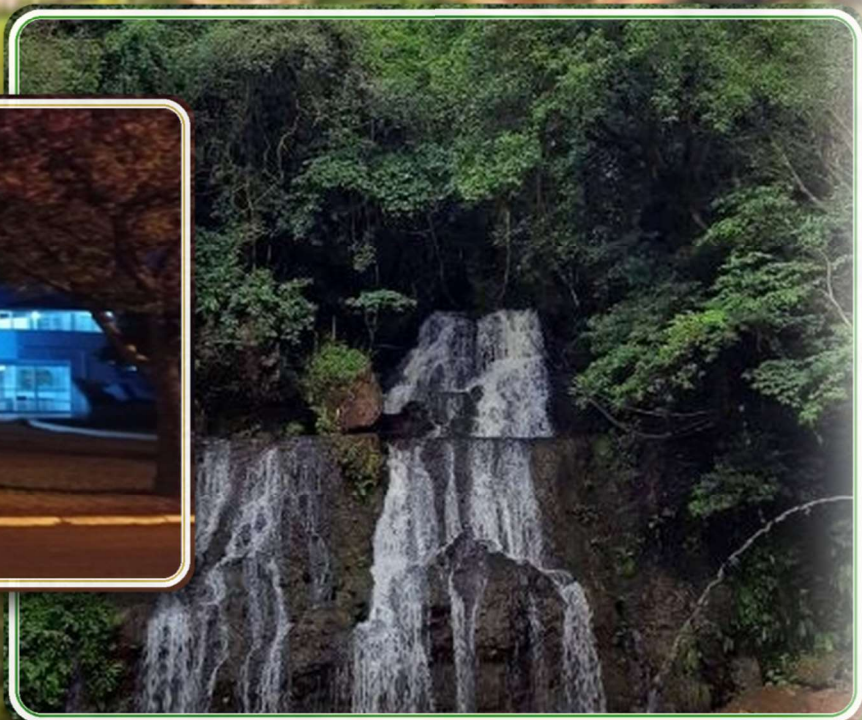




GOVERNO MUNICIPAL
Campo Bonito

Manual de Planejamento e Orçamento



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.....	12
prazo para as leis orçamentarias.....	13
Elaboração dos Anexos Obrigatórios - LDO.....	13
1. Planejamento e Preparação Técnica.....	13
2. Anexo de Metas Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §1º.....	13
3. Anexo de Riscos Fiscais – obrigatório pela LRF, art. 4º, §3º.....	14
4. Anexo de Prioridades e Metas.....	14
5. Consolidação e Revisão Final.....	14
6. Envio ao Legislativo.....	14
LOA – Lei Orçamentária Anual.....	15
Estrutura da LOA.....	15
Conteúdo da LOA.....	16
1. Texto da Lei.....	16
2. Anexos da LOA.....	16
ESTRUTURA DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	17
1. Órgão e Unidade Orçamentária.....	17
2. Função e Subfunção.....	17
3. Programa.....	17

4. Ação (Projeto / Atividade / Operação Especial)	17
5. Natureza da Despesa (ND)	17
6. Fonte/Destinação de Recursos.....	18
Exemplo Completo da Estrutura de Despesa	18
DAS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	19
Ciclo de Elaboração da LOA.....	20
1. Elaboração.....	20
2. Discussão e Aprovação (Processo Legislativo).....	21
3. Execução Orçamentária.....	21
Alterações Orçamentárias – Modificação Do Orçamento	21
Participação e Transparência.....	26
Participação Popular	26
Transparência.....	26
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS	27
GLOSSÁRIO:.....	28
REFERÊNCIAS.....	29

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 define, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da gestão municipal para um período de quatro anos, servindo de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Mais do que uma exigência legal, o PPA é uma ferramenta estratégica de gestão. Ele permite organizar e coordenar as ações do governo de maneira a garantir eficiência (melhor uso dos recursos), eficácia (atingir os resultados previstos) e efetividade (gerar impacto positivo na realidade da população). Seu propósito central é assegurar que as políticas públicas estejam alinhadas às prioridades da sociedade e aos compromissos assumidos no Plano de Governo.

A elaboração do PPA é um processo participativo, técnico e político, que exige planejamento criterioso, análise de dados, definição de metas e avaliação de impactos. É por meio dele que as intenções do governo se transformam em programas estruturados, com ações definidas, recursos previstos e prazos estabelecidos para entregar resultados concretos.

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

VISÃO GERAL

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, com vigência de quatro anos. Ele estabelece 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 função central é integrar o planejamento ao orçamento, assegurando que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente, transparente e alinhada às prioridades definidas pelo governo e às demandas reais da população. O PPA serve de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), compondo o chamado ciclo orçamentário.

Ao estruturar os programas governamentais, o PPA reúne um conjunto articulado de ações, metas e recursos que serão executados ao longo de quatro exercícios, com acompanhamento sistemático e possibilidade de ajustes anuais. Cada programa contém ações específicas, metas físicas e financeiras, indicadores de desempenho e

critérios claros para monitoramento e avaliação, permitindo mensurar o impacto das políticas públicas e aprimorar a gestão.

CARACTERÍSTICAS DO PPA

Visão estratégica: O PPA transforma o plano de governo em ações concretas, definindo metas e prioridades para o período de 4 anos.

Vínculo com o orçamento: Ele orienta a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), garantindo que os recursos sejam alocados de acordo com os objetivos estratégicos.

Participação social: O processo de elaboração do PPA envolve a sociedade civil, permitindo que a população participe da definição das prioridades e das políticas públicas.

Foco em resultados: As ações e programas definidos no PPA são orientados para a busca de eficiência e impacto social, visando a melhoria da qualidade de vida da população.

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

Este manual foi criado para ser um guia prático, orientando e padronizando a elaboração do Plano Plurianual (PPA). Ele oferece as diretrizes técnicas e metodológicas necessárias para que todos os envolvidos na construção e implementação do planejamento público de médio prazo possam garantir que o PPA seja uma ferramenta eficaz.

Nosso objetivo é que o PPA se torne um instrumento que:

- **Alinhe as prioridades:** Garanta que o plano de governo e as necessidades da população estejam conectados.
- **Organize o governo:** Estructure programas e ações governamentais com metas claras e resultados esperados.
- **Conecte planejamento e gestão:** Integre planejamento, orçamento e gestão para aumentar a eficiência da administração pública.
- **Dê suporte ao orçamento:** Sirva de base para a elaboração da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual), mantendo-as alinhadas com as metas de longo prazo.

- Estimule a participação: Promova o envolvimento social, aumentando a transparência e o controle sobre os recursos públicos.
- Facilite a avaliação: Permita o monitoramento e a avaliação contínuos das políticas públicas, facilitando ajustes e correções.

Este manual é uma ferramenta de apoio para gestores, técnicos, conselheiros e outros atores institucionais, cobrindo todas as etapas do processo: diagnóstico, planejamento, elaboração, execução, monitoramento e revisão do PPA, além de sua articulação com 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:

*“O **Plano Plurianual (PPA) 2026-2029** foi elaborado em conformidade com o artigo 165 da Constituição Federal para definir as prioridades da gestão municipal. Ele estabelece as metas do Plano de Governo, levando em conta os desafios locais, como o crescimento da população e a crescente demanda por serviços públicos.”*

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 e Eixos Estratégicos

Nossa **visão de governo** é nos tornarmos **referência em educação pública de qualidade**.

Para alcançar esse objetivo, atuaremos em quatro **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 Unidade de 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:

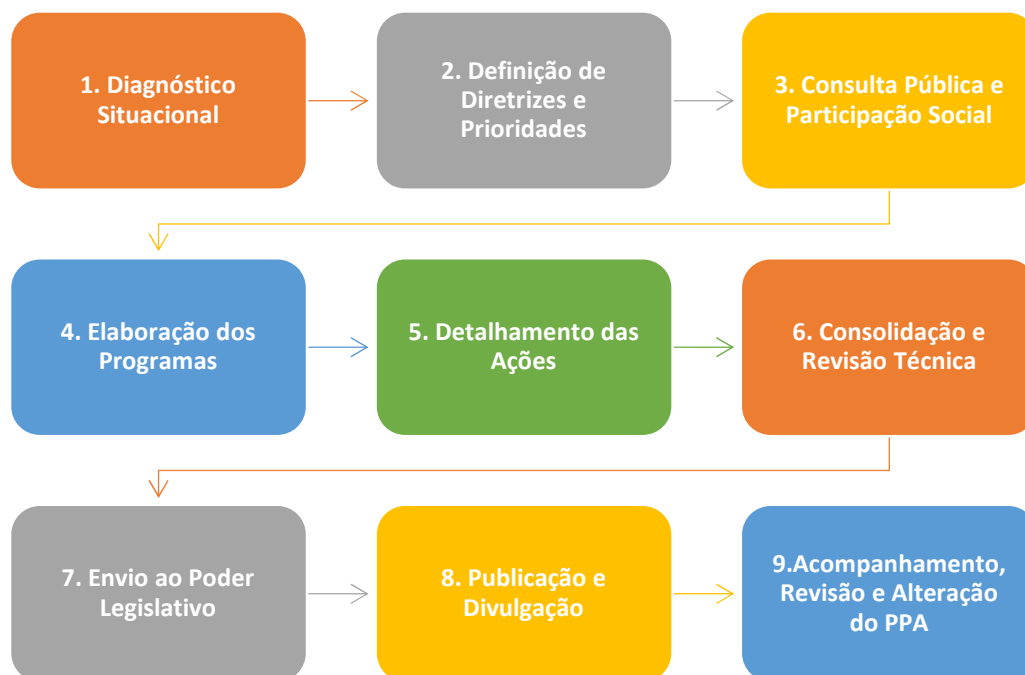
Reúnem as previsões de recursos e despesas, discriminadas por ação, programa e ano. Devem ser compatíveis com a LDO e a LOA.

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

Esta etapa inicial consiste em uma análise detalhada do cenário socioeconômico, fiscal e institucional do município ou estado. Para isso, utilizamos dados estatísticos, indicadores de desempenho e levantamentos das principais demandas sociais. O objetivo é identificar os problemas mais urgentes e as oportunidades de desenvolvimento. As secretarias têm até o **dia 30 de junho** para entregar suas demandas sociais e propor ajustes em seus programas.

Instrumentos: Relatórios técnicos, Dados das secretarias municipais, Informações do IBGE, Indicadores de políticas públicas.

2. DEFINIÇÃO DE DIRETRIZES E PRIORIDADES

Nesta fase, as prioridades e diretrizes do governo são estabelecidas com base no plano de governo e no diagnóstico do cenário. Essas diretrizes irão orientar a criação dos programas e ações do PPA. **A participação da sociedade** deverá ser incentivada nesta fase afim de atender os anseios da população.

3. CONSULTA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Para garantir legitimidade e qualidade ao planejamento, são realizadas audiências públicas, consultas digitais e plenárias setoriais. Os formatos podem variar entre

encontros presenciais e virtuais, enquetes online e outras ferramentas que permitam a participação da população.

4. ELABORAÇÃO DOS PROGRAMAS

Cada prioridade definida se transforma em um programa de governo. Esses programas agrupam ações com objetivos, metas e indicadores em comum, e são organizados por áreas temáticas (por exemplo, Educação, Saúde ou Infraestrutura). Cada programa deve incluir:

- Objetivo: O resultado desejado.
- Indicadores: Ferramentas para medir o progresso.
- Metas: Valores físicos e financeiros a serem alcançados.
- Unidades Responsáveis: Os órgãos que irão executar as ações.

5. DETALHAMENTO DAS AÇÕES

Nesta etapa, os programas são desdobrados em ações orçamentárias específicas, como atividades, projetos ou operações especiais. É aqui que se definem os valores anuais, a localização e a vinculação aos instrumentos legais.

Um exemplo seria o projeto "Construção de Escola de Ensino Fundamental".

6. CONSOLIDAÇÃO E REVISÃO TÉCNICA

Nesta fase, todos os dados são compilados em uma proposta técnica. É feita uma revisão rigorosa para garantir a consistência das informações, a compatibilidade com o plano de governo e a conformidade legal. Também se verifica a correlação com a LDO e a LOA.

7. ENVIO AO PODER LEGISLATIVO

O projeto de lei do PPA é elaborado pelo Poder Executivo e encaminhado ao Legislativo. O prazo para este envio é até **31 de agosto**, conforme a lei orgânica municipal. O Legislativo tem a responsabilidade de analisar a proposta, realizar audiências, propor emendas e aprovar o texto final até o final do ano.

8. PUBLICAÇÃO

Após a aprovação, a Lei do PPA é sancionada e publicada. Para garantir a transparência, ela deve ser amplamente divulgada em formatos acessíveis, como cartilhas, infográficos e sites oficiais.

9. MONITORAMENTO, REVISÃO E ALTERAÇÃO

O PPA não é um documento fixo. Ele deve ser monitorado e, se necessário, ajustado ao longo de sua vigência para refletir a realidade social, fiscal e administrativa.

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

ACOMPANHAMENTO

O acompanhamento sistemático é feito para verificar o andamento dos programas e ações. Os principais instrumentos para isso são:

- Relatórios periódicos (quadrimestrais e anuais).
- Indicadores de desempenho.
- Sistemas informatizados de acompanhamento.

REVISÃO

A revisão do **PPA** pode ser feita anualmente através da Lei de Diretrizes Orçamentárias (**LDO**), que ajusta metas e diretrizes com base no desempenho da gestão e em mudanças no contexto.

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

ALTERAÇÃO

As alterações mais significativas no PPA devem ser feitas por meio de projetos de lei específicos, enviados pelo Executivo ao Legislativo. Essas alterações podem incluir:

- Inclusão de novos programas ou ações.
- Exclusão de ações obsoletas.
- Ajustes em metas ou valores.
- Mudanças nos órgãos responsáveis.

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 LDO atua como uma ponte entre o PPA e a LOA (Lei Orçamentária Anual). Seu objetivo é guiar a elaboração da LOA, assegurando que ela esteja alinhada com as prioridades do PPA e os limites fiscais.

A LDO é composta por um corpo principal que estabelece as regras e diretrizes para a execução do orçamento, como:

- Definição de metas fiscais e prioridades.
- Critérios para controle de gastos (contingenciamento).
- Normas para criação de créditos adicionais.
- Regras para contratação de pessoal e aumento de despesas.

PRAZO PARA AS LEIS ORÇAMENTARIAS

Os prazos para a elaboração e envio das principais leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) variam dependendo do ano do mandato do gestor.

No primeiro ano de mandato:

- **PPA (Plano Plurianual):** Deve ser enviado até **31 de agosto**.
- **LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias):** Deve ser enviada até **30 de setembro**.
- **LOA (Lei Orçamentária Anual):** Deve ser enviada até **31 de outubro**.

A partir do segundo ano de mandato:

- **PPA (Plano Plurianual):** O prazo para a revisão ou envio de alterações do PPA continua sendo **31 de agosto**.
- **LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias):** Deve ser enviada até **15 de abril**.
- **LOA (Lei Orçamentária Anual):** Deve ser enviada até **31 de outubro**.

ELABORAÇÃO DOS ANEXOS OBRIGATÓRIOS - LDO

1. Planejamento e Preparação Técnica

Esta etapa inicial é crucial para a qualidade da LDO. Ela envolve:

- **Análise do PPA:** Revisar o Plano Plurianual vigente para priorizar os programas e ações que serão executados no próximo ano.
- **Projeção Fiscal:** Fazer estimativas de receita e despesa, considerando o limite de gastos e as regras fiscais aplicáveis.
- **Consulta às Secretarias:** Coletar as necessidades e demandas de cada secretaria para garantir que o planejamento reflita as prioridades de cada área.

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

Este anexo é obrigatório e demonstra as previsões de receitas e despesas, além do resultado primário e nominal, para os três anos seguintes. Ele deve incluir:

- Receitas e despesas totais estimadas.

- Projeção do resultado primário e nominal.
- Valor da dívida consolidada.
- Evolução do patrimônio líquido.
- Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), se houver. O anexo deve conter tabelas comparativas com os três anos anteriores e projeções futuras, baseadas no PPA.

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

Este anexo também é obrigatório e lista os riscos que podem comprometer as finanças do município, como:

- Queda na arrecadação.
- Perdas de receita por frustração de transferências.
- Condenações judiciais de grande impacto financeiro.
- Desastres naturais ou emergências sanitárias. É essencial que o documento apresente as medidas de compensação e contingência que serão adotadas para lidar com esses riscos.

4. Anexo de Prioridades e Metas

Este anexo funciona como uma ponte entre o PPA e a LOA, listando os programas e ações prioritárias para o próximo ano. Ele deve conter:

- A referência ao número do programa ou ação no PPA.
- As metas físicas e financeiras propostas para o ano.

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

Antes de ser enviado ao Legislativo, o projeto de lei e seus anexos passam por uma revisão detalhada para:

- Validar todos os dispositivos legais.
- Assegurar a compatibilidade com o PPA.
- Checar a conformidade das previsões de receita com os demonstrativos fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).
- Obter a validação dos setores de contabilidade, jurídico e controle interno.

6. Envio ao Legislativo

- O projeto de lei da LDO é então encaminhado ao Poder Legislativo no prazo definido pela Lei Orgânica do município, para que seja analisado e votado.
- Acompanhar a tramitação, audiências públicas e possíveis emendas.

Principais anexos:

Anexos	Obrigatoriedade	Base Legal	Finalidade Principal
Metas Fisicas	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:

7. Orçamento Fiscal

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

8. Orçamento da Seguridade Social

- Inclui saúde, previdência e assistência social.

9. 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

O corpo da lei da LOA é a parte que estabelece as regras e diretrizes para a execução do orçamento anual. É aqui que são definidos os artigos que tratam de temas como:

- Regras de Execução: Orientações sobre como as despesas devem ser realizadas ao longo do ano.
- Alterações Orçamentárias: Como e em que condições é possível fazer ajustes e remanejamentos de verbas.
- Limites de Movimentação: Restrições para o uso e movimentação de recursos financeiros pelos órgãos e secretarias.

2. Anexos da LOA

Obrigatórios conforme a Lei 4.320/64:

Anexos

Quadro Orçamentário da Receita

Quadro de Despesas por Função

Despesas por Órgão e Unidade

Despesas por Elemento e Categoria

Programação Física (Meta Física)

Quadro de Pessoal

Conteúdo

Estimativas detalhadas de arrecadação

Distribuição da despesa por função e subfunção

Valores por secretaria, autarquia, fundação etc.

Detalhamento da natureza da despesa (custeio, capital etc.)

Quantitativo de produtos das ações (unidades, atendimentos...)

Autorização para contratação e despesa com pessoal

Base Legal

Art. 2º e 11

Art. 2º e 12

Art. 14

Art. 15 e 20

Art. 22

Art. 25

ESTRUTURA DAS DESPESAS NO ORÇAMENTO PÚBLICO

1. Órgão e Unidade Orçamentária

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

2. Função e Subfunção

- **Função:** A área de atuação governamental. Reflete a finalidade do gasto público, como **Saúde, Educação ou Cultura**.
- **Subfunção:** Detalha a função, mostrando a subárea específica do gasto.

Exemplo:

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

3. Programa

- É a ferramenta de planejamento que organiza as ações do governo para atingir um objetivo específico. Cada programa está definido no PPA e deve ter uma conexão direta com a LOA.

4. Ação (Projeto / Atividade / Operação Especial)

- Ações são as iniciativas concretas dentro de um programa. Elas se dividem em:
 - **Projeto:** Uma ação com tempo definido, que cria ou expande bens e serviços.
 - **Atividade:** Uma ação contínua para manter serviços públicos.
 - **Operação Especial:** Despesas que não resultam em bens ou serviços (ex: pagamento de dívida).

5. Natureza da Despesa (ND)

A ND informa o tipo de gasto realizado, usando uma estrutura de até 12 dígitos. Por exemplo, na estrutura **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 do dinheiro usado na despesa, como recursos próprios, transferências federais ou convênios.

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)	2.019	Manutenção das Atividades da Educação
Natureza da Despesa (ND)	3.1.90.13	Contribuições Patronais
Fonte de Recurso	102	FUNDEB - 30% MDE

DAS RESPONSABILIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Esta seção define as funções dos principais atores envolvidos na elaboração e execução do orçamento.

1. SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS:

A Secretaria de Finanças tem a responsabilidade de coordenar todo o processo de planejamento orçamentário.

- **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:

O Gabinete do Prefeito define as prioridades políticas e estratégicas do governo para o PPA e a LDO. Ele aprova as propostas orçamentárias antes de serem enviadas ao Legislativo e articula a cooperação entre as secretarias para garantir o alinhamento das ações.

3. SECRETARIAS E UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS (Setoriais):

Cada secretaria é responsável por elaborar e justificar suas propostas de PPA, LDO e LOA, detalhando programas e metas. Elas também devem monitorar a execução de seus orçamentos, garantindo a eficiência do gasto e o cumprimento dos prazos estabelecidos.

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):

O Poder Legislativo é responsável por analisar, debater e votar os projetos de PPA, LDO e LOA, que se tornam leis após a aprovação. Além disso, a Câmara exerce o controle externo do orçamento, com apoio do Tribunal de Contas, e promove audiências públicas para envolver a sociedade.

6. POPULAÇÃO E SOCIEDADE CIVIL:

A participação da população é fundamental. A sociedade pode contribuir ativamente nas audiências públicas e conselhos para definir prioridades. O papel da população é também o de fiscalizar a execução do orçamento e a aplicação dos recursos, cobrando a prestação de contas.

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 orçamentária 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. 7º 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	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	(Excesso de arrecadação, Superávit			
s	Financeiro de Exercício Anterior, Anulação parcial ou total de dotações, operações de créditos).			
c	Extraordinários			
r	Especiais (Despesas não previstas na LOA Original).			
i				
ç				
ã				
o				
E	Podem ser abertos a partir de decreto do Poder Executivo, até o limite % autorizado na Lei de Orçamento.	Requer Lei Específica	Requer Lei Específica	Requer Lei Específica
x				
i	Nem toda alteração orçamentária pode ser feita utilizando-se o limite da LOA, pois essas podem ser do tipo transposição, Remanejamentos ou Transferências.			
g				
ê				
n				
c				
i				
a				
s				

Aplicação dos conceitos:

Movimentação Efetuada	Créditos Adicionais	Transposição	Remanejamentos	Transferências	Requer Lei 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	DEPENDENTE: 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 Campo Bonito.
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:
 - Alterações na legislação federal, estadual ou municipal pertinente à gestão orçamentária (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, leis orçamentárias anuais, etc.).
 - Novas diretrizes ou normas internas da Administração Municipal.
 - Aperfeiçoamento dos processos e sistemas de planejamento e execução orçamentária.
 - 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 Campo Bonito 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: 12 Agosto 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: 12 Agosto 2025.

CAMPO BONITO (PR). **Lei Orgânica Municipal nº 30, de 05 de Abril de 1990**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-campo-bonito-pr>. Acesso em: 14 Agosto 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: 13 Agosto 2025.

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