

# MANUAL DE ORIENTAÇÕES

para elaboração da Lei  
Orçamentária Anual

Prefeitura de General Carneiro  
Paraná

PREFEITURA DE  
**GENERAL  
CARNEIRO**



A CIDADE  
**MAIS FRIA**  
DO PARANÁ



Prefeito

**Joel Ricardo Martins Ferreira**

Vice-prefeito

**Celio Luiz Garbin**

Secretário Municipal de Finanças

**João Carlos Olinquevicz**

Contadora Municipal

**Sarah Ducat Javorski**



## 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.

Este manual está estruturado nas seguintes seções:

- **Introdução;**
- **Conceito e Importância;**
- **Etapas de Elaboração: apresenta o passo-a-passo para elaboração da LOA, bem como os prazos e as responsabilidades dos setores ou cargos envolvidos.**
- **Considerações Finais.**





## 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 à transparência dada à 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.





## CONCEITO E IMPORTÂNCIA

A Lei de Orçamento Anual – LOA é o instrumento que integra o sistema orçamentário, instituída na Constituição Federal de 1988 no artigo 165, inciso I, parágrafo 1º, 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.

Baseado no Plano Plurianual, que estabelece o plano para o período de quatro anos, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que define as metas e prioridades para o ano seguinte, é elaborada a Lei Orçamentária Anual – LOA, que define a origem, o montante e o destino dos recursos a serem gastos no nosso Município, obedecendo aos preceitos da Lei 4.320/1964, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou simplesmente LRF) e da Lei Orgânica do Município.





ESTADO DO PARANÁ  
**MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO**

---

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 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.

A 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.



*General Carneiro - Cidade mais fria do Paraná*





## ETAPAS DE ELABORAÇÃO DA LOA

- Ser elaborada de forma compatível como o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sua finalidade é de concretizar, em termos financeiros, os objetivos e metas definidos nessas duas leis para o período de um ano.
- Estimar os gastos e os valores a serem arrecadados, além de apontar, situar e quantificar os bens e serviços a serem ofertados pelo Município à sociedade como retorno pelos tributos pagos.

## RESPONSABILIDADES PARA A ELABORAÇÃO DA LOA

**Compete a Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, dentre outras:**

- ✓ Estabelecer cronograma das reuniões e ferramentas de participação social para a elaboração do planejamento estratégico, tático, operacional e orçamentário de cada exercício, tendo em vista o prazo estabelecido para o encaminhamento do projeto da LOA à Câmara Legislativa Municipal;
- ✓ Divulgar e implementar este manual nas áreas executoras e aplicação; supervisionar a sua aplicação;
- ✓ Discutir, tecnicamente, com as Unidades Executoras e de Controle Interno, para definir as rotinas de trabalho e respectivos procedimentos de controles objeto de alteração, atualização ou expansão;





- ✓ Manter este manual à disposição de todos os funcionários das Unidades, bem como cumprir e zelar para que todos cumpram este manual e a legislação vigente acerca do orçamento.

**Competem as demais Secretarias e Diretorias:**

- ✓ Atender as solicitações da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento para fornecer informações, documentos e contribuir em outras competências, quando solicitada;
- ✓ Informar à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento sobre possíveis alterações nos procedimentos de trabalho, com a finalidade de obter melhor proveito e eficiência operacional;
- ✓ Manter este manual ao alcance de todos os funcionários das Unidades administrativas e zelar pelo seu cumprimento;
- ✓ Participar das reuniões do planejamento estratégico, operacional e orçamentário, conforme calendário elaborado pela Secretaria Municipal de Administração e Planejamento;
- ✓ Mobilizar os conselhos municipais e fomentar a participação social na construção do orçamento municipal;
- ✓ Manter a Secretaria de Administração e Planejamento e a Secretaria de Finanças, informadas sobre os repasses de convênios, transferências fundo a fundo, repasses e demais ações ligadas aos planos setoriais para inclusão na LOA.
- ✓ Elencar os indicadores municipais afetos a execução do orçamento público, em especial quando esses estão ligados às pactuações em instâncias intergovernamentais e conselhos;
- ✓ Apresentar projeções acerca de criação, expansão ou





aperfeiçoamento de ação governamental da sua pasta, que acarrete aumento da despesa em relação ao histórico de despesa.

**É de responsabilidade da Controladoria do Município:**

- ✓ Prestar apoio técnico por ocasião das atualizações do Manual, em especial no que tange à identificação e avaliação dos pontos de controle e respectivos procedimentos de controle;
- ✓ Através da atividade de auditoria interna, avaliar a eficácia dos procedimentos de controle inerentes ao Planejamento e orçamento, propondo alterações neste manual para aprimoramento dos controles.

**PROCEDIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DA LOA**

Da formalização do processo de elaboração da LOA:

- I. Estabelecer cronograma de atividades, tendo em vista o prazo legal estabelecido para encaminhar o projeto da LOA à Câmara Municipal;
- II. Definir métodos e procedimentos para elaboração da LOA com fundamento na LDO e no PPA;
- III. Analisar o formulário da LOA do exercício anterior (QDD - quadro de detalhamento de despesa).

A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento e Secretaria Municipal de Finanças atuarão em conjunto com as demais secretarias com observância dos seguintes fundamentos:





# ESTADO DO PARANÁ MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO

- I. Disponibilização de formulários on-line para contribuições da comunidade;
- II. Reuniões com os respectivos conselhos municipais para apresentação dos planos anuais de investimentos;
- III. Disponibilização dos dados necessários para elaboração da LOA observando o teto orçamentário por Secretarias e Unidades, fundamentos jurídicos e demais formulários ou quais quer outros dados necessários a elaboração dos instrumentos;
- IV. Orientar quanto aos procedimentos a serem adotados por todas as unidades administrativas da estrutura organizacional com o objetivo de descrever os projetos e atividades, considerando os objetivos e as metas definidas para os programas e ações bem como os componentes essenciais para a construção da LOA.

Para efetivar a participação popular no processo, a Prefeitura lança consulta pública para o LOA sendo disponível no site oficial da Prefeitura Municipal de General Carneiro através do link abaixo:

<https://www.generalcarneiro.pr.gov.br/pagina/11/participacao-cidada>

## COMPOSIÇÃO DO PROJETO DE LEI DA LOA

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



*General Carneiro - Cidade mais fria do Paraná*





- 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.

Acompanha o projeto de lei a memória e metodologia de cálculo da receita a fim de garantir o equilíbrio entre receitas e despesas e promover uma gestão fiscal equilibrada dos recursos públicos.

### **Memória e metodologia de 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.

O planejamento da situação provável do cenário da economia nacional, estadual e municipal é de grande importância para possibilitar visualizar o cenário financeiro e as perspectivas de arrecadação de forma mais contundente. Reduzindo assim as distorções nas projeções de arrecadação frente a sua realização.

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.





Para elaboração da estimativa da receita são utilizados por base a previsão da inflação – utilizando o Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo (IPCA/IBGE), o histórico da arrecadação municipal, bem como as previsões de acréscimos de receita resultantes do crescimento da economia – variação do PIB.

Considera como base a arrecadação prevista para o exercício de anterior, em que se aplica a média da previsão da Variação de Preços entre o ano base e a estimativa de índice de preços do período seguinte, a média da Variação de Quantidade (índice de crescimento ou decréscimo real da economia) e o Efeito Legislação (variação da receita decorrente de alterações na legislação vigente).

Essa metodologia matematicamente é traduzida pela seguinte fórmula:

$$RECT1 = RECT0 * (1 + ((INFLt1 + INFLt0) * 1/2)) * (1 + ((CREt1 + CREt0) * 1/2)) * (1 + iLEG)$$

RECT0: Receita prevista no período atual.

RECT1: Receita no período a ser estimado.

$(INFLt1 + INFLt0) * 1/2$ : Média da inflação entre o período 1 e o período 0.

$(CREt1 + CREt0) * 1/2$ : Média do crescimento real do PIB Nacional entre o período 1 e o período 0.

iLEG: Variação esperada da alíquota.





ESTADO DO PARANÁ  
**MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO**

Parâmetros para elaboração da estimativa da receita	
<b>Base comparativa</b>	<p>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 um comparativo entre os exercícios considerados, corrigem-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.</p>
<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. 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, os valores são corrigidos pelo IPCA (IBGE), e o parâmetro utilizado é a fórmula padrão, aplicando somente a média das previsões da inflação, 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 a previsão da receita do IRRF é utilizado a fórmula padrão.</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 série histórica aplicando a fórmula padrão para obter o valor provável de sua arrecadação no exercício, presando sempre pelo princípio da prudência.</p> <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. Para o cálculo da estimativa da arrecadação é utilizado os valores executados no exercício anterior corrigidos pelo IPCA (IBGE) e projetados com a aplicação das variáveis previstas para o exercício do projeto da lei, quanto ao índice de inflação e o crescimento econômico conforme a fórmula padrão.</p>





ESTADO DO PARANÁ  
**MUNICÍPIO DE GENERAL CARNEIRO**

	<p><b>Taxas:</b> Na estimativa das taxas, é realizado a correção do valor apurado pela análise do histórico de arrecadação de cada uma destas, para recomposição das perdas inflacionárias, aplicando ao valor alcançado somente a média da inflação da fórmula padrão.</p>
<b>Receitas patrimoniais</b>	<p>Representadas por remuneração dos depósitos bancários, sendo na estimativa considerado o histórico de arrecadação e análise juntamente com o departamento financeiro sobre as previsões de aplicações financeiras, utilizando a fórmula padrão.</p>
<b>Transferências correntes</b>	<p>Para as transferências constitucionais e de convênio com a União e do Estado, utiliza-se a fórmula padrão, vez que esta tende a produzir uma estimativa coerente em função do histórico de cada rubrica, apartando da fórmula padrão as transferências oriundas do Fundo e Participação dos Municípios – FPM (Transferência da União), do Imposto sobre Circulação e Mercadorias e Serviços, e SUS (Sistema Único de Saúde) pelas razões conforme segue:</p> <p><b>FPM:</b> com base na série histórica e nas informações da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do exercício atual é aplicado a fórmula padrão, devido a previsão oficial da STN ser publicada após a conclusão do projeto de lei.</p> <p><b>ICMS:</b> a transferência deste imposto é determinada através do histórico de arrecadação, estudo da composição anual de índice e participação do município durante dois exercícios fiscais para então elaborar a previsão onde é considerando o valor arrecadado atualizado e assim aplicado a fórmula padrão considerando as Projeções da Taxa Real de Crescimento do Produto Interno Bruto do Paraná, sempre observando a tendência de crescimento apontada pelo mercado, como a necessária prudência na execução orçamentária.</p> <p><b>IPVA:</b> é estimado aplicando a fórmula padrão, considerando o crescimento do PIB/PR e o IPCA.</p> <p><b>TRANSF. SUS:</b> a arrecadação das receitas de Transferências do SUS é variável e depende exclusivamente das ações do Governo Federal, desta forma a previsão é realizada conforme o valor arrecadado no exercício anterior, projetado ao exercício atual conforme a tendência da arrecadação mensal e assim aplicado a fórmula padrão, desconsiderando as arrecadações de Emendas Parlamentares.</p>
<b>Outras receitas correntes</b>	<p>Utiliza-se o histórico da arrecadação aplicando a fórmula padrão nas receitas que tem previsão de continuidade.</p>
<b>Receitas de capital</b>	<p>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.</p>

Fonte: Departamento de Contabilidade, 2024.



*General Carneiro - Cidade mais fria do Paraná*





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

## **ELABORAÇÃO DA LOA**

Com a posse das informações referente às receitas, a Secretaria Municipal de Finanças procede à 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.

As secretarias tão logo elaborem seus planejamentos com as propostas para a LOA, encaminharão as Secretaria Municipal de Administração e Planejamento e Secretaria de Finanças.

Serão analisadas as propostas observando se estão de acordo com as diretrizes, limites legais e recursos previstos. Caso perceba alguma inconformidade, devolverá as propostas para as adequações cabíveis.

Entendendo pela conformidade tomará os seguintes procedimentos:

- a) Incorporará e consolidará os anexos da proposta da LOA;
- b) Encaminhará a Procuradoria Geral do Município para elaboração do Projeto de Lei;
- c) Retornar ao Gabinete do Chefe do Executivo para apreciação, assinatura e envio a Câmara.





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

Cronograma de atividades para elaboração da LOA	
Atividade	Prazo
Distribuição às secretarias ofícios e memorandos com solicitação da projeção da despesa para o exercício seguinte	Durante o mês de maio
Entrega das informações	Durante o mês de junho
Elaboração da memória de cálculo com estimativa da receita	Durante o mês de julho
Compilação e consolidação das projeções da despesa	Durante o mês de agosto
Entrega da minuta de Projeto de lei e apresentação em Audiência Pública	Até 31 de agosto

Após aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, a Secretaria Municipal de Administração e Planejamento realizará a divulgação da LOA às demais secretarias.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 à aplicação dos recursos públicos de modo que facilite a execução orçamentária e propicie atendimento das demandas sociais de forma abrangente, garantindo o equilíbrio entre receitas e despesas, a fim de promover uma gestão fiscal transparente e equilibrada dos recursos públicos.

