



# MANUAL DE ORIENTAÇÕES PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

**Governo Municipal**

*Prefeita Elizabeth Silveira Schmidt*

**Secretário Municipal de Fazenda**

*Claudio Grokoviski*

**Responsável pelo Departamento de Orçamento e Programação**

*Rita de Cássia Barros Presner*

**Equipe Departamento de Orçamento e Programação**

*Edineia Alves dos Santos*

*Fernanda Denise Araújo*

*Joseane de Camargo Godoi*

*Juliana das Brotas de Lima da Rocha*

*Meri Terezinha Roth Roque*

**Ficha Técnica**

**Edição e Produção Executiva**

*Secretaria Municipal de Fazenda*

*Departamento de Orçamento e Programação*

**Edição e Compilação dos textos**

*Edineia Alves dos Santos*

**1ª Edição – OUTUBRO/2023**

## Sumário

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	6
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 LOA – IMPORTÂNCIA E CONCEITOS GERAIS</b> .....	8
<b>2.1 CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA</b> .....	9
<b>2.2 FONTE DE RECURSOS</b> .....	12
<b>2.3 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA</b> .....	13
<b>3 ESTRUTURAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA</b> .....	18
<b>3.1 COMPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL</b> .....	18
<b>3.1.1 Composição dos anexos</b> .....	19
<b>4 ETAPAS DE ELABORAÇÃO DA LOA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA</b> .....	27
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	29
<b>6 REFÊRENCIAS</b> .....	30

## APRESENTAÇÃO

Este manual foi desenvolvido com o objetivo de auxiliar o Poder Executivo na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), apresentando conceitos e metodologias para a execução deste instrumento orçamentário. Também objetiva aumentar a transparência e a qualidade das informações, tornando-a fácil acompanhá-la, permitindo assim uma ferramenta de consulta com objetivos bem definidos.

A LOA é o instrumento que integra o sistema orçamentário instituído na Constituição Federal e materializa os programas finalísticos e de apoio administrativo previstos no Plano Plurianual. É elaborada em alinhamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecendo aos preceitos da Lei 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e da Lei Orgânica do Município.

Cabe ao Executivo encaminhar o Projeto de Lei da Lei Orçamentária Anual à Câmara Municipal até o dia 30 de setembro de cada exercício. É formulada para vigor por um exercício financeiro, no qual coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. Cada Secretaria planejará suas ações e distribuir os recursos previstos em elementos de despesa que contribuirão para execução e o desenvolvimento de suas atividades, no qual garantirão o alcance dos objetivos previamente estabelecidos nos programas de Governo. A Secretaria Municipal de Fazenda, através do Departamento de Orçamento e Programação, coordenará a execução dos trabalhos e consolidará a elaboração do documento final da Lei Orçamentária Anual.

# 1 INTRODUÇÃO

O ato de planejar no âmbito da Administração Pública nos dias de hoje, vai além do mero cumprimento de dispositivos legais. Representa, principalmente, o respeito a transparência dada a destinação dos gastos públicos e a garantia de que serão aplicados de modo racional e que atendam as principais demandas da sociedade.

Para que isto ocorra, o ciclo orçamentário, no qual integra o Orçamento Público, é instituído através de instrumentos legais que formalizam as estratégias de Governo, e são elaborados de modo que assegure a melhoria da qualidade do gasto público, proporcionando o desenvolvimento local com sustentabilidade.

A Lei Orçamentária Anual é o documento que encerra este ciclo constitucional. Nela são materializados os objetivos estabelecidos para o cumprimento dos programas priorizados pelo Governo no Plano Plurianual, e com isso viabilizar a execução das políticas públicas aqui determinadas.

Deste modo, a Lei Orçamentária Anual é consolidada com a discriminação das receitas e despesas que abarcam as necessidades elegidas, no qual são organizadas obedecendo ritos previamente determinados.

O presente manual técnico tem por finalidade descrever este processo de elaboração, com o intuito de esclarecer e padronizar o desenvolvimento da Lei Orçamentária Anual, e dessa maneira possibilitar o entendimento aos demais órgãos da Administração Pública Municipal, e assim, contribuir para estabelecer elementos que facilitem a posterior execução orçamentária.

Objetiva também, assegurar aos munícipes a transparência desta metodologia, propiciar o acompanhamento de sua execução, dando legitimidade aos procedimentos organizados e cooperar para melhor aplicação dos recursos públicos.

## 2 LOA – IMPORTÂNCIA E CONCEITOS GERAIS

A Lei Orçamentária Anual (LOA), é o instrumento que integra o sistema orçamentário, instituída na Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 165, inciso III, parágrafos 5º ao 8º, assim descrito:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 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.

Da análise deste dispositivo, pode-se entender que a LOA materializa os programas finalísticos e de apoio administrativo previstos no Plano Plurianual. É elaborada em alinhamento com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, obedecendo aos preceitos da Lei 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (101/2000) e da Lei Orgânica do Município.

Na lei 4.320/1964, temos a principal definição para a Lei Orçamentária Anual, descrita no artigo 2º, como segue:

Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá 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.

Os princípios orçamentários descritos neste dispositivo representam as bases que deverão ser respeitadas para a elaboração do orçamento. Com isso, o princípio

da unidade determina que o orçamento público deve ser uno, ou seja, um único documento legal deve compor esta peça em cada esfera de governo, concentrando os recursos arrecadados. No princípio da universalidade, as receitas e despesas contidas devem ser apresentadas de modo consolidado, discriminado por órgãos que compõe a esfera da a LOA em elaboração. Para o princípio da anualidade, o orçamento é formulado para vigor por um exercício financeiro, no qual coincide com o ano civil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano, conforme o artigo 34 da Lei 4.320/64. (SILVA, 2023)

Outros princípios devem ser observados, como princípio da exclusividade, previsto na Constituição Federal, no parágrafo 8º do artigo 165, em que determina que LOA institua somente a previsão da receita e fixação da despesa, vedado qualquer conteúdo estranho à matéria. Bem como o princípio do orçamento bruto, definido no artigo 6º da Lei 4.320/64, em que as receitas e despesas na LOA devem ser registradas pelo valor total e bruto, vedado quaisquer deduções. Ainda, o princípio da legalidade, em que o Poder Público deve realizar somente o que a lei expressamente autorizar, deste modo, a LOA representa a formalização legal determinada na Constituição Federal. A Carta Magna definiu também, o princípio da Não Vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, salvo exceções descritas, conforme artigo 167, no inciso IV.

O princípio da publicidade e da transparência também devem ser considerados, visto que representam a garantia para sociedade de que os recursos contemplados na LOA serão aplicados de modo eficiente.

Do entendimento dos princípios legalmente instituídos, tem-se delineado os elementos constituintes da LOA, ou seja, a receita e a despesa. Com isso, o tópico seguinte traz os conceitos principais que representam estes institutos.

## **2.1 CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA**

As receitas públicas representam o montante arrecadado ao erário público e são incorporadas ao patrimônio do ente. São utilizadas para aplicação de investimentos e suporte às despesas públicas.

A lei 4.320/1964 caracteriza as receitas nos artigos 3º, 35 e 57, conforme descrito abaixo:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

[...]

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

[...]

Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público as receitas orçamentárias:

São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual – LOA. (MCASP, 2021, p. 39)

A receita é separada em codificações numéricas representadas por oito dígitos, em que foi denominada de “Código de Natureza de Receita Orçamentária” pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, no artigo 2º, parágrafo 4º, no qual deve ser utilizada por todos os entes da Federação. Tem o intuito de classificar as receitas em grupos para facilitar a identificação da procedência no momento de ingresso aos cofres públicos.

De acordo com o MCASP esta representação numérica tem

[...] a seguinte estrutura “a.b.c.d.ee.f.g”, onde:

I. “a” corresponde à Categoria Econômica da receita;

II. “b” corresponde à Origem da receita;

III. “c” corresponde à Espécie da receita;

IV. “d”, “ee” e “f” correspondem a desdobramentos que identificam peculiaridades ou necessidades gerenciais de cada natureza de receita, sendo que os desdobramentos “ee”, correspondentes aos 5º e 6º dígitos da codificação, separam os códigos da União daqueles específicos dos demais entes federados, de acordo com a seguinte estrutura lógica:

a. “00” até “49” identificam códigos reservados para a União, que poderão ser utilizados, no que couber, por Estados, Distrito Federal e Municípios;

b. “50” até “98” identificam códigos reservados para uso específico de Estados, Distrito Federal e Municípios; e

c. “99” será utilizado para registrar “outras receitas”, entendidas assim as receitas genéricas que não tenham código identificador específico, atendidas as normas contábeis aplicáveis; e

V. “g” identifica o Tipo de Receita. (MCASP, 2021, p. 41)



Para melhor entendimento da estrutura apresentada, segue abaixo quadro exemplificativo de receita orçamentária utilizada pelo Município para alocar as receitas provenientes de impostos incidentes sobre o Patrimônio local:

<b>Quadro 1: Exemplificação de classificação de natureza de receita orçamentária</b>			
<b>A</b>	Categoria Econômica	<b>1</b>	Receitas Correntes
<b>B</b>	Origem	<b>1</b>	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
<b>C</b>	Espécie	<b>1</b>	Impostos
<b>D</b>	Desdobramento para identificação de peculiaridades	<b>2</b>	Impostos sobre o Patrimônio
<b>E</b>		<b>50</b>	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
<b>E</b>			
<b>F</b>		<b>0</b>	
<b>G</b>	Tipo	<b>1</b>	Principal

Fonte: TCE-PR, 2023.

Da identificação da natureza da receita, esta será dividida por categorias econômicas, definidas na Lei 4.320/1964, no artigo 11, conforme trecho a seguir:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

De acordo com esse artigo, no parágrafo 4º, elas deverão obedecer a seguinte divisão:

<b>Quadro 2: Subdivisão das categorias econômicas</b>	
1 - Receitas Correntes	2 – Receitas de Capital
RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITAS DE CAPITAL
Impostos.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO
Taxas.	ALIENAÇÃO DE BENS
Contribuições de Melhoria.	AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

<b>Quadro 2: Subdivisão das categorias econômicas</b>	
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
RECEITA PATRIMONIAL	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL
RECEITA AGROPECUÁRIA	
RECEITA INDUSTRIAL	
RECEITA DE SERVIÇOS	
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	

Fonte: Lei 4.320/1964.

Com análise introdutória da receita orçamentária realizada acima, os principais conceitos para compreensão deste manual foram abordados. Para maior aprofundamento, pode-se obter o detalhamento dos conteúdos específicos no Plano de Contas da Receita elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, disponível no site da Instituição, atualizado de modo contínuo e anual. O Departamento responsável pela criação da codificação se utiliza dele como suporte.

Com isso, é possível passar ao tópico seguinte em que detalha como são denominadas as fontes de recursos orçamentárias, que são os elos de ligação entre receitas e despesas.

## **2.2 FONTE DE RECURSOS**

As fontes de recursos dão suporte a realização dos compromissos assumidos, pelos entes da Federação, para o desenvolvimento dos programas priorizados. Nelas poderão se identificar a origem ou a procedência dos recursos arrecadados, e diante disto, distribuí-las em receitas e vinculá-las as despesas existentes, possibilitando o reconhecimento das parcelas de recursos que já estão comprometidas e as que podem ser livremente alocadas.

De acordo com o MCASP (2021) classificar por fontes ou destinação de recursos tem por objetivo

[...] agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa. Em regra, as fontes ou destinações de recursos reúnem recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes ou destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa,

o código de FR exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Denomina-se FR a cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema. (MCASP, 2021, p. 145)

Obedecidas as normas de aplicação para as fontes de recurso elas podem ter destinação livre ou vinculada. Conforme o parágrafo único do artigo 8º da LRF, os “recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”, deste modo, a vinculação decorre de obrigação instituída em lei e só deve ser aplicado nos limites do que foi previamente determinado. Para os recursos livres sua aplicação pode ser direcionada para quaisquer finalidades, desde que não ultrapasse o âmbito de atuação do ente detentor do recurso.

A codificação segue os parâmetros legalmente estabelecidos, no qual são observados pelo Departamento responsável no momento da criação no sistema utilizado pelo Município.

Da identificação das fontes e atrelamento às receitas pertinentes é possível distribuí-las entre as despesas existentes. Com isso, o tópico seguinte traz os principais conceitos para melhor entendimento do processo de elaboração.

## **2.3 CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA**

São as despesas públicas que proporcionam a execução dos programas estabelecidos pelo Governo no momento de elaboração das peças orçamentárias.

A LOA traz o conjunto de dispêndios a serem executados durante o exercício que garantirão o funcionamento e a manutenção da prestação dos serviços a serem realizados que contribuirão para o desenvolvimento local.

Da análise da legislação atual o seguinte quadro traz a classificação da despesa orçamentária que compõe a estrutura programática da despesa:

<b>Quadro 3: Estrutura Programática da Despesa</b>	
<b>Classificação Institucional</b>	
Órgão	Identifica os órgãos da administração direta e indireta. Podem ser divididos em secretarias, fundações e autarquias.
Unidade	Identifica as subdivisões dos órgãos acima, com isto, facilita a gestão com a distribuição das atividades que serão desenvolvidas pelos entes. Representa os Departamentos.
<b>Classificação funcional</b>	
Função	É composta de 2 (dois) dígitos e representa o maior nível de agregação, no qual se relacionam a missão institucional do órgão - como por exemplo, saúde, educação, segurança pública.
Subfunção	É composta por 3 (três) dígitos, e representam um nível imediatamente inferior à função, constituindo um subconjunto desta, evidenciando a natureza básica das ações que se agrupam em torno dela.
<p>É uma padronização instituída pela Portaria 42/1999, do Governo Federal, do então Ministério de Orçamento e Gestão (MOG), no qual estabelece um rol de funções e subfunções prefixadas em que agregam os gastos públicos por área de ação governamental, de aplicação comum e obrigatória nas três esferas: federal, estadual e municipal. É utilizado com o intuito de consolidar nacionalmente as despesas públicas, dividindo as diversas áreas do setor público, nos níveis legislativo, executivo e judiciário (SILVA, 2023)</p>	
<b>Estrutura Programática</b>	
Programa	Identifica os objetivos macro do Governo que se expõem a direção a ser tomada para dar atendimento as demandas apresentadas pela população. Definido na etapa de elaboração do PPA.
Ação	Identifica as ações que dividem os programas para facilitar sua execução e atingimento dos objetivos estabelecidos.
As ações podem ser classificadas de acordo com suas características e podem ser divididas em:	

Atividade: aqui são classificáveis o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo.

Projeto: aqui são classificáveis o conjunto de operações que se realizam num período limitado de tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

Operação Especial: são ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”.

Fontes: MOG (1999); MCASP (2021); SILVA (2023)

Para exemplificação dos conceitos acima o quadro abaixo traz um modelo de estrutura da despesa utilizada no Município:

<b>Quadro 4: Exemplo Estrutura Programática</b>		
<b>ÓRGÃO</b>	<b>09</b>	SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
<b>UNIDADE</b>	<b>002</b>	DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
<b>FUNÇÃO</b>	<b>12</b>	EDUCAÇÃO
<b>SUBFUNÇÃO</b>	<b>365</b>	EDUCAÇÃO INFANTIL
<b>PROGRAMA</b>	<b>0205</b>	PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR
<b>AÇÃO</b>	<b>2.094</b>	MANUTENÇÃO DA MERENDA ESCOLAR/ EDUCAÇÃO INFANTIL

Fonte: DOP, SEFAZ, PMPG (2023)

Por consequência, como meio de separar as despesas públicas, facilitar a identificação e auxiliar na prestação de contas, dentro das ações ocorre uma divisão destes dispêndios de acordo com a natureza da despesa.

Esta natureza é estruturada por categorias econômicas, grupos de natureza da despesa e elementos de despesa.

Assim como a receita, a despesa é representada por uma codificação numérica, na qual é composta por seis dígitos, com desdobramento até o dígito do elemento, e de modo facultativo, com oito dígitos, com o desdobramento do elemento.

De acordo com a Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001, no artigo 5º, a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo será “c.g.mm.ee.dd”, em que:

- “c” representa a categoria econômica;
- “g” o grupo de natureza da despesa;
- “mm” a modalidade de aplicação;
- “ee” o elemento de despesa; e
- “dd” o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa.

Para melhor entendimento, o quadro abaixo destina-se a explicitar a estrutura que compõe a natureza da despesa descrita acima.

<b>Quadro 5: estrutura da natureza da despesa</b>			
Representação / Natureza		Código	Descrição
“c”	Categorias econômicas	3	Despesas Correntes
		4	Despesas de Capital
<p>Instituída na lei 4.320/1964, no artigo 12, no qual:</p> <p>Despesas correntes: Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.</p> <p>Despesas de capital: Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.</p>			
“g”	Grupo de natureza da despesa	1	Pessoal e Encargos Sociais
		2	Juros e Encargos da Dívida
		3	Outras Despesas Correntes
		4	Investimentos
		5	Inversões Financeiras
		6	Amortização da Dívida
<p>O Grupo de natureza da despesa é um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto.</p>			
“mm”	Modalidade de aplicação	Rol definido em portaria específica	Conforme portaria
<p>Conforme o MCASP, representa a informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito</p>			

da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Indica se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou mediante transferência para entidades públicas ou privadas. A modalidade também permite a eliminação de dupla contagem no orçamento.

<p>“ee” “dd”</p>	<p>Elemento de despesa</p>	<p>Rol definido em portaria específica</p>	<p>Conforme portaria Exemplo: 3.3.90.30.00.00 - Material de Consumo</p>
----------------------	----------------------------	--	---

O elemento de despesa identifica o objeto de gasto, porém, a descrição dos elementos pode não contemplar todas as despesas a eles inerentes, sendo, em alguns casos, exemplificativa.

Fonte: MCASP (2021)

Com análise introdutória da despesa orçamentária realizada acima, os principais conceitos para compreensão deste manual foram abordados. Para maior aprofundamento, pode-se obter o detalhamento dos conteúdos específicos no Plano de Contas da Despesa elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado, disponível no site da Instituição, atualizado de modo contínuo e anual. O Departamento responsável pela criação da codificação se utiliza dele como suporte.

### 3 ESTRUTURAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA

A partir da apresentação conceitual geral anterior, este tópico e os seguintes dedicam-se a explicar como o Município de Ponta Grossa conduz suas atividades no momento de elaboração da Lei Orçamentária Anual. Parte-se inicialmente da identificação da estrutura principal, e com isto, relacionar a operação técnica, esclarecendo-os conceitualmente, quando necessário.

No âmbito local a LOA está preceituada na Lei Orgânica Municipal, instituída no artigo 111, inciso III, parágrafo terceiro. No qual descreve os pontos principais que deverão ser respeitados na sua elaboração, como segue:

Art. 111 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

III - os orçamentos anuais.

§ 3º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - orçamento fiscal, fixando as despesas referentes aos poderes municipais, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, estimando as receitas do Município, efetivas e potenciais, aqui incluídas as renúncias fiscais a qualquer título;

II - o orçamento próprio da administração indireta, compreendendo as receitas próprias e as receitas de transferências do Município e suas aplicações relativas às autarquias e às fundações;

III - o orçamento de investimentos das empresas públicas e daquelas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (PONTA GROSSA, 1990)

Com relação ao prazo de entrega desta peça orçamentaria o parágrafo quinto do artigo acima descrito, determina:

§ 5º Os prazos para encaminhamento das leis orçamentárias, obedecerão às seguintes normas:

III - o projeto de lei orçamentária **será encaminhado até 30 de setembro de cada exercício financeiro** e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (grifo nosso) (PONTA GROSSA, 1990)

A partir dos requisitos legais apresentados, o tópico seguinte destina-se a detalhar os conteúdos que compõe cada anexo que integra a minuta de projeto de lei.

#### 3.1 COMPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Estruturalmente, para compor a minuta de projeto de lei a ser protocolada na Câmara Municipal, são confeccionados os seguintes documentos:



- a) Mensagem: aqui se apresenta a exposição de motivos que determinaram a elaboração desta lei orçamentária;
- b) Minuta de projeto de lei: aqui estão delineados os artigos que instituem os valores atribuídos para o Orçamento do exercício seguinte.
- c) Anexos: descrevem de modo detalhado os resultados obtidos pela coleta de dados durante o período de elaboração.

### **3.1.1 Composição dos anexos**

Para melhor compreensão da estrutura que compõe cada anexo citado anteriormente, os subitens abaixo trazem sua organização e modo de desenvolvimento que desencadeiam a arranjo final da LOA a ser apresentada.

#### **I - Complemento da mensagem**

Aqui é incluído um balanço orçamentário do exercício vigente, ou seja, do ano em que se elabora a LOA, no qual demonstra a realização orçamentária do período de janeiro a agosto, identificando as receitas e despesas efetivadas até esta data.

#### **II - Quadro Discriminativo da Legislação da Receita**

Relaciona todas as leis autorizativas das receitas arrecadadas pelo Município.

#### **III - Tabela Explicativa da Receita e da Despesa**

Identifica o valor total com a receita realizada nos três últimos exercícios da data da elaboração da LOA, bem como a previsão para os três anos seguintes, e também, apresenta o total executado da despesa no exercício anterior até a data de elaboração da previsão orçamentária.

#### **IV - Memória De Cálculo e Cálculo da receita**

Trata-se do dimensionamento da disponibilidade de recursos que darão respaldo para o suporte das ações projetadas e cumprimento dos programas

priorizados pelo governo pelo próximo período. Aqui se distinguem as fontes de recurso de acordo com suas restrições legais.

Assim, a estimativa da receita constitui um fator essencial à solução de continuidade das ações de governo, assim como, ao cumprimento das metas de arrecadação fixadas na Lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

O delineamento da conjuntura provável do cenário da economia nacional, estadual e municipal, é de suma importância, vez que a partir desse, pode-se visualizar o cenário financeiro e as perspectivas de arrecadação de forma mais contundente. Minorando assim, as distorções nas projeções de arrecadação frente a sua realização, possibilitando, por derradeiro, atingir os objetivos traçados no plano orçamentário, garantindo dessa forma o equilíbrio fiscal.

Para elaboração da estimativa da receita se obedece ao preceituado no artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conforme se segue:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (BRASIL, 2000)

Consideram-se, deste modo, diversos aspectos que tem correlação com a previsão orçamentária, relevantes ao momento em que a estimativa está sendo alinhada, assim como, toda a metodologia de cálculo, fórmulas, indexadores, índices e premissas adotadas.

A preocupação que se tem nessa peça é produzir receitas para fazer frente a políticas capazes de reduzir a pobreza e a desigualdade, contribuir para o cumprimento das metas econômicas e setoriais, estimular o crescimento econômico sustentável.

Para elaborar a estimativa da receita são utilizados os seguintes parâmetros, com base nas legislações vigentes:

<b>Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita</b>	
<b>Base comparativa</b>	A evolução dos tributos, se considerada pelos valores nominais, não permite traçar um comparativo da arrecadação nos exercícios anteriores. Dessa forma, visando criar uma base para estabelecer

Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita	
	um comparativo entre os exercícios considerados, corrige-se os valores nominais, utilizando como índice de recuperação de valor, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que melhor reflete a variação do poder aquisitivo da moeda, além de ser o índice oficial da União.
<b>Estimativa da receita</b>	<p>Para a projeção da arrecadação provável das rubricas que não possuem tratamento especial, em função de peculiaridades específicas, se estabelece uma fórmula geral, segundo a qual foi estimada a arrecadação provável destas, considerando sua série histórica.</p> <p>Com isso, para elaboração da estimativa da receita, de modo geral, leva-se em conta a arrecadação conforme a base histórica realizada, aplicando a esta o índice escolhido como base de incidência, neste caso, o IPCA.</p>
<b>Receitas próprias</b>	<p>Devido às peculiaridades e aspectos relevantes de cada receita própria, relaciona-se a seguir as premissas e fatores específicos, que determinam a estimativa de cada uma das rubricas citadas:</p> <p><b>IPTU:</b> Na estimativa da receita do IPTU, se utiliza a fórmula geral apresentada, sendo conveniente citar que, o valor alcançado se refere à perspectiva de arrecadação, de acordo com a série histórica, não sendo computado, o total dos lançamentos para os cadastros de contribuintes, estando, dessa forma, considerado as renúncias de receitas decorrentes das previsões legais vigentes.</p> <p><b>IRRF:</b> Para estimar a receita do IRRF, se utiliza tão somente a fórmula geral, da qual resultou o valor provável da arrecadação, de acordo com o percentual histórico arrecadado para essa receita.</p> <p><b>ITBI:</b> O Imposto de Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis, decorrente da movimentação do mercado imobiliário, quando não se apresenta qualquer fato relevante, que altere o comportamento da arrecadação desse tributo, utiliza-se a fórmula geral para estimar o valor provável de sua arrecadação no exercício.</p>

**Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita**

	<p><b>ISS:</b> São os tributos sobre vendas de mercadorias de bens e serviços, tendo a arrecadação influenciada pela atividade econômica, pelo setor de serviços, pela variação do nível de preços e pela legislação local.</p> <p><b>Taxas:</b> Em relação às taxas, essas, em sua totalidade, não sofrem variações significativas, pois, refletem a base cadastral dos contribuintes, bem como a série histórica de inadimplência. Dessa forma, o método apropriado para a estimativa de arrecadação, constitui na análise da série histórica de cada uma. Como não reflete proporcionalmente a variação do mercado, na estimativa das taxas, optou-se pela correção do valor apurado pela análise do histórico de arrecadação de cada uma destas, aplicando ao valor alcançado, o percentual da taxa de inflação, para recomposição das perdas inflacionárias.</p> <p><b>Contribuição de melhoria:</b> A contribuição de melhoria decorre da valoração conferida ao imóvel, em decorrência de melhorias e obras realizadas, utiliza-se a fórmula geral para estimar o valor provável de sua arrecadação no exercício.</p>
<b>Receitas patrimoniais</b>	Em sua ampla maioria, representadas por remuneração dos depósitos bancários, sendo na estimativa considerado o histórico de arrecadação, utilizando a fórmula geral apresentada.
<b>Receitas de serviços</b>	As receitas de serviços gerais, que foram estimadas pela sua série histórica de arrecadação, conforme a metodologia ora apresentada.
<b>Transferências correntes</b>	Para as transferências constitucionais e de convênio com a União e do Estado, utiliza-se a fórmula geral, vez que esta tende a produzir uma estimativa coerente em função do histórico de cada rubrica, apartando da fórmula geral as transferências oriundas do Fundo e Participação dos Municípios – FPM (Transferência da União), e do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Serviços pelas razões conforme segue:

<b>Quadro 6: Parâmetros para elaboração da estimativa da receita</b>	
	<p><b>FPM</b> – com base nas informações da Secretaria do Tesouro Nacional indicamos os mesmos valores projetados por essa secretaria.</p> <p><b>ICMS</b> – a transferência deste imposto é determinada através da composição anual de índice e participação de cada município, índice este definido pela movimentação econômica deste durante dois exercícios fiscais.</p> <p><b>IPVA</b> – transferência de 50% (cinquenta por cento) do valor arrecadado para os municípios de emplacamento dos veículos, considerado o histórico de arrecadação, utilizando a fórmula geral apresentada, somado ao crescimento da frota.</p>
<b>Outras receitas correntes</b>	De forma semelhante à utilizada para as transferências correntes, também estimamos as receitas componentes desse grupo com a aplicação da fórmula geral.
<b>Receitas de capital</b>	Os valores referentes às receitas de capital são advindos das perspectivas de ingresso de recursos provenientes das operações de créditos já aprovadas por lei, cuja liberação destes deve ocorrer no próximo exercício e das transferências de capital já aprovadas e, também, da alienação de bens públicos.

Fonte: Departamento de Orçamento e Programação, 2021

Após esta apuração e distribuição dos valores arrecadados de acordo com suas fontes obtém-se a memória de cálculo que compõe este anexo.

## V - Sumário Geral da Receita por Fontes e da Despesa por Funções de Governo

Este anexo está relacionado na lei 4.320/1964, no artigo 2º, parágrafo primeiro, inciso I, conforme descrito abaixo:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá 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.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

I - Sumário geral da receita por fontes e da despesa por funções do Governo. (BRASIL, 1964)

Neste anexo estão demonstradas a projeção da receita por grupos de receita e fixação da despesa por função de governo, para o exercício seguinte.

## VI - Demonstração da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas - Anexo I – Consolidado

Este anexo está relacionado na lei 4.320/1964, no artigo 2º, parágrafo primeiro, inciso II, conforme descrito abaixo:

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.

§ 1º Integrarão a Lei de Orçamento:

II - Quadro demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas, na forma do Anexo nº 1. (BRASIL, 1964)

Aqui são demonstradas a projeção da receita e fixação da despesa por categorias econômicas para o exercício seguinte.

## VII - Receita Segundo as Categorias Econômicas - Anexo II – Consolidado

Este anexo está relacionado na lei 4.320/1964, e sua forma obedece ao indicado no anexo II desta lei, no qual detalha as receitas por categoria econômica.

## VIII - Demonstração da Despesa por Unidades Orçamentárias Segundo as Categorias Econômicas - Anexo II - Consolidado – Geral

Este anexo apresenta os valores das despesas fixadas por Órgão e Unidade orçamentária, divididos em categorias econômicas.

## IX - Resumo Geral da Despesa - Anexo II

Este anexo apresenta os valores das despesas fixadas por categorias econômicas, dividindo-se em despesas correntes e de capital.

## V - Demonstrativo das Fontes de Recurso por Grupo de Despesa

Este anexo apresenta os valores das despesas fixadas discriminadas por fonte de recurso.

## XI - Órgãos e Unidades Orçamentárias

Detalha a divisão administrativa, indicando a legislação instituinte de cada órgão que compõe a administração direta e indireta do Município.

## XII - Natureza da Despesa Segundo Categorias Econômicas - Anexo II - Consolidado Geral - Por Órgão

Este anexo detalha a despesa por Órgão dividindo-as por elementos de despesa.

## XIII - Demonstração da Despesa por Unidade Orçamentárias - Resumo Geral - Anexo II – Consolidado

Este anexo detalha a despesa por Unidade Orçamentária dividindo-as por elementos de despesa.

## XIV - Programa De Trabalho - Anexo VI – Consolidado

Este anexo detalha a despesa por Unidade Orçamentária dividindo-as por programa de trabalho, explicitando projetos, atividades e operações especiais, conforme estabelecido no PPA.

## XV - Demonstrativo de funções, subfunções e programas, atividades e operações especiais - programa de trabalho de governo - anexo VII

Este anexo detalha a despesa por funções, subfunções, atividades e operações especiais dividindo-as por programa de trabalho, conforme estabelecido no PPA, no qual é apresentado de forma consolidada, demonstrando um panorama geral da fixação estabelecida.

## XVI - Demonstrativo da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas Conforme Vínculo com Recursos - Anexo VIII – Consolidado

Este anexo detalha a despesa por funções, subfunções, programas e subprogramas, conforme vínculo de recurso, dividindo-os em ordinário e vinculado.

## XVII - Demonstrativo da Despesa por Funções, por Órgão - Anexo IX – Consolidado

Este anexo detalha a despesa por Órgão, dividindo-as por função de governo.

## XVIII - Quadro de Detalhamento da Despesa

Este anexo apresenta a despesa detalhando-a por Órgãos e Unidades da Administração direta e indireta, no qual determina as ações a serem executadas por cada ente, discriminadas por elementos de despesas a serem utilizados para efetiva execução da despesa.

Pode ser considerado como a materialização dos valores a serem utilizados, estabelecendo o Orçamento Anual do próximo exercício.

## XIX - Precatórios cíveis e trabalhistas

Este anexo apresenta cópia da listagem dos precatórios cíveis e trabalhistas que deverão ser inclusos na lei Orçamentária do próximo exercício.

## XX - Listagem de CMEIs e escolas

Este anexo apresenta a listagem atualizada da relação de Centro Municipais de Educação Infantil e Escolas em funcionamento no Município de Ponta Grossa.



## **4 ETAPAS DE ELABORAÇÃO DA LOA NO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**

A elaboração da Lei Orçamentária Anual é realizada anualmente, entre os meses de agosto e setembro, no qual é confeccionada obedecendo aos preceitos do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Diante disto, o Departamento de Orçamento e Programação, da Secretaria Municipal da Fazenda, no mês de agosto, encaminha ofícios e memorandos para os órgãos da Administração Municipal, direta e indireta, para que encaminhem a previsão da despesa orçamentária para o exercício seguinte.

Para confecção da previsão da despesa é encaminhado também, relatório que contém os valores estabelecidos no Plano Plurianual para o exercício de vigência da próxima lei orçamentária. Estes valores serão distribuídos entre as ações elencadas nos elementos de despesas necessários para execução das atividades que contribuirão para o desenvolvimento dos programas estabelecidos no PPA.

É solicitado ainda, para os órgãos que possuem receitas próprias, arrecadadas em decorrência do desenvolvimento de suas atividades, bem como, de receitas vinculadas, com destinação específica, que encaminhem relatório discriminando a projeção da receita para o próximo exercício, para ser incluída na estimativa da receita a ser elaborada pelo Departamento.

Durante os meses de agosto e setembro, com a posse das informações referente as receitas, procede-se a análise e confecção da estimativa das receitas a serem arrecadadas, conforme descrito em tópico anterior, no qual resulta na memória de cálculo entregue na minuta de projeto de lei.

No mês de setembro, realiza-se a análise das projeções da despesa estipuladas pelos Órgãos, e com isso, adequá-las a estimativa da receita obtida, finalizando com a inclusão dos valores no sistema utilizado para a compilação e consolidação da peça orçamentária em elaboração.

Outras informações são solicitadas também, como a listagem de precatórios cíveis e trabalhistas aptos para inclusão no exercício de vigência da LOA, à Procuradoria Geral do Município, bem como de listagem das unidades escolares em funcionamento no Município, à Secretaria Municipal de Educação. Ambas informações são apresentadas junto com a minuta de projeto de lei.

Após a consolidação das informações a minuta do projeto de lei é elaborada, os relatórios são gerados, impressos e protocolados na Casa Legislativa. Os valores obtidos são apresentados em Audiência Pública, no dia da entrega destes documentos à Câmara Municipal, no qual seguem para apreciação e aprovação.

Abaixo segue quadro com a compilação do processo acima descrito, em forma de cronograma:

<b>Quadro 7: Cronograma de atividades para elaboração da LOA</b>	
<b>Atividade</b>	<b>Prazo</b>
Distribuição de ofícios e memorandos com solicitação da projeção da receita e despesa para o exercício seguinte	Início de agosto
Entrega das informações	Durante o mês de agosto
Elaboração da memória de cálculo com estimativa da receita	Durante os meses de agosto e setembro
Compilação e consolidação das projeções da despesa	Durante o mês de setembro
Entrega da minuta de Projeto de lei e apresentação em Audiência Pública	Até 30 de setembro

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da análise conceitual do processo que compõe a Lei Orçamentária Anual, pode-se identificar a importância do entendimento da natureza dos conceitos primários para elaboração desta peça orçamentária.

Deste modo, o desenvolvimento deste manual tem por intuito contribuir para que a Gestão Pública Municipal se utilize deste instrumento como meio de facilitar o conhecimento dos ritos necessários, e com isso, tomem decisões mais acertadas quanto a aplicação dos recursos públicos de modo que facilite a execução orçamentária e propicie atendimento das demandas sociais de forma abrangente.

Tem por objetivo também, dar transparência a metodologia adotada para que os munícipes identifiquem a relevância de acompanhar a execução do Orçamento Público, e com isso, exigir a correta aplicação dos valores arrecadados.

Portanto, pode-se concluir que a organização do presente manual contribui para maior transparência e informação garantindo controle popular de modo efetivo e permanente desenvolvendo para as gerações futuras o senso de cidadania cada vez mais aguçado.

## 6 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. 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**. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em 14 jul. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, DF. Acesso em 14 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000 - Manual Técnico de Orçamento (MTO-02)**. Brasília, Imprensa Nacional, 1999. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2000.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2000.pdf). Acesso em 29 jun. 2023.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. **Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-rcamento/orcamento/legislacao-sobre-orcamento/portariainterm1632001.pdf>. Acesso em 29 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia: Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 9ª Edição**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso em 04 ago. 2023.

PONTA GROSSA. Lei Orgânica Municipal (1990). **Lei Orgânica do Município de Ponta Grossa/Pr**. Diário Oficial do Município, Ponta Grossa, PR: Câmara Municipal de Ponta Grossa. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/lei-organica-ponta-grossa-pr>. Acesso em 14 jul. 2023.

PONTA GROSSA. Lei 14.536, de 29 de dezembro de 2022. **Estabelece o Orçamento Geral do Município de Ponta Grossa para o exercício de 2023**. Ponta Grossa, PR. Disponível em: <https://servicos.pontagrossa.pr.gov.br/portalthransparencia/1/orcamento>. Acesso em 04 ago. 2023.

SILVA, Moacir Marques da. **Orçamento Público Municipal: abordagem prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.