

MANUAL DE ELABORAÇÃO E ORIENTAÇÕES DA LOA

MUNICÍPIO DE CRUZ MACHADO PR



ELABORAÇÃO E COORDENAÇÃO

O presente manual foi elaborado pelo Departamento de Contabilidade, com o objetivo de orientar os órgãos da Administração Pública Direta quanto aos procedimentos de elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), bem como às regras para alterações orçamentárias e créditos adicionais, em conformidade com os princípios da legalidade, eficiência e planejamento previstos na legislação vigente.

A coordenação das atividades relacionadas ao processo orçamentário caberá à Secretaria Municipal de Administração e Planejamento, responsável pela consolidação das informações, supervisão metodológica, articulação intersetorial e suporte técnico às unidades gestoras. Essa atuação integrada busca assegurar que a LOA esteja alinhada às diretrizes do Plano Plurianual (PPA), às normas da legislação orçamentária e aos demais instrumentos de planejamento municipal, garantindo a efetividade das políticas públicas e o cumprimento das metas estabelecidas.

APRESENTAÇÃO

A edição da Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), conferiu um novo enfoque à gestão dos recursos públicos, exigindo o aprimoramento dos processos de planejamento e execução orçamentária. Com isso, reafirma-se o papel central do orçamento público como instrumento de viabilização das políticas governamentais.

A LRF integra e fortalece os três instrumentos de planejamento já previstos na Constituição Federal de 1988: o Plano Plurianual (PPA), que contempla um período de quatro anos, e dele derivam a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme estabelece o art. 165 da Constituição Federal:

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

I o plano plurianual;

II as diretrizes orçamentárias;

III os orçamentos anuais.

O PPA tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o médio prazo, servindo de base para as demais peças orçamentárias. A LDO, elaborada anualmente, define as prioridades e metas do governo para o exercício seguinte, enquanto a LOA estima as receitas e fixa a programação das despesas para o respectivo ano financeiro.

O art. 174 da Constituição Federal, explicita a função essencial do planejamento, de caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

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

Dessa forma, o planejamento expresso no PPA assume o papel de grande moldura legal e institucional para a ação governamental, orientando também a formulação dos planos regionais e setoriais. É ele que dá origem ao chamado ciclo orçamentário, que compreende as etapas de elaboração, discussão, aprovação, execução e avaliação do orçamento público — processo que se repete anualmente com a preparação de nova LOA (ENAP, 2018, p. 13).

No entanto, no contexto municipal, o planejamento vai além da lógica orçamentária e inclui instrumentos voltados à organização e uso do território. A Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição e estabelece as diretrizes gerais da política urbana. Dentre seus instrumentos, destaca-se o Plano Diretor, cuja integração ao planejamento orçamentário é obrigatória:

§ 1º O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas (BRASIL, 2001, art. 40).

Desta forma, para que o processo de planejamento da ação governamental se construa, uma etapa fundamental se define nas informações utilizadas no processo de análise financeira de um governo estadual ou municipal, denominado de análise da condição financeira, que compreende um conjunto de dados de natureza econômica, social e demográfica produzidos pelo ambiente externo da esfera de governo sob análise, como também engloba um conjunto de dados contábeis

consolidados produzido internamente por todos os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, que compõem esta esfera de governo (LIMA; DINIZ, 2016, p. 5.)

Nesse contexto, este manual apresenta um conjunto de orientações básicas sobre responsabilidades, competências e procedimentos para a elaboração de cada uma das peças orçamentárias. Seu objetivo é orientar a definição de prioridades e a quantificação de metas, etapa essencial ao planejamento estratégico. A ausência desse alinhamento pode gerar expectativas inalcançáveis, atrasos na execução de ações prioritárias, comprometimento das metas fiscais e uso inadequado das fontes de recursos, em desacordo com os limites legais e operacionais.

1. DA FINALIDADE

Disciplinar a elaboração, aprovação e execução das peças orçamentárias do Município de Cruz Machado do Paraná. Otimizar o planejamento estratégico, tático, operacional e orçamentário de todas as Unidades Administrativas do Município.

2. DA ABRANGÊNCIA

Abrange todas as Unidades Administrativas da estrutura organizacional do Poder Executivo contemplando administrações diretas e indiretas do Município de Cruz Machado do Paraná.

3. DOS CONCEITOS

Para os fins deste manual considera-se:

I. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL LOA: Programa as ações do governo a serem executadas para tornar possível a concretização das metas planejadas no Plano Plurianual em observância da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Elaborada pelo Poder Executivo, estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano seguinte. A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e autoriza as despesas do Município de acordo com a previsão de arrecadação.

II. PARTICIPAÇÃO SOCIAL: A Participação Social, além de estar previsto em dispositivos legais como no § 1º do art. 48 da Lei Complementar no 101, de 04 de maio de 2000, no § 1º do art. 134, e sendo o Brasil um país que possui o regime político de Estado Democrático de Direitos, a participação da população em geral, das ONG's e entidades representativas, é fundamental a participação de todos, para captar as demandas e reivindicações da população e discutir políticas públicas com intuito de solucionar problemas em diversos setores da sociedade, aperfeiçoar as políticas e dar legitimidade ao município em suas ações. É importante que haja esta relação de município e Sociedade, tanto na fase de planejamento governamental, quanto no monitoramento e avaliação dos programas desenvolvidos pelo Governo, e assim, o fortalecimento do controle social e da transparência.

III. OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - Os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável indicados na Agenda 2030 da ONU, visam acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade, foram criadas 169 metas. Para que a Agenda 2030 seja implementada, todo o país deve atuar de forma eficiente e coordenada, seja a nível federal, estadual ou municipal. Por isso, gestões públicas eficientes e comprometidas com o desenvolvimento sustentável devem integrar os ODS às suas próprias agendas institucionais.

IV. INDICADORES: Um indicador de desempenho é um número, percentagem ou razão que mede um aspecto do desempenho, com o objetivo de comparar esta medida com metas preestabelecidas. Para medir o desempenho na dimensão tática do PPA, serão estabelecidos, em regra e quando a ação permitir, indicadores de resultado. Trata-se de medidas que expressam os benefícios no público-alvo decorrentes das ações do Programa e têm particular importância no contexto da gestão pública orientada para resultados.

4. DAS RESPONSABILIDADES PARA A ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

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

- Estabelecer cronograma das oficinas 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 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;
- Fornece as Secretarias, Órgãos e Unidades Administrativas histórico da despesa e projeção da receita com base no sistema de registro contábil;
- Compatibilizar o Plano Anual de Contratações consolidado pela Secretaria de Administração e Planejamento, nos termos da Lei 14.133/2021;
- 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;

4.2 Compete as demais Secretarias, Órgãos e Unidades Administrativas envolvidas no processo:

- Atender as solicitações da Secretaria Municipal de Administração e Planejamento para fornecer informações, documentos e contribuir em outras finalidades de sua competência, 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 Secretarias, Órgãos e Unidades Administrativas e zelar pelo seu cumprimento;
- Participar das oficinas do planejamento estratégico, tático, operacional e orçamentário, conforme calendário elaborado pela Secretaria 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 informada sobre os repasses de convênios, transferências fundas 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 instancias 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, compatibilizado com seus Planos Anuais de Contratação, nos termos da Lei 14.133/2021.

- Fazer lançamento no Sistema de Planejamento Municipal, conforme Manual e orientações do link de suporte do sistema <https://contabil.ajuda.betha.cloud/planejamento-cloud/ajuda/Planejando#loa>

4.3 É de responsabilidade da Controladoria Interna Municipal:

- Prestar apoio técnico por ocasião das atualizações da Manual, em especial no que tange à identificação e avaliação dos pontos de controle 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.

5. DOS PROCEDIMENTOS PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

5.1 Da formalização do processo de elaboração da LOA:

- Estabelecer cronograma de atividades, tendo em vista o prazo legal estabelecido para encaminhar o projeto da LOA à Câmara Municipal;
- Definir métodos e procedimentos para elaboração da LOA com fundamento na LDO e no PPA;
- Para a despesa:
 - a. Analisar os relatórios da LOA do exercício anterior e sua execução, como o quadro de detalhamento de despesa do exercício corrente, frente ao PCA nos termos da Lei 14.133/2021;
 - b. Projeção de despesa com pessoal, identificando alíquotas, progressões, promoções, aumento de pessoal, revisão e reajustes salariais previstos na LDO;
 - c. Expansão de despesa e novos projetos junto as Secretarias, incluindo convênios, termos de parceria, repasses e outros instrumentos;
 - d. Políticas de desenvolvimento local ou assistenciais que impactam na despesa direta com benefícios;
 - e. Valores pactuados com consórcios e subvenções sociais;
 - f. Cronogramas de contratos vigentes de investimentos que ultrapassam exercícios, como operações de créditos em andamento;
- Para a metodologia da receita:
 - a. Reavaliação do Cenário Macro Econômico do PPA, buscando informações junto a Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo do Estado do Paraná e Boletim Focus, bem como outros materiais que possam contribuir para a avaliação do cenário
 - b. Atualização Monetária, observando os valores históricos de corrigidos pela inflação (IPCA) acumulada, trazendo-os para valores constantes do último exercício;
 - c. Elaborar a previsão de transferência de receitas estadual e federal fundo a fundo conforme legislação dos referidos programas;
 - d. Previsão de convênios e repasses já pactuados;
 - e. Análise pormenorizadas das receitas e fontes de recursos com base na sua origem e composição de repasses e arrecadação;
 - f. Para o FPM (Fundo de Participação dos Municípios), observar o crescimento médio real histórico, considerando a tendência dos últimos anos, impacto do IRRF e estabilidade econômica,

utilizando apoio nos: Dados do Boletim da CNM e comportamento histórico, com aplicação dos índices de inflação futuros.

g. Para o ICMS (Cota-Parte do Município), utilizar a análise do Índice de Participação dos Municípios (IPM) divulgado pela Secretaria da Fazenda do Paraná avaliando também o crescimento real médio nos últimos, observando os fatores de composição que podem variar interferindo na arrecadação como o ICMS educacional, devendo levar-se em conta a evolução positiva do IPM recente, atrelada ao desempenho da economia estadual, câmbio e setor agroindustrial.

h. Receitas Tributárias Municipais (ISS, IPTU, ITBI, Taxas, etc.), utilizando o cenário macroeconômico, tendência linear com base no comportamento histórico real e previsão legal de reajustes. A consulta às áreas técnicas do setor tributário para identificar variações pontuais (expansão imobiliária, novas empresas, etc.) é imprescindível.

i. Transferências fundo a fundo da Saúde, Educação (Exceto FUNDEB) e Assistência Social, devem ser observados as regras específicas de financiamento dos programas para a projeção.

j. O FUNDEB está condicionado as regras projeção depende do número de matrículas na rede municipal, registrado no Censo do ano anterior, multiplicado pelos valores de referência, Valores Aluno Ano-VAA, que são divulgados pelas Portarias Interministeriais anualmente.

k. Definir o teto orçamentário geral observando as projeções das receitas, Restrições legais, Receitas vinculadas, obrigações legais e metas fiscais a serem cumpridas.

5.2. A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento atuará em conjunto com as demais secretarias com observância dos seguintes fundamentos:

- I Realizará reuniões/oficinas com objetivo de orientar a elaboração da LOA;
- II Disponibilização de formulários on-line para contribuições da comunidade e audiência públicas;
- III Reuniões com os respectivos conselhos municipais para apresentação dos planos anuais de investimentos;
- IV Disponibilização os dados necessários para elaboração da LOA observando o Teto orçamentário por Secretarias e Unidades, Fundamentos jurídicos e demais Formulários ou quaisquer outros dados necessários a elaboração dos instrumentos.
- VI 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.

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

5.4. A Secretaria Municipal de Administração e Planejamento analisará as propostas observando se estão de acordo com as diretrizes da reunião de orientação, os limites legais e recursos previstos. Caso perceba alguma inconformidade, devolverá as propostas para as adequações cabíveis.

5.5. Entendendo pela conformidade tomará os seguintes procedimentos:

- I Incorporará e consolidará os anexos da proposta da LOA;
- II Apresentará a estrutura e as definições do Governo Municipal;
- III Realizará a elaboração do Projeto de Lei;
- IV Retornar ao Gabinete do Chefe do Executivo para apreciação, assinatura e envio a Câmara.

5.6. Após aprovada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo, a Secretaria Municipal de Administração e Planejamento realizará a divulgação da LOA às demais secretarias, além do cronograma de desembolso 30 dias após a publicação da referida lei.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS PARA ELABORAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

Toda a elaboração da LOA deverá obedecer à legislação em vigor, partindo sempre de um estudo detalhado do diagnóstico das necessidades, dificuldades, potencialidades e vocação econômica do Município para definição dos objetivos e metas da administração, identificando o volume de recursos em cada uma das fontes de financiamento e apurando os gastos com manutenção da máquina administrativa, sempre com atenção aos planos setoriais de cada função de governo.

O projeto da Lei Orçamentária Anual LOA será encaminhada ao Poder Legislativo, anualmente, até o dia 30 de setembro de cada exercício de referência e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Pertence também a este manual o fluxograma anexo: ANEXO I para a elaboração da LOA

Anexo I – Fluxograma Elaboração LOA

