

MANUAL DE ORÇAMENTOS

Plano Plurianual - PPA
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei Orçamentária Anual - LOA

Alterações e Revisões



PREFEITURA DE
FORMOSA DO OESTE

SUMÁRIO

Introdução	4
Visão Geral	4
Características do PPA	5
Objetivo	5
ESTRUTURA DO PPA.....	6
Etapas da Elaboração do PPA.....	10
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	13
Elaboração dos Anexos Obrigatórios - LDO	13
1. Planejamento e Preparação Técnica.....	13
2. Anexo de Metas Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §1º	14
3. Anexo de Riscos Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §3º	14
4. Anexo de Prioridades e Metas	15
5. Consolidação e Revisão Final	15
6. Envio ao Legislativo.....	15
LOA – Lei Orçamentária Anual	16
Estrutura da LOA	16
Conteúdo da LOA	16
1. Texto da Lei.....	16
2. Anexos da LOA	17
ESTRUTURA DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO	17
1. Órgão e Unidade Orçamentária.....	17
2. Função e Subfunção	17
3. Programa.....	18
4. Ação (Projeto / Atividade / Operação Especial).....	18
5. Natureza da Despesa (ND)	18
6. Fonte/Destinação de Recursos	18

Exemplo Completo da Estrutura de Despesa	19
DAS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA.....	19
Ciclo de Elaboração da LOA	21
1. Elaboração	21
2. Discussão e Aprovação (Processo Legislativo).....	21
3. Execução Orçamentária	22
Alterações Orçamentárias – Modificação Do Orçamento.....	23
Participação e Transparência.....	27
Participação Popular	27
Transparência	27
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.....	28
GLOSSÁRIO:	29
REFERÊNCIAS.....	30

INTRODUÇÃO

O Plano Plurianual – PPA – é um dos principais instrumentos de planejamento da administração pública. Previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, ele estabelece, de forma regionalizada, as **diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos**, orientando a elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

Mais do que uma exigência legal, o PPA é uma ferramenta estratégica de gestão que permite ao governo organizar e coordenar suas ações de forma a garantir **eficiência, eficácia e efetividade na aplicação dos recursos públicos**. Ele visa assegurar que as políticas públicas implementadas estejam alinhadas com as prioridades da sociedade e os compromissos assumidos no plano de governo.

A elaboração do PPA envolve um processo participativo, técnico e político, que exige planejamento, análise de dados, definição de metas e avaliação de impactos. É através dele que se traduzem as intenções de governo em programas estruturados, com ações definidas, recursos previstos e prazos estabelecidos para a entrega de resultados concretos à população.

Este manual tem como objetivo apresentar, de forma clara e objetiva, os principais conceitos, etapas e orientações para a construção do PPA, oferecendo subsídios técnicos para gestores, servidores públicos, conselhos de políticas públicas e demais envolvidos no processo de planejamento governamental.

VISÃO GERAL

O Plano Plurianual (PPA) é o **instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública**, estabelecido para um período de quatro anos. Ele define as **diretrizes estratégicas, os objetivos prioritários e os programas de governo**, organizando e orientando as ações públicas com foco em resultados concretos para a sociedade.

Sua principal função é **conectar o planejamento com o orçamento**, garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e transparente, conforme as prioridades definidas pelo governo e a realidade da população. O PPA é a base para a formulação da **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e da **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, compondo o chamado ciclo orçamentário.

Ao estruturar os **programas governamentais**, o PPA consolida um conjunto de ações e metas que serão executadas ao longo dos quatro anos, com acompanhamento contínuo e possibilidade de ajustes a cada exercício financeiro. Cada programa contém ações específicas, metas físicas e financeiras, indicadores de desempenho e critérios para monitoramento.

CARACTERÍSTICAS DO PPA

Horizonte de 4 anos: inicia-se no segundo ano de mandato de um governante e vai até o primeiro ano do mandato seguinte.

Caráter estratégico: traduz o plano de governo em ações concretas.

Integração entre planejamento e orçamento: orienta as decisões orçamentárias anuais.

Participação social: envolve diferentes setores da sociedade na definição das prioridades públicas.

Gestão por resultados: busca eficiência e impacto social nas ações executadas.

A correta elaboração e execução do PPA são fundamentais para assegurar que os compromissos assumidos pelo governo sejam realizados de forma transparente, com foco na melhoria da qualidade de vida da população e no desenvolvimento sustentável do território.

OBJETIVO



O presente manual tem como objetivo **orientar e padronizar o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA)**, fornecendo subsídios técnicos, conceituais e metodológicos para todos os envolvidos na construção e implementação do planejamento público de médio prazo.

Busca-se, por meio deste instrumento, garantir que o PPA:

- **Seja alinhado ao plano de governo e às reais necessidades da população;**
- **Organize de forma estratégica os programas e ações do governo**, com definição clara de metas e resultados esperados;
- **Promova a integração entre planejamento, orçamento e gestão**, fortalecendo a eficiência da administração pública;
- **Estabeleça as bases para a elaboração da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual)**, assegurando que ambas estejam em conformidade com as diretrizes e metas plurianuais;
- **Estimule a participação social**, contribuindo para maior transparência e controle social sobre os recursos públicos;
- **Facilite o monitoramento e a avaliação das políticas públicas**, permitindo correções e ajustes ao longo do período de vigência.

O manual pretende ainda ser uma **ferramenta prática de apoio aos gestores públicos, técnicos, conselheiros e demais atores institucionais**, servindo como referência em todas as etapas do processo: diagnóstico, planejamento, elaboração, execução, monitoramento e revisão do PPA, e na articulação entre o PPA, a LDO e a LOA.

ESTRUTURA DO PPA

Introdução / Apresentação

A introdução apresenta o PPA, seu fundamento legal e como ele se conecta ao plano de governo do prefeito. Também contextualiza o município no momento da elaboração.

Exemplo:

Este PPA foi elaborado conforme o art. 165 da Constituição Federal e define as prioridades da gestão municipal para o período de 2026-2029, considerando as metas do Plano de Governo e os desafios locais como crescimento populacional e

Diretrizes Estratégicas

São os grandes nortes da gestão: missão, visão, eixos temáticos e princípios. Elas guiam os objetivos e programas do PPA.

Exemplo:

Visão de governo: Tornar-se referência em educação pública de qualidade. Eixos estratégicos: Educação, Saúde, Desenvolvimento Econômico, Sustentabilidade Ambiental.

Objetivos Estratégicos e Metas

Os objetivos definem onde se quer chegar e as metas especificam os resultados mensuráveis para os quatro anos do plano.

Exemplo:

Objetivo: Reduzir a mortalidade infantil. Meta: Reduzir a taxa de mortalidade infantil de 14 para 10 por mil nascidos vivos até 2029.

Programas:

São os instrumentos de organização da ação governamental, ou seja, um conjunto de ações que, executadas de forma articulada, buscam a solução de um determinado problema ou demanda da sociedade. Os programas têm objetivos voltados para atender demandas de um público-alvo. O alcance destes objetivos será avaliado por meio de indicadores.

Exemplo:

Programa: Saúde em Primeiro Lugar.

Justificativa: Alta demanda por atenção básica.

Objetivo: Expandir cobertura da Estratégia Saúde da Família.

Órgão responsável: Secretaria Municipal de Saúde.

Indicador de Desempenho:

Sempre associado ao objetivo, deve ser concebido de forma a possibilitar sua utilização como unidade de medida para mensuração de resultados desejados com a realização do Programa. Expressa, de forma quantitativa, as consequências de suas ações sobre o público-alvo, geralmente é apresentado com uma relação ou taxa.

Exemplos:

Taxa de mortalidade infantil (óbitos por 1.000 nascidos vivos): avalia a qualidade da atenção materno-infantil.

% de ruas com pavimentação: indica o grau de urbanização da malha viária.

Dicas para Escolher Bons Indicadores no PPA

- **Relevância:** deve estar diretamente ligado ao objetivo/metasp.
 - **Mensurabilidade:** deve ser possível coletar dados com regularidade.
 - **Simplicidade:** fácil de entender por gestores e pela população
 - **Acessibilidade:** dados disponíveis em fontes confiáveis (IBGE, Ministério da Saúde, sistema municipal etc.).
-

Ações Governamentais:

Conjunto de procedimentos e esforços governamentais para tornar viável a execução do programa. As Ações podem ser de dois tipos: Projeto ou Atividade. Projeto: conjunto de operações limitadas no tempo que resultam na expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, exemplo construção de escola; ampliação de CMEIs; construção de UBS.

Produto:

Descrição do bem ou serviço que resulta da ação, exemplo: centro municipal mantido; centro construído. Unidade de Medida: unidade de mensuração e quantificação do produto (unidade, m²).

Exemplo completo de uma ação com produto:

- **Ação:** Construção de escola no bairro X
- **Produto:** Escola construída
- **Unidade de medida:** unidade
- **Meta 2026:** 1
- **Valor Estimado:** R\$ 2.500.000,00

Meta Física:

Quantidade do produto que se deseja obter a cada ano, pela implantação da ação expressa na unidade de medida adotada, exemplo: 63 - Centro municipal mantido; 5 – Centro Construído.

Meta Financeira:

Estimativa de custo da ação a cada ano. Os valores referem-se à soma de todas as fontes de recursos que financiam a ação.

Exemplos:

Ação	Produto	Unidade de Medida	Meta Física (2026)	Meta Financeira (2026)
Construção de de Unidade Saúde	UBS construída	unidade	2	R\$ 2.400.000
Capacitação de professores.	Professores capacitados	pessoa	300	R\$ 180.000
Pavimentação de vias urbanas	Quilômetros pavimentados	km	5	R\$ 1.250.000
Atendimento odontológico na rede SUS	Consultas odontológicas	consulta	5.000	R\$ 400.000
Distribuição de kits escolares	Kits entregues	kit	2.000	R\$ 160.000

Quadros Orçamentários:

Reúnem as previsões de recursos e despesas, discriminadas por ação, programa e ano. Devem ser compatíveis com a LDO e a LOA.

Exemplo:

Programa 'Educação para Todos':

2026	2027	2028	2029
R\$ 2.000.000,00	R\$ 2.500.000,00	R\$ 3.000.000,00	R\$ 3.200.000,00

ETAPAS DA ELABORAÇÃO DO PPA



1. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Análise do cenário socioeconômico, fiscal e institucional do município/estado, com base em dados estatísticos, indicadores de desempenho e levantamentos das principais demandas sociais. Essa etapa permite identificar problemas prioritários e oportunidades de desenvolvimento.

Nesta etapa as secretarias terão o prazo até 30 de junho para entregar as suas demandas sociais e ajustes em seus programas.

Instrumentos: relatórios técnicos, dados de secretarias, IBGE, indicadores de políticas públicas.

2. DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES E PRIORIDADES

Com base no diagnóstico e no plano de governo, são definidos os **eixos estratégicos**, **diretrizes gerais** e **prioridades governamentais** que orientarão os programas e ações do PPA.

Participação: pode envolver oficinas internas, escuta da sociedade e conselhos temáticos.

3. CONSULTA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Realização de audiências públicas, escutas digitais, plenárias setoriais ou outras formas de consulta à população, conforme as possibilidades do ente federado. A participação social legitima e qualifica o planejamento.

Formato: Audiências públicas presenciais e ou virtuais, Consultas e enquetes online.

4. ESTRUTURAÇÃO DOS PROGRAMAS

Cada prioridade será convertida em **programas de governo**, que agregam ações com objetivos, metas e indicadores comuns. Os programas são organizados por áreas temáticas (ex: saúde, educação, infraestrutura).

Cada programa deve conter:

- Objetivo
- Indicadores
- Metas físicas e financeiras
- Unidades responsáveis

5. DETALHAMENTO DAS AÇÕES

Desdobramento dos programas em ações orçamentárias específicas: **atividades, projetos ou operações especiais**. Nessa fase também se definem os valores por exercício, a localização física e a vinculação aos instrumentos legais.

Exemplo de ação: Construção de Escola de Ensino Fundamental – Projeto

6. CONSOLIDAÇÃO E REVISÃO TÉCNICA

Integração de todos os dados coletados e estruturados em uma proposta técnica consolidada, com conferência de dados, correlação com LDO e LOA, compatibilidade com o plano de governo e revisão jurídica.

7. ENVIO AO PODER LEGISLATIVO

O projeto de lei do PPA é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Legislativo dentro do prazo legal. O Legislativo pode realizar audiências, propor emendas e aprovar o texto final.

Prazos: O envio ocorre até 31 de agosto conforme lei orgânica municipal e sua aprovação deverá ocorrer até o encerramento da última sessão legislativa.

8. PUBLICAÇÃO

Após aprovação, a Lei do PPA é sancionada e publicada, devendo ser amplamente divulgada à sociedade. Também pode ser disponibilizada em formatos acessíveis, como cartilhas, infográficos e páginas na internet.

9. MONITORAMENTO, REVISÃO E ALTERAÇÃO

O Plano Plurianual não é um documento estático — sua **execução deve ser monitorada continuamente**, com a possibilidade de ajustes e revisões ao longo de sua vigência.

Essa prática garante que o planejamento permaneça coerente com a realidade fiscal, social e administrativa do ente público.

ACOMPANHAMENTO

O acompanhamento permite verificar o grau de execução dos programas e ações previstos no PPA. Deve ser feito de forma sistemática pelas unidades responsáveis e coordenado pelo setor de planejamento.

Instrumentos de acompanhamento:

- Relatórios quadrimestrais e anuais
- Indicadores de desempenho
- Metas físicas e financeiras
- Sistemas informatizados de acompanhamento

REVISÃO

A revisão do **PPA** pode ocorrer **anualmente**, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**), que pode propor ajustes nas metas e diretrizes, de acordo com o desempenho da gestão e as mudanças no contexto socioeconômico.

A **LDO** é o principal instrumento de revisão anual do **PPA**.

ALTERAÇÃO

As alterações do PPA devem ser formalizadas por **projetos de lei específicos**, enviados pelo Poder Executivo ao Legislativo, com a devida justificativa técnica. Essas alterações podem incluir:

- Inclusão de novos programas ou ações
- Exclusão de ações obsoletas
- Readequação de metas ou valores
- Alteração de órgãos responsáveis ou indicadores

É importante garantir que qualquer alteração preserve a coerência do planejamento e respeite os princípios da legalidade e transparência.

LDO – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** é o elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Seu principal objetivo é **orientar a elaboração da LOA**, garantindo que ela esteja alinhada às **prioridades do PPA** e aos **limites fiscais estabelecidos**.

A LDO deve conter, no mínimo:

Texto da Lei (Corpo principal)

Contém artigos com diretrizes, critérios e normas para a elaboração e execução da LOA.

Exemplos de conteúdo:

- Metas fiscais e prioridades da administração;
- Critérios para limitação de empenho (contingenciamento);
- Normas para alterações orçamentárias (créditos adicionais);
- Regras para contratação de pessoal e aumento de despesa;
- Disposições sobre o equilíbrio orçamentário.

ELABORAÇÃO DOS ANEXOS OBRIGATÓRIOS - LDO

1. Planejamento e Preparação Técnica

- Analisar o PPA vigente, priorizando os programas e ações previstos para o próximo exercício.
- Levantar os cenários fiscais, incluindo estimativas de receita, limites de despesa, restos a pagar e regras do Teto de Gastos (se aplicável).
- Consultar as secretarias municipais para identificar necessidades específicas por área.

2. Anexo de Metas Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §1º

Demonstra a previsão de receitas, despesas, resultado primário e nominal para os 3 próximos exercícios, com base no PPA.

Conteúdo:

- Receitas e despesas totais estimadas
- Resultado primário e nominal
- Montante da dívida consolidada
- Evolução do patrimônio líquido
- Avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS (se houver)

✦ *Deve conter tabelas e comparativos com os três anos anteriores e projeções futuras.*

✦ *LDO poderá conter em seu texto demonstrativos que serão obrigatórios para composição do Projeto de Lei. Exemplo: O município encaminha demonstrativo com projetos de Obras em andamento. (Anexos não obrigatórios pela LRF)*

3. Anexo de Riscos Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §3º

Relaciona os riscos que podem comprometer as finanças do município, como:

- Queda de arrecadação;
- Condenações judiciais relevantes;
- Frustração de transferências;
- Emergências sanitárias ou desastres naturais.

✦ *Deve apresentar medidas de compensação e contingência.*

4. Anexo de Prioridades e Metas

- Lista os **programas e ações prioritárias** para o exercício seguinte.
- Serve de **ponte entre o PPA e a LOA**.

✍ Deve conter a referência ao número do programa/ação no PPA e as metas físicas e financeiras propostas para o ano seguinte.

5. Consolidação e Revisão Final

- Revisar todos os dispositivos legais.
- Verificar a **compatibilidade com o PPA** e a previsão de receitas da LDO com os demonstrativos fiscais da LRF.
- Validar os anexos com a contabilidade, jurídico e controle interno.

6. Envio ao Legislativo

- Enviar até o prazo previsto na Lei Orgânica do Município (31 de Agosto).
- Acompanhar a tramitação, audiências públicas e possíveis emendas.

Principais anexos:

Anexo	Obrigatoriedade	Base legal	Finalidade principal
Metas Fiscais	Sim	LRF, art. 4º, §1º	Traçar metas e avaliar resultado fiscal
Riscos Fiscais	Sim	LRF, art. 4º, §3º	Prever riscos e definir medidas compensatórias
Prioridades e Metas	Sim	Constituição, art. 165, §2º	Indicar prioridades extraídas do PPA
Metas e Limites de Pessoal	Recomendado	LRF, art. 20 e 22	Demonstrar o cumprimento dos limites legais

LOA – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A **Lei Orçamentária Anual** detalha **quanto o município pretende arrecadar e como esses recursos serão gastos ao longo de um ano**. É o plano financeiro efetivo do governo municipal para um exercício, normalmente o ano seguinte.

Ela é **obrigatória**, prevista na **Constituição Federal (art. 165, §5º)** e na **Lei nº 4.320/64**, que define sua estrutura técnica.

ESTRUTURA DA LOA

A LOA é composta por três partes principais:

1. Orçamento Fiscal

- Compreende todas as receitas e despesas dos órgãos da administração direta e indireta (secretarias, autarquias, fundações).

2. Orçamento da Seguridade Social

- Inclui saúde, previdência e assistência social.

3. Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (se houver)

- Abrange os investimentos das empresas públicas ou de economia mista dependentes do orçamento. (Não aplicado ao município)

CONTEÚDO DA LOA

1. Texto da Lei

- Artigos que definem regras gerais de execução, alterações orçamentárias, limites de movimentação financeira, etc.

2. Anexos da LOA

Obrigatórios conforme a Lei 4.320/64:

Anexo	Conteúdo	Base Legal
Quadro Orçamentário da Receita	Estimativas detalhadas de arrecadação	Art. 2º e 11 da 4.320/64
Quadro de Despesas por Função	Distribuição da despesa por função e subfunção	Art. 2º e 12
Despesas por Órgão e Unidade	Valores por secretaria, autarquia, fundação etc.	Art. 14
Despesas por Elemento e Categoria	Detalhamento da natureza da despesa (custeio, capital etc.)	Art. 15 e 20
Programação Física (Meta Física)	Quantitativo de produtos das ações (unidades, atendimentos...)	Art. 22
Quadro de Pessoal	Autorização para contratação e despesa com pessoal	Art. 25 da 4.320/64

ESTRUTURA DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

1. Órgão e Unidade Orçamentária

- **Órgão:** é a **maior divisão administrativa** da estrutura pública. Representa a secretaria, câmara, fundação ou autarquia.
- **Unidade:** é uma subdivisão do órgão, geralmente um departamento ou setor com autonomia de execução.

2. Função e Subfunção

- **Função:** representa a área de atuação governamental. É a finalidade maior, como **Saúde, Educação, Cultura**.
- **Subfunção:** detalha a função, revelando a subárea de gasto.

Exemplo:

Função	Subfunção	Descrição
12	361	Educação / Ensino Fundamental
10	302	Saúde / Atenção Básica

3. Programa

- É o **instrumento de organização da ação governamental** visando à concretização de um objetivo.
- Cada programa está no PPA e deve ter vínculo na LOA.

4. Ação (Projeto / Atividade / Operação Especial)

- **Projeto:** tem prazo definido, cria ou amplia bens e serviços.
- **Atividade:** ação contínua, mantém serviços públicos.
- **Operação Especial:** despesas que não geram bens ou serviços (ex.: pagamento de dívida).

5. Natureza da Despesa (ND)

A **natureza da despesa** indica o **tipo de gasto** realizado. É composta por até 12 dígitos:

Exemplo da Estrutura da ND 3.3.90.30:

- **3** – Despesa Corrente
- **3** – Outras Despesas Correntes
- **90** – Aplicações Diretas
- **30** – Material de Consumo

6. Fonte/Destinação de Recursos

Indica a **origem dos recursos utilizados** na despesa (recursos livres, vinculados, transferências, convênios, etc.).

Exemplos:

Código	Descrição
000	Recursos Ordinários (livres do Tesouro)
101	FUNDEB - 70% Manutenção e Desenvolvimento
102	FUNDEB - 30% Manutenção e Desenvolvimento
494	Bloco de Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde

EXEMPLO COMPLETO DA ESTRUTURA DE DESPESA

Elemento	Código	Descrição
Órgão	03	Fundos Especiais
Unidade	03.06	Fundo Municipal de Educação
Função	12	Educação
Subfunção	361	Ensino Fundamental
Programa	1400	Gestão da Educação com Qualidade
Ação (Atividade)	2.059	Manutenção das Atividades da Educação
Natureza da Despesa (ND)	3.1.90.13	Contribuições Patronais

DAS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Esta seção detalha as atribuições e responsabilidades dos principais atores envolvidos no processo de planejamento, elaboração, execução e monitoramento do orçamento municipal.

1. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS:

- **Coordenação Geral:** Coordenar e centralizar o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA, garantindo a conformidade com a legislação federal (LRF) e municipal.
- **Emissão de Normas e Orientações:** Elaborar e divulgar instruções, portarias e cronogramas para a elaboração e execução do orçamento.
- **Definição de Parâmetros:** Estabelecer os parâmetros macroeconômicos (inflação, crescimento, etc.) e as metas fiscais iniciais, em conjunto com o Gabinete do Prefeito.
- **Análise e Consolidação:** Analisar as propostas orçamentárias setoriais, consolidá-las e compatibilizá-las com os limites e metas estabelecidos.
- **Monitoramento da Receita:** Acompanhar e projetar a arrecadação municipal, informando os setores sobre os limites de despesa.
- **Elaboração de Relatórios:** Produzir os relatórios de execução orçamentária e fiscal (RREO e RGF) e demais demonstrativos exigidos legalmente.
- **Suporte Técnico:** Prestar apoio e esclarecimentos técnicos aos demais órgãos e unidades orçamentárias.

- **Revisão e Atualização do Manual:** Responsável pela revisão e atualização contínua deste Manual, em decorrência de alterações na legislação ou nas normas internas.

2. GABINETE DO PREFEITO:

- **Direcionamento Estratégico:** Definir as prioridades políticas e estratégicas da administração para a elaboração do PPA e da LDO.
- **Aprovação de Propostas:** Aprovar as propostas orçamentárias finais antes do envio ao Poder Legislativo.
- **Articulação Institucional:** Promover a articulação entre as diversas secretarias e órgãos para o alinhamento do planejamento orçamentário.

3. SECRETARIAS E UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS (Setoriais):

- **Elaboração das Propostas Setoriais:** Elaborar suas propostas de PPA, LDO e LOA, detalhando programas, ações, metas físicas e financeiras, em conformidade com as diretrizes e limites estabelecidos pela Secretaria de Finanças.
- **Justificativa de Demandas:** Apresentar justificativas claras e fundamentadas para suas necessidades de recursos, alinhadas aos objetivos estratégicos do município.
- **Acompanhamento da Execução:** Monitorar a execução orçamentária das despesas sob sua responsabilidade, garantindo o cumprimento das metas e a utilização eficiente dos recursos.
- **Cumprimento de Prazos:** Atender aos prazos estabelecidos para o envio de informações e propostas.

4. CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO (ou equivalente):

- **Controle Interno:** Atuar na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos orçamentários e financeiros.
- **Orientação e Prevenção:** Oferecer orientações preventivas para a correta aplicação das normas e para a minimização de riscos.
- **Auditoria:** Realizar auditorias nos processos de planejamento e execução orçamentária, emitindo pareceres e recomendações.
- **Apoio à Transparência:** Contribuir para a transparência da gestão orçamentária, fiscalizando a divulgação de informações.

5. PODER LEGISLATIVO (Câmara Municipal):

- **Discussão e Aprovação:** Analisar, discutir, emendar e votar os projetos de PPA, LDO e LOA, transformando-os em leis.
- **Controle Externo:** Exercer o controle externo sobre a execução orçamentária, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.
- **Audiências Públicas:** Promover audiências públicas para debater os projetos orçamentários com a sociedade.

6. POPULAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL:

- **Participação Social:** Contribuir para a elaboração do PPA, LDO e LOA por meio de audiências públicas, consultas e conselhos, manifestando suas demandas e prioridades.
- **Controle Social:** Acompanhar a execução do orçamento municipal, fiscalizando a aplicação dos recursos públicos e cobrando resultados.
- **Acesso à Informação:** Utilizar os canais de transparência disponibilizados para obter informações sobre o planejamento e a execução orçamentária.

CICLO DE ELABORAÇÃO DA LOA

1. Elaboração

É a fase inicial, realizada **no Poder Executivo** com a participação de todas as secretarias, departamentos e unidades gestoras. Aqui são definidos os valores para cada programa, ação, projeto e despesa, com base no PPA e nas diretrizes da LDO.

Principais atividades:

- Atualização das estimativas de receita.
- Definição de limites de despesa por órgão.
- Consolidação das propostas setoriais.
- Realização de audiências públicas (LDO/LOA).
- Elaboração da proposta orçamentária.

Prazo: até **30 de setembro** do exercício anterior (Art. 165, §5º da CF).

2. Discussão e Aprovação (Processo Legislativo)

A proposta da LOA é enviada pelo chefe do Executivo à **Câmara de Vereadores**, onde será debatida, emendada (se for o caso) e aprovada.

Atos principais:

- Leitura e distribuição para comissões.
- Audiências públicas com a sociedade.
- Apresentação de emendas parlamentares (desde que compatíveis com o PPA e LDO).
- Votação e aprovação da lei.
- Sanção do Prefeito.

Prazo: até o final da sessão legislativa (31 de dezembro).

3. Execução Orçamentária

Começa a partir de **1º de janeiro**, com o início do exercício financeiro. A LOA agora passa a ser **instrumento de ação do governo**, por meio dos seguintes atos:

Fases:

- **Empenho:** reserva do valor.
- **Liquidação:** verificação do serviço ou entrega do produto.
- **Pagamento:** liberação efetiva do recurso.

Durante essa fase, pode haver:

- **Créditos adicionais** (suplementares, especiais, extraordinários).
- **Contingenciamento** de despesas.
- **Decretos de programação financeira.**

O tema execução orçamentaria será tratado em manual específico.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – MODIFICAÇÃO DO ORÇAMENTO

CRÉDITOS ADICIONAIS

Os créditos adicionais não podem se confundir com a transposição, remanejamento e as transferências previstas na Constituição Federal.

Vamos proceder à releitura da legislação:

Lei 4320/64, Art. 7° A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43**;

(...)

**alterações que haviam sido vetadas da lei original e foram mantidas pelo Congresso Nacional

Lei 4320/64 - Dos Créditos Adicionais

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

- I. Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
- II. Especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III. Extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Lei 4320/64

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

- I. o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II. os provenientes de excesso de arrecadação;
- III. os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV. o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

CF Art. 167. São vedados:

- V - A abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Conceitos:

- Os **remanejamentos** destinam-se a atender à movimentação de recursos orçamentários quando em uma **reforma administrativa**. Exemplo: a extinção de um órgão para a institucionalização de outro; o desmembramento de órgão;
- As **transposições** se concretizam no âmbito dos **programas de trabalho**, quando o motivo for a repriorização de ações governamentais;
- As **transferências** são realocações no âmbito das **categorias econômicas de despesas**, cujo motivo seja a repriorização de gastos governamentais;

Trechos retirados do artigo “Elaboração da Lei Orçamentária do Município – lembretes sobre pontos indispensáveis” do Dr. Flávio Corrêa de Toledo Júnior do Tribunal de Contas de SP:

- 11- Apesar de a Constituição, no art. 165, § 8º, não limitar a margem orçamentária para créditos suplementares, a boa técnica recusa excessos percentuais, que, por ação privativa do Executivo, podem desfigurar o orçamento original, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2º da CF). Sob tal contexto, não é demais se balizar na lei orçamentária do Governo do Estado de São Paulo, que concede margem genérica de 17% para créditos suplementares, à qual se adiciona o valor atribuído à Reserva de Contingência.
- 12- Tendo em mira que doutrina e jurisprudência vêm entendendo que, entre elementos de gasto da mesma *Atividade, Projeto ou Operação Especial*, a permuta é um crédito adicional e, não, uma transposição, um remanejamento, nem uma transferência, à vista dessa compreensão, conveniente fixar-se, também com moderação, percentual específico para créditos adicionais bancados pela anulação, parcial ou total, de outras dotações (*art. 43, § 1º, III da Lei 4.320, de 1964*). Na antes referida lei orçamentária estadual, é de 20% o limite para intercâmbio entre objetos de gasto.
- 13- Então, pode haver percentual genérico para créditos suplementares amparados em superávit financeiro, excesso de arrecadação e operação de crédito (*exemplo: os 17% do Estado de São Paulo*), além de mais um percentual, específico para suplementações que não aumentam o orçamento atual, conquanto bancadas pelo esvaziamento, total ou parcial, de outras dotações (*exemplo: os 20% do Estado de São Paulo*).
- 14- No dizer de Heraldo da Costa Reis, J. Teixeira Machado Jr. e José Ribamar Caldas Furtado, *a transposição, o remanejamento e a transferência* são instrumentos para a Administração alterar seu curso operacional; repriorizar as ações de governo; modificar as intenções originais da lei de orçamento, enquanto o crédito adicional, indiferente que é à vontade política, serve para remediar imprevistos, omissões e erros no momento em que se elabora a peça orçamentária, circunstância que abrange, por óbvio, a simples troca entre elementos de despesa de uma mesma espécie programática.
- 15- Assim, por caracterizar modificação nas políticas de governo, e não se incluir nas exceções do art. 165, § 8º, da Constituição, os institutos da transposição, remanejamento e transferência não podem ser autorizados, de forma prévia e genérica, na peça orçamentária, tal qual se faz, por exemplo, com os créditos adicionais suplementares.
- 16- E nem a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode conceder aquela margem difusa e inespecífica para transposições, remanejamentos e transferências. De fato, subtrair recurso da *Saúde* para reforçar *Obras Viárias*, ou retirar dotação da manutenção de creches para financiar prédio voltado ao ensino profissionalizante, nesses exemplos que solicitam aqueles três mecanismos orçamentários, claro está a mudança nos rumos originais da lei de orçamento, o que demanda exame particular de interesse público por parte do Legislativo e, daí, lei individual e, não, licenças genéricas, seja na lei de diretrizes ou do orçamento anual.
- 17- A lei orçamentária anual não pode conter permissão para o Executivo abrir, por decreto, novo grupo ou elemento de despesa, conquanto isso, na verdade, é um crédito adicional especial, a sempre demandar lei formal específica.

Em resumo:

	Créditos Adicionais	Transposição	Remanejamentos	Transferências
D	Suplementares (Excesso de arrecadação, Superávit Financeiro de Exercício Anterior, Anulação parcial ou total de dotações, operações de créditos).	Se concretizam no âmbito dos programas de trabalho, quando o motivo for a repriorização de ações governamentais.	Destinam-se a atender à movimentação de recursos orçamentários quando em uma reforma administrativa. Exemplo: a extinção de um órgão para a institucionalização de outro; o desmembramento de órgão;	São realocações no âmbito das categorias econômicas de despesas, cujo motivo seja a repriorização de gastos governamentais
e	Especiais (Despesas não previstas na LOA Original).			
s	Extraordinários			
c	Podem ser abertos a partir de decreto do Poder Executivo, até o limite % autorizado na Lei de Orçamento.	Requer Específica	Lei	Requer Específica
r	Nem toda alteração orçamentária pode ser feita utilizando-se o limite da LOA, pois essas podem ser do tipo transposição, Remanejamentos ou Transferências.			
i				
ç				
ã				
o				
E				
x				
i				
g				
ê				
n				
c				
i				
a				
s				

Aplicação dos conceitos:

Movimentação Efetuada	Créditos Adicionais	Transposição	Remanejamentos	Transferências	Lei Requer Específica?
1. Suplementação de uma dotação já existente a partir da Reserva de Contingência	X				NÃO
2. Suplementação de uma dotação do programa de saúde a partir de uma dotação de um programa de infraestrutura		X			SIM
3. Suplementação de dotações do Conselho da Criança e Adolescente, que estavam em uma unidade orçamentária para outra			X		SIM
4. Reforço de dotação já existente a partir do Excesso de Arrecadação	X				NÃO (Requer memória de cálculo)
5. Reforço de dotação a partir do Superávit Financeiro do Exercício anterior.	X				NÃO (Requer memória de cálculo)
6. Reforço da dotação 319011 - Pessoal a partir da dotação 319030 - Material de Consumo, dentro do mesmo programa e ação	X				NÃO
7. Reforço de dotação a partir de Operação de Crédito, previamente autorizada na LOA	X				NÃO
8. Reforço da dotação 319011 - Pessoal a partir da dotação 449052 - Equipamentos e Material Permanente, dentro do mesmo programa e ação	X			X	DEPENDE: houve replanejamento? A meta física da ação diminuída ainda será atendida?
9. Reforço de dotação destinada à aquisição de medicamentos: o gasto estava previsto para ser pago com RECURSOS FEDERAIS, mas será custeado parcialmente com RECURSOS PRÓPRIOS	X				NÃO, pois o gasto já estava autorizado

PARTICIPAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

A **participação popular** e a **transparência** são princípios fundamentais na elaboração, execução e revisão do Plano Plurianual (PPA). Além de exigência legal, esses princípios fortalecem a **legitimidade das decisões públicas**, aumentam o compromisso com os resultados e promovem o **controle social sobre os recursos públicos**.

PARTICIPAÇÃO POPULAR

A elaboração do PPA deve envolver mecanismos que possibilitem a escuta ativa da população, de modo a incorporar as demandas reais da sociedade no planejamento governamental. Isso contribui para a construção de políticas públicas mais eficazes, justas e alinhadas com as prioridades locais.

Instrumentos e formas de participação:

- Audiências públicas presenciais e ou virtuais
- Consultas e enquetes online
- Assembleias comunitárias
- Participação de conselhos de políticas públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu Art. 48, determina que a administração pública deve incentivar a participação popular durante o processo de elaboração dos planos e orçamentos.

TRANSPARÊNCIA

A transparência permite que os cidadãos **acompanhem a gestão do PPA, LDO e LOA**, verifiquem o cumprimento de metas e avaliem o impacto das ações implementadas. Ela deve estar presente em todas as etapas do planejamento: elaboração, execução, monitoramento e revisão.

Medidas para garantir a transparência:

- Publicação do PPA, LDO E LOA completo em portais oficiais
- Resumos explicativos em linguagem acessível
- Relatórios periódicos de acompanhamento
- Indicadores atualizados de desempenho
- Disponibilização de dados em formatos abertos

A transparência ativa e acessível fortalece a cidadania e aumenta a confiança na gestão pública.

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Este Manual de Orçamentos é um instrumento dinâmico e de aplicação contínua, visando orientar e padronizar os procedimentos relacionados ao planejamento orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA), suas alterações e revisões.

1. **Vigência:** Este Manual entra em vigor na data de sua publicação oficial pela Prefeitura Municipal de Formosa do Oeste.
2. **Casos Omissos e Dúvidas:** Os casos omissos, as dúvidas na interpretação ou na aplicação das diretrizes contidas neste Manual serão dirimidas pela **Secretaria Municipal de Finanças**, ouvida a **Controladoria Geral do Município**, se necessário, e, em última instância, pelo **Gabinete do Prefeito**.
3. **Revisão e Atualização:** A **Secretaria Municipal de Finanças/Fazenda** é a unidade responsável pela revisão e atualização periódica deste Manual. As atualizações ocorrerão sempre que se fizerem necessárias, em decorrência de:
 - o Alterações na legislação federal, estadual ou municipal pertinente à gestão orçamentária (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, leis orçamentárias anuais, etc.).
 - o Novas diretrizes ou normas internas da Administração Municipal.
 - o Aperfeiçoamento dos processos e sistemas de planejamento e execução orçamentária.
 - o Sugestões e feedback dos usuários.
4. **Disseminação:** É de responsabilidade de todos os gestores e servidores que atuam nas etapas de planejamento e execução orçamentária disseminar e aplicar as diretrizes contidas neste Manual em suas respectivas áreas de atuação.
5. **Compromisso com a Transparência e Boa Gestão:** Este Manual reforça o compromisso da Prefeitura Municipal de Formosa do Oeste com a transparência, a responsabilidade fiscal e a excelência na gestão dos recursos públicos, incentivando a participação cidadã e o controle social.

GLOSSÁRIO:

- **Ação:** Instrumento de intervenção para alterar a situação existente, visando à solução de um problema ou ao atendimento de uma oportunidade, evidenciando o produto que se quer entregar à sociedade.
- **Anexo de Metas Fiscais:** Demonstrativo que apresenta as metas de resultados primário e nominal, a evolução da dívida pública, a projeção das receitas e despesas, e os parâmetros utilizados nas projeções. Exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- **Anexo de Prioridades e Metas:** Parte integrante da LDO que define as prioridades para o exercício financeiro subsequente, em consonância com o PPA.
- **Anexo de Riscos Fiscais:** Documento que avalia os riscos que podem afetar as contas públicas e as medidas para mitigá-los, conforme exigido pela LRF.
- **Créditos Adicionais:** Valores que podem ser adicionados ao orçamento inicial, caso seja necessário.
- **Dívida Pública Consolidada:** Montante total das obrigações financeiras do município, incluindo empréstimos, financiamentos e outras dívidas.
- **Função:** Maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Lei anual que estabelece as diretrizes para a elaboração da LOA, define metas e prioridades, e dispõe sobre alterações na legislação tributária.
- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** Lei que estima as receitas e fixa as despesas do município para o exercício financeiro, detalhando a alocação dos recursos.
- **Modalidade de Aplicação:** Indica a forma como os recursos serão transferidos ou aplicados (ex: transferências a outros entes, aplicação direta).
- **Natureza da Despesa:** Classificação que identifica o tipo de gasto (ex: pessoal, juros, investimentos).
- **Objetivo:** O que se pretende alcançar com a realização de um programa.
- **Órgão Orçamentário:** A mais alta subdivisão administrativa da administração pública (ex: secretarias).
- **Plano Plurianual (PPA):** Plano de médio prazo (4 anos) que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes.
- **Programa:** Instrumento de organização da ação governamental visando à realização dos objetivos pretendidos.

- **Receita Corrente Líquida (RCL):** Montante das receitas correntes após algumas deduções, utilizado como base para cálculos e limites da LRF.
- **Restos a Pagar:** Despesas empenhadas (com compromisso de pagamento) mas não pagas até o final do exercício financeiro.
- **Subfunção:** Representa uma partição da função, indicando uma área de atuação mais específica.
- **Unidade Orçamentária:** O menor nível de subdivisão administrativa, responsável pela execução de parte do orçamento (ex: departamentos dentro de uma secretaria).

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

FORMOSA DO OESTE (PR). **Lei Orgânica Municipal nº 01, de 5 de fevereiro de 1990**.

Disponível em: <https://formosadooeste.pr.gov.br/legislacaoView/?id=12304>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatuto normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 23 maio 2025.

REIS, H. C.; MACHADO Jr., J. T.; FURTADO, J. R. C. *Contabilidade e Gestão Governamental – Estudos Especiais*. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

TOLEDO JÚNIOR, F. C. de. *Elaboração da Lei Orçamentária do Município – lembretes sobre pontos indispensáveis*. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: [URL].

Acesso em: 23 maio 2025.