prazo, o PPA, e o planejamento de curto prazo, a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Uma das principais funções da LDO é estabelecer parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados no PPA.

É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro e selecionar dentre os programas incluídos no PPA aqueles que terão prioridade na execução do orçamento subsequente, tem vigência anual e deve ser compatível com o conteúdo do PPA.

Conforme disposto na Constituição Federal de 1988, a LDO será elaborada em consonância com o PPA e compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Tal dispositivo também é responsável por orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária, política de pessoal, transferências de recursos a outros Entes, limitação de empenhos, disposição relativa à dívida pública municipal dentre outras particularidades. A LDO deverá conter, também, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, que servirá de controle à execução orçamentária.

As exigências legais para sua elaboração constam do art. 165, II e § 2º da Constituição e no art. 40 da Lei Complementar 101/00 – LRF.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

A LDO tem por objetivo estabelecer as diretrizes, metas e prioridades a serem consignadas na Lei Orçamentária Anual. Deverá evidenciar, portanto, dentro de suas prioridades, os programas governamentais constantes do Plano Plurianual, a serem contemplados na LOA, bem como estabelecer os eventuais programas prioritários que não tenham a característica de duração continuada, portanto não inseridos no PPA, para os quais devem ser previstos os recursos orçamentários para a sua execução. Tratará, ainda, sobre as alterações na legislação tributária, metas de receitas e autorização para aumento de despesas com pessoal, que viabilizarão a execução dos programas governamentais e as autorizações para as alterações orçamentárias.

Para seu início deve ser feito um levantamento e diagnóstico das necessidades que demandarão as ações governamentais para as quais deverão ser consignados créditos orçamentários na Lei Orçamentária Anual.

Nesse momento a participação de todos os órgãos municipais é importante para trazer as reais necessidades da população e quais as metas e resultados esperados.

A participação popular através de audiências públicas é imprescindível para um bom planejamento de metas e prioridades.

O setor responsável pela elaboração da LDO classificará as metas por órgão, dentro dos programas estabelecidos no PPA.

Eventuais mudanças devem ser compatibilizadas com o PPA.

Importante base de consulta são as leis do atual exercício e dos anteriores que traz um histórico que ajudará na elaboração do projeto de lei.

Da mesma forma que o PPA os anexos de receita e despesa da LDO podem ser elaborados de forma sintética. Caso se opte pela classificação analítica de receita e despesa, a LOA já estará pronta. No entanto, se no período entre a aprovação da LDO e a elaboração da LOA surgirem novas necessidades, podem ser inseridas e compatibilizadas com as outras duas leis.

A Lei trará no seu texto a normatização das realizações que envolvem a receita e a despesa do município.

Os anexos, devem expressar as metas fiscais de receita e despesa e os riscos fiscais que podem afetar essas metas.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF define os anexos que acompanham a LDO.

O Projeto de lei deve ser acompanhado de mensagem do Prefeito explanando sobre os projetos, as metas fiscais, metodologias aplicadas para estimar as receitas e fixar as despesas e outros argumentos que esclareçam ao Poder Legislativo de que forma se chegou ao resultado ora apresentado. Deve ser realizada audiência pública e protocolada na Câmara de Vereadores até 15 de agosto de cada ano.

CAPÍTULO II DA LOA

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima as receitas e fixa as despesas para o exercício financeiro a que se refere.

Compreende os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das estatais.

Lei do Orçamento Anual (LOA) é a peça de planejamento que garante o gerenciamento anual das origens e das aplicações dos recursos públicos. Por meio do orçamento, define-se o montante de recursos que se espera arrecadar e a forma como esses recursos serão aplicados pela administração pública municipal.

A LOA deve ser compatível como o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois sua finalidade é concretizar, em termos financeiros, os objetivos e metas definidos nessas duas leis para o período de um ano.

A LOA deve estimar os valores a serem arrecadados e de forma equilibrada fixar as despesas, além de apontar, situar e quantificar os bens e serviços a serem ofertados pelo Município à sociedade como retorno pelos tributos pagos.

Conterá todos os órgãos do Município, centralizadas as Secretarias Municipais e órgãos equivalentes e também os órgãos descentralizados.

Fundos com contabilidade centralizada integrarão o orçamento da Prefeitura.

Atualmente, compõe o orçamento geral a Prefeitura Municipal e o Poder Legislativo.

O orçamento da Prefeitura conterá todas as receitas previstas e também os repasses à Câmara Municipal.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

Além desses recursos deve ser previsto um valor para reserva de contingência a ser utilizado em casos imprevistos, cobertura de riscos fiscais e passivos contingentes, conforme previsto na LDO.

A diferença entre o valor previsto de receitas menos as transferências financeiras e a reserva de contingência será distribuída entre os órgãos municipais para atender sua programação para o exercício financeiro a que se destina.

DETALHAMENTO DA RECEITA E FONTES DE RECURSOS

A receita na LOA será detalhada de forma a demonstrar sua origem. Divide-se em Corrente e Capital. Sua codificação é instituída pelo Plano de Contas do TCEPR. O manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público MCASP orienta o processo de elaboração e execução do orçamento.

As receitas serão lançadas em rubricas próprias conforme Plano de Contas e classificadas em fontes de recursos.

Pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas.

A LOA conterà todos os programas pré-definidos e dentro deles a funcional programática conforme Portaria 42/99 e sus alterações.

Será classificada entre Projetos, atividades e operações especiais.

Projeto é toda a ação que tem um fim, exemplo: uma construção, um programa que não é de continuidade, uma capacitação. Etc.

Atividade é toda a ação contínua. Exemplo: Manutenção da Secretaria Municipal, Manutenção do Setor de Merenda, Manutenção de vias urbanas, Manutenção dos serviços de Coleta de Lixo, etc.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

Operações Especiais são, por exemplo o refinanciamento da dívida interna e externa, o pagamento de juros, o pagamento de sentenças judiciais, as transferências a qualquer título, as indenizações e o pagamento de inativos, entre outros. Enfim, despesas que não se associam à entrega de um bem ou à prestação de um serviço.

Feitas as devidas classificações funcionais programáticas, verifica-se o custo daquela ação ou projeto ou mesmo da Operação Especial, lançando as despesas nos elementos adequados.

Exemplo:

ÓRGÃO	xx	Secretaria Municipal de Obras
UNIDADE	xx	Secretaria Municipal de Obras
PROGRAMA	xx	Conservação de Vias Urbanas
FUNÇÃO	26	Transporte
SUB-FUNÇÃO	782	Transporte Rodoviário
ATIVIDADE	x.xxx	Manutenção de Vias Urbanas

Dotação	Especificação	Fonte	valor
3.1.90.11	Vencimentos e Vantagens Fixas – PC	1.000	300.000,00
3.1.90.13	Contribuições Patronais	1.000	72.000,00
3.3.90.30	Material de Consumo	1.000	100.000,00
3.3.90.39	Outros Serviços de Terceiros - PJ	1.000	600.000,00
4.4.90.52.	Equipamentos e Material Permanente	1.000	200.000,00

As dotações no orçamento vão a nível de elemento, mas ao se realizar uma despesa o empenho terá mais uma classificação, uma espécie de subelemento que demonstrará que tipo de material de consumo se está adquirindo – se é combustível, material de expediente, peças para veículos, etc. e assim para os demais elementos.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

O exemplo acima é uma demonstração bem simples das naturezas de despesas que irão compor o orçamento.

A relação dos elementos de despesa está definida na Portaria 163/2001 e suas atualizações.

A classificação dos elementos de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gastos, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados por pessoa física ou jurídica, subvenções sociais e econômicas, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização entre outros.

O orçamento do ano anterior é uma base importante para elaboração da LOA.

Aí se verifica na LDO as novas ações que serão inseridas e se retira aqueles projetos já concluídos.

Especial atenção para os projetos em andamento para não prejudicar a continuidade.

No orçamento constarão, além das receitas próprias e as transferências legais, os programas federais e estaduais, os convênios e contratos em andamento. O serviço de contabilidade deve levantar se foram efetivados novos convênios, contratos ou operações de créditos e quais as finalidades para que também façam parte da Lei.

Na LOA tanto as receitas como as despesas serão identificadas por fonte de recursos.

Portanto não há como inserir receitas ou despesas que já não estejam definidas, pois para elas ainda não se tem o código da fonte.

No decorrer do exercício financeiro as novas receitas serão inseridas como excesso de receita e as despesas introduzidas no planejamento por lei ou decreto, conforme o caso.

Ver art. 43, § 1º da Lei 4.320/64 e as autorizações definidas no corpo da Lei que deverão estar em consonância com a LDO.

Também os valores do superávit financeiro do exercício anterior serão inseridos na LOA no decorrer do exercício, programadas conforme sua finalidade.

As leis que instituíram transferências financeiras já indicam como podem ser utilizados os recursos e também as vedações. As transferências voluntárias emendas parlamentares, contratos de repasses e instrumentos congêneres já definem no próprio instrumento para que se destinam.



MUNICÍPIO DE PAULA FREITAS

AV. Agostinho de Souza, 646 - Fone: (42) 3562-1212 - Fax: (42) 3562-1188

CNPJ 75.687.954/0001-13 - CEP 84.630-000

PAULA FREITAS - Estado do Paraná

E-mail: administracao@paulafreitas.pr.gov.br

www.paulafreitas.pr.gov.br

Devem ser consultados os Conselhos Municipais e cada Órgão que compõe a administração para se obter um resultado mais próximo da realidade.

O Departamento de Recursos Humanos deve repassar o quantitativo de servidores em cada órgão, bem como se há previsão de novas admissões, para se calcular o montante da despesa com pessoal.

Estas instruções visam orientar o trabalho do planejamento orçamentário, de forma simples e sintética.

A Lei 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal, os Manuais de Contabilidade Pública – MPCASP e as orientações do Tribunal de Contas do Estado do PR são importantes instrumentos para esse complexo trabalho.

Após a audiência pública, o projeto de lei com a mensagem e seus anexos deverá ser protocolado na Câmara de Vereadores até 15 de outubro de cada exercício.

Durante a apreciação o projeto pode receber emendas, desde que compatíveis com o PPA e a LDO e indiquem os recursos financeiros que irão cobrir as despesas decorrentes.

Aprovada a redação final o projeto retorna ao Executivo para sanção.

Sancionada a Lei a mesma entra em vigor no primeiro dia do ano seguinte.

Fontes de Consultas:

- . Constituição Federal/88
- . Lei de Responsabilidade Fiscal
- . Lei 4.320/64

SEBASTIÃO ALGACIR DALPRA

Prefeito

WAGNER LUIZ BLEY BONATO

Secretária Municipal de Finanças