



Prefeitura Municipal de

Jardim Olinda

DEPARTAMENTO DE FINANÇAS

MANUAL LDO

MUNICÍPIO DE JARDIM OLINDA PR

WWW.JARDIMOLINDA.PR.GOV.BR

Sumário

1. Introdução à LDO.....	4
O que é a LDO?	4
Importância Educativa e Financeira	4
Histórico Breve	5
2. Base Legal e Constitucional da LDO.....	5
Constituição Federal de 1988	5
Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	6
Integração entre Normas.....	7
3. Objetivos e Princípios da LDO	7
4. Elaboração da LDO no Âmbito Municipal.....	8
5. Conteúdo Obrigatório da LDO	9
Elementos Essenciais	9
Requisitos Adicionais pela LRF	10
6. Papel da Câmara Municipal na Aprovação da LDO	11
Processo de Aprovação	11
7. O PAPEL DA CONTROLADORIA INTERNA NA LDO	12
Responsabilidades Técnicas Obrigatórias.....	13
Controle Concomitante (durante elaboração e discussão).....	14
Controle Especial para Fim de Parecer Prévio (TCE-PR)	15
Procedimentos Internos Recomendados (Modelo TCE-PR)	15
Riscos Específicos Identificados pelo TCE-PR que Devem Ser Monitorados	17
8. Relação com Outros Instrumentos Orçamentários	17
A LDO se integra ao ciclo orçamentário.....	17
Integração com a LRF	18
Desafios Comuns e Boas Práticas.....	18
9. Integração da LDO com o SIAFIC	19
10. METAS FISCAIS	22
Conceito e Finalidade das Metas Fiscais	22

Estrutura Obrigatória do Anexo de Metas Fiscais	23
Metodologia de Projeção das Receitas	23
Estimativa das Despesas e Classificação por Grupos.....	24
Resultado Primário e Resultado Nominal.....	25
Evolução da Dívida e Restos a Pagar	26
11. RISCOS FISCAIS.....	27
Conceito e Finalidade dos Riscos Fiscais	27
Estrutura Obrigatória do Anexo de Riscos Fiscais.....	27
Principais Riscos Fiscais em Municípios de Pequeno Porte	28
Metodologia de Avaliação do Risco Fiscal	30
Medidas de Prevenção e Contingência.....	30
Relação entre Riscos Fiscais e Reserva de Contingência.....	31
Importância dos Riscos Fiscais para o Controle Interno e TCE-PR	31
12. REDAÇÃO DA LDO	32
Dispositivos introdutórios: objeto, finalidade e abrangência	32
Redação das metas e prioridades da administração	33
Disposições sobre a elaboração da LOA	33
Diretrizes para execução orçamentária e financeira.....	34
Disposições sobre alteração na legislação tributária.....	35
Regras para créditos adicionais.....	35
Redação das disposições finais.....	35
Boas práticas de técnica legislativa.....	36
13. FLUXO COMPLETO DA LDO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO.....	36
O papel da LDO dentro do ciclo orçamentário	36
Etapa 2 – Construção das metas e prioridades	37
Etapa 3 – Elaboração dos anexos obrigatórios.....	38
Etapa 4 – Minuta do Projeto de Lei da LDO.....	38
Etapa 5 – Análise da Controladoria Interna	39
Etapa 6 – Envio à Câmara Municipal	39
Etapa 7 – Aprovação e sanção.....	39

Etapa 8 – Parametrização da LDO no SIAFIC	40
Etapa 9 – Execução da LOA conforme a LDO	40
Etapa 10 – Monitoramento contínuo e revisões.....	40
Etapa 11 – Confronto TCE-PR e encerramento do exercício	41
14. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LDO.....	41
Organização e Convocação	42
Participação Social e Registro	43
Relatório Final da Audiência.....	43
15. INDICADORES DE DESEMPENHO NA LDO.....	43
Integração com o PPA	44
Monitoramento e Controle.....	44
16. OBRIGAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA NA LDO.....	45
17. ERROS MAIS COMUNS NAS LDOS (SEGUNDO O TCE-PR)	46
18. ALINHAMENTO SETORIAL DA LDO (COMO CADA SECRETARIA CONTRIBUI)	46

1. Introdução à LDO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento fundamental no planejamento orçamentário brasileiro, especialmente no âmbito municipal. Ela serve como um guia para a elaboração do orçamento anual, definindo prioridades, metas e regras para a gestão financeira pública.



O que é a LDO?

A LDO é uma lei anual que orienta a preparação da Lei Orçamentária Anual (LOA). No contexto municipal, ela é elaborada pelo Poder Executivo (prefeito) e aprovada pela Câmara de Vereadores. Seu objetivo principal é alinhar as ações governamentais com as necessidades da população, garantindo equilíbrio fiscal e transparência.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (artigo 165), a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, incluindo despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Ela também orienta a elaboração da LOA e dispõe sobre alterações na legislação tributária.

Importância Educativa e Financeira

Para vereadores e gestores municipais, entender a LDO é essencial para uma governança responsável. Ela promove a educação financeira ao destacar como recursos públicos são alocados, incentivando debates sobre investimentos em saúde, educação e infraestrutura. Em um município, a LDO pode priorizar, por exemplo, a construção de escolas ou a melhoria de vias públicas, sempre com foco na sustentabilidade financeira.

Histórico Breve

A LDO foi instituída pela Constituição de 1988 e regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000), que reforça a necessidade de planejamento orçamentário responsável. No Brasil, municípios com mais de 50 mil habitantes devem realizar audiências públicas para discutir a LDO, promovendo participação cidadã.

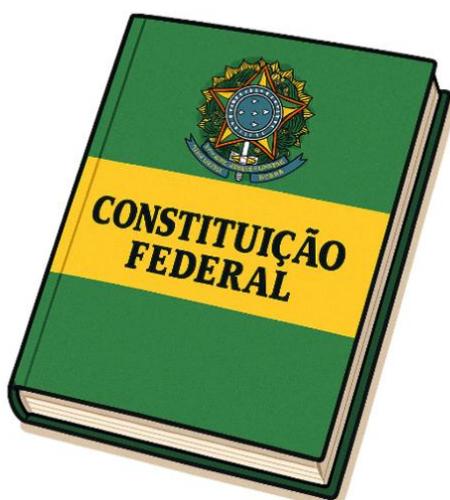
Essa introdução estabelece a base para um entendimento mais profundo, preparando o leitor para as seções subsequentes.

CICLO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL



2. Base Legal e Constitucional da LDO

A LDO não é um instrumento isolado; ela está ancorada em um arcabouço legal robusto, que inclui a Constituição Federal, a LRF e a Lei Orgânica do Município.



Constituição Federal de 1988

O artigo 165 da Constituição estabelece que:

- A LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública.
- Incluirá as despesas de capital para o exercício subsequente.
- Orientará a elaboração da LOA.
- Disporá sobre alterações na legislação tributária.

Além disso, o artigo 166 define o papel do Legislativo na análise e aprovação da LDO, garantindo que emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a LDO.

Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A LRF (Lei Complementar nº 101/2000) detalha as regras para a LDO. No artigo 4º, ela determina que a LDO deve conter:

- Anexo de Metas Fiscais, com projeções de receitas e despesas para três exercícios.
- Anexo de Riscos Fiscais, identificando contingências que possam afetar as contas públicas.
- Reserva de contingência para imprevistos.

No âmbito municipal, a LRF impõe limites para despesas com pessoal (até 60% da receita corrente líquida) e endividamento, promovendo a sustentabilidade financeira. Vereadores devem fiscalizar o cumprimento desses limites ao aprovar a LDO.



Lei Orgânica do Município

Cada município possui sua Lei Orgânica, que deve estar alinhada à Constituição e à LRF. Por exemplo, ela pode especificar prazos para envio da LDO à Câmara (geralmente até 15 de abril) e regras para audiências públicas. Em um município hipotético como São Paulo, a Lei Orgânica reforça a transparência, exigindo relatórios detalhados sobre metas fiscais.

Integração entre Normas



Essas normas formam um sistema integrado: a Constituição fornece o fundamento, a LRF os mecanismos de controle, e a Lei Orgânica as adaptações locais. Para vereadores, isso significa uma responsabilidade educativa: explicar à população como a LDO afeta o dia a dia, como no financiamento de programas sociais.

Essa base legal garante que a LDO não seja apenas um documento burocrático, mas uma ferramenta para planejamento estratégico municipal.

3. Objetivos e Princípios da LDO

Os objetivos da LDO vão além da mera formalidade; eles visam promover uma gestão financeira eficiente e educativa.

Principais Objetivos

Definir Prioridades: Estabelecer metas para áreas como educação, saúde e infraestrutura. Por exemplo, priorizar investimentos em saneamento básico em municípios com déficits.

Garantir Equilíbrio Fiscal:

Projetar receitas e despesas para evitar déficits, conforme a LRF.

PRINCIPAIS OBJETIVOS

- Definir Prioridades
- Garantir Equilíbrio Fiscal
- Orientar a LOA
- Promover Transparência

Orientar a LOA: Servir como ponte entre o Plano Plurianual (PPA) e o orçamento anual.

Promover Transparência:

Incluir mecanismos de controle e participação popular.

Princípios Fundamentais

Princípios Fundamentais



Legalidade

Todas as ações devem estar respaldadas por lei.



Eficiência

Maximizar o uso de recursos públicos.



Transparência

Acesso público a informações orçamentárias.



Responsabilidade

Penalidades por descumprimento, como inelegibilidade para gestores.

- **Legalidade:** Todas as ações devem estar respaldadas por lei.
- **Eficiência:** Maximizar o uso de recursos públicos.
- **Transparência:** Acesso público a informações orçamentárias.
- **Responsabilidade:** Penalidades por descumprimento, como inelegibilidade para gestores.

No contexto educacional, vereadores podem usar a LDO para capacitar a população sobre finanças públicas, realizando workshops sobre como as metas afetam o orçamento familiar.

Esses objetivos e princípios tornam a LDO uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento municipal sustentável.

4. Elaboração da LDO no Âmbito Municipal

A elaboração da LDO é um processo estruturado, envolvendo várias etapas.

Etapas de Elaboração

Planejamento Inicial: O Executivo municipal coleta dados sobre receitas projetadas (impostos, transferências federais) e despesas estimadas.

ETAPAS DE ELABORAÇÃO

1 Planejamento Inicial



B Definição de Metas



i Anexos Obrigatórios



4 Audiências Públicas



5 Envio à Câmara

Definição de Metas: Baseado no PPA, define prioridades, como alocar 25% da receita para educação (conforme artigo 212 da Constituição).

Anexo Obrigatório: Incluir Metas Fiscais (projeções trienais) e Riscos Fiscais (ex.: impactos de recessões econômicas).

Audiências Públicas: Obrigatórias para municípios maiores, permitindo input da sociedade.

Envio à Câmara: Até 15 de abril, para análise e aprovação até 30 de junho.

Papel do Prefeito e Equipe

O prefeito lidera a elaboração, com apoio da secretaria de finanças. Exemplo: Em um município de médio porte, a equipe analisa dados do ano anterior para projetar um superávit de 5%.

Considerações Financeiras

Foco em equilíbrio: Se as despesas excederem as receitas, deve-se prever ajustes, como corte em investimentos não essenciais. Educativamente, isso ensina sobre responsabilidade fiscal.

5. Conteúdo Obrigatório da LDO

A LDO deve conter elementos específicos para ser válida.

Elementos Essenciais

Metas e Prioridades:

Lista de ações prioritárias, como investimentos em transporte público.

Despesas de Capital:

Projeções para obras e aquisições.

Alterações Tributárias:

Propostas de mudanças em impostos municipais, como IPTU.

Anexo de Metas Fiscais:

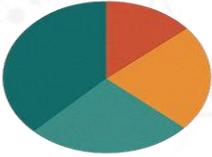
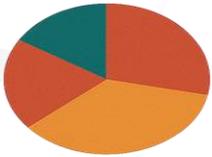
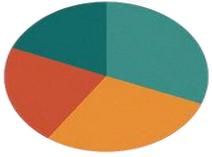
Tabela com receitas, despesas, resultado primário e dívida pública para três anos. Exemplo:

Exercício	Receita Projetada	Despesa Projetada	Resultado Primário
2026	R\$ 100 milhões	R\$ 95 milhões	R\$ 5 milhões
2027	R\$ 105 milhões	R\$ 98 milhões	R\$ 7 milhões
2028	R\$ 110 milhões	R\$ 102 milhões	R\$ 8 milhões

Anexo de Riscos Fiscais: Identificação de riscos, como quedas em repasses federais, e medidas de contingência.

Reserva de Contingência: Percentual da receita para imprevistos (mínimo 1%).

TABELA DE METAS FISCAIS

Meta	
Investimentos	
Saúde	
Educação	

Requisitos Adicionais pela LRF

- Limites para endividamento.
- Regras para concessão de benefícios fiscais.

No foco educacional, vereadores podem usar esses anexos para explicar à população como o orçamento afeta serviços públicos.

Esses conteúdos garantem que a LDO seja um documento completo e acionável.

6. Papel da Câmara Municipal na Aprovação da LDO

A Câmara de Vereadores é crucial na aprovação da LDO, atuando como fiscalizadora.

Processo de Aprovação

Recebimento e Análise: Comissão de Finanças examina o projeto.

Emendas: Vereadores podem propor alterações, desde que compatíveis com o PPA e LRF.

Votação: Aprovação por maioria simples, com possibilidade de veto parcial pelo prefeito.

Fiscalização Posterior: Monitorar o cumprimento das metas.

Responsabilidades Educativas

Vereadores devem promover debates públicos, educando sobre impactos financeiros. Exemplo:

Realizar sessões explicativas sobre como a LDO afeta o salário de servidores.

Esse papel reforça a democracia participativa no planejamento municipal.





RECEBIMENTO
E ANÁLISE



EMENDAS



VOTAÇÃO



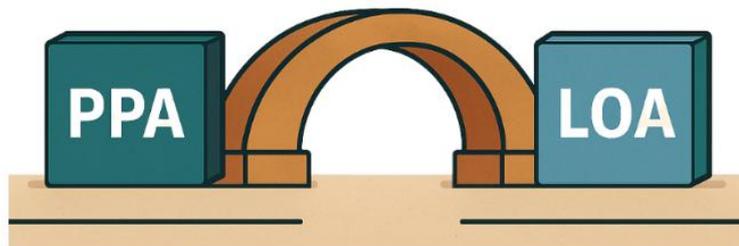
FISCALIZAÇÃO
POSTERIOR

7. O PAPEL DA CONTROLADORIA INTERNA NA LDO

A Controladoria Interna exerce papel central na conformidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), atuando como órgão **preventivo**, **orientador** e **fiscalizador** da execução do planejamento municipal. Sua atuação deriva:

- da **Constituição Federal (art. 31)**;
- da **Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000)**;
- da **Lei 4.320/64**;
- das **Resoluções e Pareceres do TCE-PR** (controle interno municipal);
- da **Lei Orgânica Municipal**, que normalmente define competências típicas de controle.

FUNÇÃO DE PONTE ENTRE



A Controladoria deve garantir que a LDO cumpra sua função de **ponte entre o PPA e a LOA**, prevenindo irregularidades que possam repercutir em parecer prévio desfavorável ou responsabilização do gestor.

Responsabilidades Técnicas Obrigatórias

A atuação da Controladoria pode ser dividida em quatro blocos:

Controle Prévio (antes do envio da LDO à Câmara)

a) Verificação da Conformidade Legal

- Compatibilidade com o **PPA vigente** (CF/88, art. 165).
- Inclusão dos **Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais** (LRF, art. 4º).
- Checagem da previsão de **Reserva de Contingência** (LRF, arts. 4º e 5º).
- Existência de regras para:
 - Limites de empenho e pagamento;
 - Programação financeira;
 - Ordem cronológica;
 - Alteração na legislação tributária.

b) Coerência fiscal das projeções

A Controladoria deve revisar:

- projeções de receitas por fonte (FPM, ICMS, IPTU, convênios);
- estimativas de despesa por grupo e categoria;
- metodologia adotada (média móvel, parâmetros macroeconômicos etc.).

c) Validação de dados encaminhados pela Contabilidade e Planejamento

- Conferência dos demonstrativos utilizados na composição dos Anexos;
- Comparação com a execução do exercício anterior;
- Identificação de inconsistências que possam indicar desequilíbrio fiscal.

Controle Concomitante (durante elaboração e discussão)

A Controladoria deve acompanhar:

- reuniões técnicas do Executivo sobre metas e prioridades;
- elaboração das justificativas dos anexos;
- minuta do Projeto de Lei antes de seu envio à Câmara;



CONTROLE
PRÉVIO



CONTROLE
CONCOMITANTE



CONTROLE
POSTERIOR

• atendimento das exigências do TCE-PR relativas a transparência e disponibilização. Também atua emitindo **Notas Técnicas Internas**, recomendando ajustes antes do encaminhamento legislativo.

Controle Posterior (após aprovação da LDO)

Após a publicação da LDO, a Controladoria deve monitorar:

- o cumprimento das metas físicas e financeiras estabelecidas;
- a coerência da **LOA** com as diretrizes aprovadas;
- a adequação dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários);
- o respeito à programação financeira e à ordem cronológica.

É obrigação do Controle Interno emitir **relatórios trimestrais** sobre a aderência da execução orçamentária à LDO.

Controle Especial para Fim de Parecer Prévio (TCE-PR)

O Tribunal de Contas do Paraná analisa em especial:

- cumprimento dos limites de pessoal (LRF, art. 20);
- cumprimento dos limites constitucionais (15% saúde, 25% educação);
- consistência entre metas previstas e realizadas;
- coerência entre LDO, LOA e PPA;
- registro de riscos fiscais e providências adotadas.

Cabe à Controladoria certificar, por meio de **Declaração de Conformidade**, se a LDO atende a essas exigências.

Procedimentos Internos Recomendados (Modelo TCE-PR)

Abertura do processo interno

- Autuação no sistema oficial (SEI, OXY Protocolo ou similar);
- Check de documentos mínimos exigidos.

Análise técnica preliminar

- Revisão da minuta;
- Conferência de anexos;
- Identificação de riscos e inconsistências.

Emissão de Nota Técnica

- Apontamentos organizados por item;
- Recomendações obrigatórias e orientativas.

Açessoramento da Secretaria de Finanças

- Ajustes nas projeções;
- Atualização das metas e indicadores.

Análise final antes do envio à Câmara

- Conferência de compatibilidade com o PPA;
- Certificação de cumprimento da LRF;
- Aprovação interna com assinatura da Controladoria.

Relatório anual pós-publicação

- Acompanhamento das metas;
- Reavaliação dos riscos fiscais;
- Identificação de desvios significativos.

Checklist Operacional da Controladoria (Pronto para Inserir no Anexo)

Checklist pré-elaboração

- Execução do exercício anterior analisada
- Série histórica de receitas atualizada
- Indicadores inflacionários atualizados (IPCA, PIB)
- Compatibilidade com PPA confirmada
- Identificação preliminar de riscos fiscais

Checklist de conformidade do projeto

- Metas fiscais completas
- Riscos fiscais descritos com medidas mitigadoras
- Reserva de contingência prevista
- Regras de limitação de empenho incluídas
- Dispositivos de programação financeira incluídos
- Propostas de alteração tributária justificadas
- Coerência com limites legais (LRF)

Checklist pós-publicação

- LOA compatível com LDO
- Créditos adicionais dentro das regras
- Relatórios de execução analisados bimestralmente
- Parecer para prestação de contas emitido

Riscos Específicos Identificados pelo TCE-PR que Devem Ser Monitorados

- Previsão de receita superestimada
- Reserva de contingência abaixo do mínimo
- Falta de detalhamento das metas
- Ausência de metodologia clara para projeções
- Inclusão de prioridades desalinhadas ao PPA
- Falta de ações para mitigação dos riscos fiscais
- Irregularidades na ordem cronológica de pagamentos
- Falhas na transparência ativa (Portal da Transparência)

A Controladoria deve registrar ocorrência sempre que verificar **desvio de finalidade, inconsistência fiscal** ou **risco de violação da LRF**.

8. Relação com Outros Instrumentos Orçamentários

A LDO se integra ao ciclo orçamentário.

Relação com o PPA

O PPA (Plano Plurianual) define metas de longo prazo (quatro anos); a LDO as anualiza.

Relação com a LOA

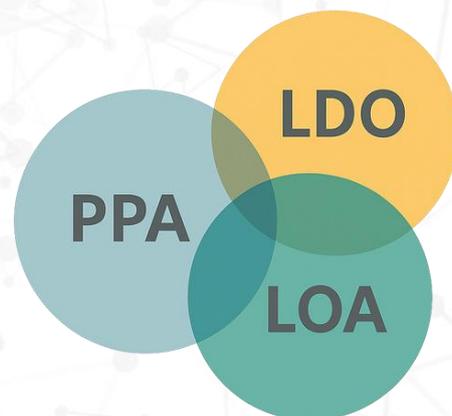
A LOA detalha o orçamento baseado na LDO, especificando gastos por programa.

Integração com a LRF

A LRF une tudo, impondo sanções por desequilíbrios.

Exemplo: Um município usa a LDO para alinhar o PPA com a LOA, priorizando educação financeira.

Essa integração assegura coerência no planejamento.



Desafios Comuns e Boas Práticas

BOAS PRÁTICAS

- ✓ **Transparência**
- ✓ **Participação Popular**
- ✓ **Responsabilidade Fiscal**
- ✓ **Monitoramento Contínuo**

sobre finanças em escolas municipais.

Exemplo: Municípios como Curitiba adotam práticas de orçamento participativo na LDO.

Desafios

- Subestimação de receitas, levando a déficits.
- Falta de participação popular.
- Impactos de crises econômicas.

Boas Práticas

Transparência Digital: Publicar a LDO online com explicações simples.

Capacitação: Treinamentos para vereadores sobre análise financeira.

Monitoramento: Relatórios trimestrais de cumprimento.

Foco Educacional: Incluir módulos

Essas estratégias mitigam desafios e aprimoram a gestão.

9. Integração da LDO com o SIAFIC

A integração entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil – SIAFIC constitui elemento indispensável para assegurar coerência entre o planejamento normativo e a execução prática do orçamento municipal. A LDO, enquanto instrumento intermediário do ciclo orçamentário, define as regras gerais de execução, enquanto o SIAFIC materializa essas regras no dia a dia da administração. Assim, não se trata apenas de compatibilidade conceitual, mas de verdadeira vinculação operacional: o que a LDO determina deve ser parametrizado, controlado e executado dentro do sistema.



A LRF determina que a LDO estabeleça a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso. Por consequência, é obrigação do Executivo implementar esses comandos no SIAFIC, definindo, em ambiente sistêmico, os limites de

movimentação, empenho e liberação de recursos para cada unidade gestora. A LDO também deve prever critérios para ajuste desse cronograma em caso de frustração de receita, determinando mecanismos de contingenciamento ou limitação de empenho, observando as prioridades legais e o caráter continuado de determinadas despesas. No sistema, isso se traduz em bloqueios preventivos de dotação, ajustes automáticos de limites e revisões mensais da disponibilidade financeira.

Outro ponto fundamental é a ordem cronológica de pagamentos. Em atendimento a Lei 14.133/2021 exigem que os entes mantenham rotinas ordenadas de pagamento, com listagens por tipo de serviço, justificativas para eventuais ultrapassagens e transparência no fluxo de registros. A LDO deve detalhar quais áreas administrativas serão responsáveis pela manutenção da lista, como serão tratadas exceções e qual será o papel da Controladoria Interna na fiscalização desse procedimento. No âmbito do SIAFIC, isso significa registrar a data e a ordem das liquidações, manter a rastreabilidade dos pagamentos e registrar automaticamente as justificativas inseridas pelos operadores do sistema.

A LDO também deve disciplinar as regras para abertura e execução de créditos adicionais. Os limites para suplementação, as condições para remanejamento e o uso do excesso de arrecadação precisam constar expressamente na lei. O

sistema, por sua vez, deve impedir suplementações acima do percentual autorizado, exigir o documento legal correspondente e gerar trilha de auditoria para cada movimentação. Essa integração evita erros frequentes observados pelo TCE-PR, como suplementações sem autorização legislativa adequada ou movimentações de fonte incompatíveis com a natureza da despesa.



No tocante aos restos a pagar, a LDO deve orientar a inscrição, o cancelamento e o pagamento,



definindo fluxo de análise e condições específicas para despesas de capital ou convênios com prazo de execução alongado. O SIAFIC precisa garantir que apenas despesas devidamente liquidadas sejam convertidas em restos processados, e que os restos não processados possuam lastro financeiro ou justificativa técnica que comprove sua adequação legal.

O fluxo completo de integração entre

a LDO e o SIAFIC pode ser compreendido em quatro etapas. A primeira consiste na elaboração da LDO, quando a Secretaria de Finanças, em conjunto com o Planejamento e a Contabilidade, define metas fiscais, riscos, prioridades e limites gerais de execução. A segunda corresponde à parametrização no SIAFIC, momento em que as diretrizes legais são traduzidas em regras do

sistema: inserção de limites de empenho, definição das cotas financeiras, programação do cronograma mensal de desembolso, ativação da ordem cronológica e vinculação das fontes de recurso aos programas e ações. A terceira etapa envolve a execução cotidiana, quando Tesouraria e Contabilidade realizam empenhos, liquidações, pagamentos, liberação de cotas e ajustes mensais. Finalmente, a Controladoria Interna exerce controle posterior e concomitante,

verificando se a execução orçamentária está de acordo com as diretrizes estabelecidas na LDO, analisando relatórios do SIAFIC e apontando eventuais inconsistências para correção imediata.



Por fim, o Tribunal de Contas utiliza os dados transmitidos pelo SIM-AM e outros sistemas de fiscalização para confrontar a execução com as diretrizes estabelecidas na LDO, exigindo coerência entre planejamento e execução. Portanto, uma LDO bem estruturada, sem adequada parametrização no SIAFIC, torna-se inócua; da mesma forma, um sistema

rigidamente configurado, mas sem diretrizes claras na LDO, gera insegurança administrativa. A integração entre ambos garante execução orçamentária mais segura, transparente e aderente às exigências da LRF e do TCE-PR, fortalecendo a gestão fiscal e a governança municipal.

10. METAS FISCAIS

Conceito e Finalidade das Metas Fiscais

As Metas Fiscais constituem o núcleo da LDO. Previstas no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, elas estabelecem a direção financeira do município para os três exercícios subsequentes, definindo valores projetados de receitas, despesas, resultados orçamentários, montante da dívida, restos a pagar, investimentos e demais indicadores necessários ao equilíbrio das contas públicas. Em síntese, as metas funcionam como o “piso mínimo” de responsabilidade fiscal que a administração deve observar ao executar a LOA e ao revisar o PPA.



A finalidade do Anexo de Metas Fiscais é assegurar que o planejamento seja realista, mensurável e verificável. Ele permite que o Legislativo e os órgãos de controle avaliem se o município está cumprindo a trajetória fiscal definida, evitando déficits estruturais, crescimento descontrolado de despesas obrigatórias e fragilidade no pagamento de compromissos essenciais. Sem metas claras, a LDO perde sua utilidade como instrumento de governança fiscal e passa a ser meramente declaratória, situação frequentemente

identificada pelo TCE-PR em processos de prestação de contas.

Estrutura Obrigatória do Anexo de Metas Fiscais

O Anexo deve apresentar, de forma comparativa, as metas fixadas para o exercício corrente, o exercício anterior e os três exercícios seguintes. Entre os elementos indispensáveis, incluem-se:

- Receita total e receita corrente líquida;
- Despesa total, com detalhamento dos grupos de despesa;
- Resultado primário e nominal;
- Evolução do saldo da dívida consolidada;
- Projeção de restos a pagar;
- Investimentos previstos;
- Metodologia utilizada para projeção dos valores.

A ausência de qualquer um desses elementos configura fragilidade formal e pode ensejar recomendação ou ressalva no parecer prévio. Em municípios de pequeno porte, é comum que as metas sejam apresentadas de forma simplificada, o que não dispensa a necessidade de rigor metodológico e fundamentação técnica — especialmente porque, nessas localidades, pequenas variações de receita podem produzir grandes impactos no equilíbrio fiscal.

Metodologia de Projeção das Receitas

A LDO deve explicitar como foram estimados os valores de receita. Há três metodologias aceitas de forma corrente pelos tribunais de contas:

Série histórica corrigida pelo IPCA

Utiliza média dos últimos três ou quatro anos, ajustada pelos parâmetros macroeconômicos divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional. É o método mais conservador e adequado para municípios com variação estável de receita.

Média móvel com ponderação

Gera maior sensibilidade às oscilações recentes da arrecadação, sendo recomendada para municípios com economia mais instável ou dependência acentuada de transferências como ICMS.

Projeção baseada em parâmetros macroeconômicos (PIB, inflação e crescimento populacional)

METODOLOGIA DE PROJEÇÃO DAS RECEITAS



Série histórica corrigida pelo IPCA



Média móvel com ponderação



Projeção baseada em parâmetros macroeconômicos

Técnica mais sofisticada, utilizada quando há expectativa de crescimento acima da média, como situações de instalação de empresas ou expansão agroindustrial.

Independentemente do método, a LDO deve descrever a lógica

empregada, inclusive fontes de dados, fatores de ajuste e riscos associados. A omissão desse detalhamento prejudica o controle interno e dificulta a análise do TCE-PR.

Estimativa das Despesas e Classificação por Grupos

A despesa deve ser projetada com base no comportamento dos grupos estabelecidos pela Portaria 163/2001:

- Pessoal e encargos;
- Juros e encargos da dívida;
- Outras despesas correntes;
- Investimentos;
- Inversões financeiras;
- Amortização da dívida.

A LDO deve prever crescimento vegetativo da folha, impactos de reajustes obrigatórios, manutenção de contratos continuados, incremento de encargos previdenciários e custos mínimos legais da saúde e da educação. Em municípios pequenos, a despesa de pessoal costuma representar mais de 50% da RCL, o que exige cuidado metodológico redobrado.

A projeção de despesas não pode ser “colada” da execução anterior; precisa refletir cenários realistas. Por isso, é essencial que o texto da LDO explique como foram estimados contratos permanentes, reajustes, convênios, programas federais e obrigações legais.

Resultado Primário e Resultado Nominal

O resultado primário indica a capacidade do município de honrar compromissos sem recorrer ao endividamento. Já o resultado nominal mede a variação da dívida consolidada ao longo do exercício. Ambos devem constar no Anexo de Metas Fiscais e precisam ser coerentes com a trajetória histórica do município.

Pessoal e encargos

Juros e encargos da dívida

Outras despesas correntes

Investimentos

Inversões financeiras

Amortização da dívida

RESULTADO PRIMÁRIO

JUROS + DA DÍVIDA

RESULTADO NOMINAL

Resultados primários muito elevados podem indicar superestimativa de receita; negativos, por sua vez, sugerem insuficiência de recursos para custeio da máquina pública. A LDO deve justificar eventuais reduções ou metas negativas, demonstrando a estratégia de recuperação fiscal ou mitigação do cenário adverso.

Evolução da Dívida e Restos a Pagar

A LDO deve conter análise da dívida consolidada e dos restos a pagar, com indicação de sua tendência futura. Municípios pequenos que já se encontram no limite prudencial precisam demonstrar como pretendem estabilizar ou reduzir o passivo.

O texto deve explicar:

- condições de amortização;
- projeção de despesas financeiras;
- previsão de novos financiamentos;
- revisão do estoque de restos a pagar não processados.

A situação dos restos não processados é acompanhada de perto pelo TCE-PR por representar risco fiscal relevante. A LDO deve indicar como o município garantirá que só serão inscritos valores com disponibilidade financeira suficiente.

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA E RESTOS A PAGAR



Compatibilidade entre Metas, PPA e LOA

A LDO deve explicitar que as metas fiscais foram elaboradas de forma compatível com:

- objetivos do PPA,
- prioridades estabelecidas para o exercício,
- programa de governo,
- previsão de receitas e limites legais.

Essa compatibilidade não é apenas formal: é um critério de controle. A divergência entre metas da LDO e valores previstos na LOA é apontada como “inconsistência relevante” pelo TCE-PR.

11. RISCOS FISCAIS

Conceito e Finalidade dos Riscos Fiscais

Os riscos fiscais representam eventos incertos, de natureza interna ou externa, capazes de afetar negativamente o equilíbrio financeiro do município. A LRF, em seu art. 4º, exige que a LDO contenha um Anexo de Riscos Fiscais, com a identificação dos

principais fatores que podem comprometer a receita, aumentar a despesa ou impactar o cumprimento das metas fiscais. O objetivo central desse anexo é informar, de forma transparente, quais cenários adversos são possíveis e quais medidas de contingência serão adotadas para mitigar seus efeitos.

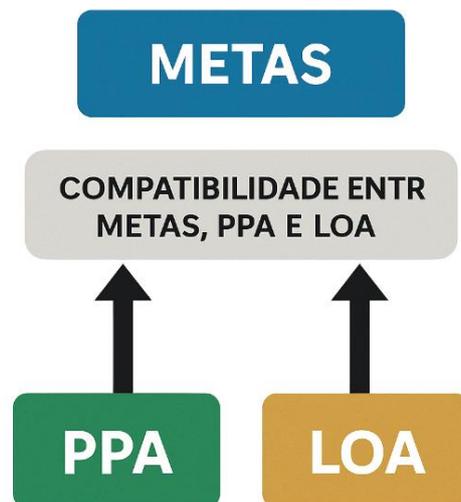
No contexto municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, o risco fiscal não é apenas uma formalidade normativa. Ele é um instrumento de governança que permite ao Executivo antecipar problemas e estruturar respostas coordenadas, evitando desequilíbrios abruptos, atraso de pagamentos, crescimento de restos a pagar e apontamentos no parecer prévio do Tribunal de Contas.

Estrutura Obrigatória do Anexo de Riscos Fiscais

A LDO deve apresentar:

Identificação dos riscos que possam afetar significativamente receitas, despesas ou o resultado fiscal;

Avaliação qualitativa desses riscos, indicando probabilidade e impacto;



Estimativas quantitativas, sempre que possível, apontando valores potenciais;

RISCOS FISCAIS

- Identificação dos riscos
- Avaliação qualitativa
- Estimativas quantitativas
- Medidas de prevenção e contingência



Indicação da reserva de contingência

Medidas de prevenção e contingência, que serão adotadas caso o risco se concretize;

Indicação da reserva de contingência, articulada ao risco identificado.

A omissão de riscos relevantes compromete a consistência da LDO e pode ser interpretada pelo TCE-PR como falha de planejamento e deficiência de controle.

Principais Riscos Fiscais em Municípios de Pequeno Porte

A seguir, descrevem-se os riscos mais recorrentes, com explicação textual e contextualização prática:

Queda nas transferências constitucionais (FPM e ICMS)

Municípios pequenos são altamente dependentes do FPM e do ICMS. Oscilações na atividade econômica nacional ou mudanças no valor adicionado fiscal local podem reduzir repasses, comprometendo a execução das prioridades. Esse risco deve ser expressamente reconhecido na LDO.

Crescimento inesperado da despesa com pessoal

Fatores como decisões judiciais, reenquadramentos, progressões, reenquadramentos, concessões retroativas ou acordos coletivos podem elevar a despesa de pessoal acima da estimativa. Esse risco é agravado quando o município está próximo do limite prudencial.

-  Queda nas transferências constitucionais (FPM e ICMS)
-  Crescimento inesperado da despesa com pessoal
-  Aumento de demandas judiciais
-  Riscos previdenciários (INSS e RPPS)
-  Contingenciamento de convênios e atrasos em transferências voluntárias
-  Perdas com arrecadação própria
-  Riscos operacionais no SIAFIC
- Riscos ambientais e climáticos

Aumento de demandas judiciais

Ações de fornecimento de medicamentos, ações trabalhistas, precatórios, indenizações e sentenças podem elevar rapidamente as obrigações do município. O risco deve incluir estimativa de passivos judiciais e medidas mitigadoras, como acompanhamento processual.

Riscos previdenciários (INSS e RPPS)

A LDO deve destacar possíveis aumentos na alíquota patronal, parcelamentos, compensações previdenciárias não homologadas e divergências no eSocial que gerem autuações.

Contingenciamento de convênios e atrasos em transferências voluntárias

Recursos de programas estaduais ou federais, quando atrasam ou são reduzidos, podem comprometer contrapartidas já assumidas. A LDO deve prever esse risco especialmente em áreas como saúde, assistência e agricultura.

Perdas com arrecadação própria

Inadimplência do IPTU, queda na arrecadação do ISSQN, redução na atividade comercial e retração do agronegócio podem influenciar diretamente a receita tributária. A LDO deve prever estratégias para manter o equilíbrio.

Riscos operacionais no SIAFIC

Erros de parametrização, falhas de integração do sistema ou inconsistências contábeis podem gerar divergências nos dados enviados ao TCE-PR, afetando a transparência fiscal.

Riscos ambientais e climáticos

Enchentes, quedas de safra e eventos climáticos adversos impactam a receita e aumentam despesas emergenciais. Municípios rurais precisam destacar esse risco com ênfase.

Metodologia de Avaliação do Risco Fiscal

A LDO deve detalhar a metodologia adotada para avaliação dos riscos. O modelo mais utilizado é o de **matriz de risco**, que avalia:

- **Probabilidade** (baixa, média ou alta);
- **Impacto fiscal** (baixo, médio ou alto);
- **Classificação final** (aceitável, moderado ou crítico).

Probabilidade	 Baixa	 Média	 Alta
Impacto fiscal	 Baixo	 Médio	 Alto
Classificação final	 Aceitável	 Moderado	 Crítico

A redação deve explicar que a avaliação é realizada com base em séries históricas, análise da execução orçamentária recente, informações da contabilidade, decisões judiciais em curso e parâmetros macroeconômicos.

Medidas de Prevenção e Contingência

A LDO deve estabelecer um conjunto de medidas que serão automaticamente adotadas caso o risco se concretize. Entre elas:

- revisão do cronograma de desembolso;
- limitação de empenho conforme art. 9º da LRF;
- priorização de despesas essenciais;
- suspensão temporária de contratação de novos serviços;

- revisão de contratos e aditivos;
- reestruturação da programação financeira;
- avaliação conjunta entre Controladoria, Contabilidade e Gabinete.

A eficácia dessas medidas será objeto de controle pelo Tribunal de Contas e pela Controladoria Interna, razão pela qual a LDO precisa apresentar justificativas claras e tecnicamente consistentes.

Relação entre Riscos Fiscais e Reserva de Contingência

A reserva de contingência deve estar diretamente ligada aos riscos identificados. A LDO deve explicar:

- qual percentual será destinado;
- quais riscos justificam o montante;
- como será utilizada;
- como será recomposta, caso utilizada.

O TCE-PR costuma apontar como falha a previsão de reserva sem relação com os riscos descritos.

Importância dos Riscos Fiscais para o Controle Interno e TCE-PR

A Controladoria Interna utiliza o Anexo para acompanhar a execução e emitir relatórios de alerta. O Tribunal de Contas confronta o conteúdo do Anexo com a execução real, avaliando se:

- o município identificou adequadamente os riscos;
- adotou medidas de mitigação;
- atuou preventivamente ou de forma omissa;
- respeitou os limites e a programação financeira.

Falhas no tratamento dos riscos podem resultar em recomendações, ressalvas e comprometer a avaliação das contas de governo.

12. REDAÇÃO DA LDO

A LDO como peça normativa: natureza jurídica e estrutura mínima

A Lei de Diretrizes Orçamentárias não é apenas um documento técnico, mas uma **lei em sentido formal**, aprovada pela Câmara Municipal mediante processo legislativo completo, devendo respeitar a Lei Orgânica, o Regimento Interno e os princípios constitucionais da legalidade, publicidade, motivação e transparência. A redação da LDO deve seguir os padrões

Peça Normativa

Natureza jurídica e estrutura mínima



de técnica legislativa aplicáveis às leis municipais, com clareza, precisão e coerência lógica entre artigos, incisos e parágrafos, evitando expressões vagas, dispositivos contraditórios ou lacunas que comprometam a execução orçamentária.

A estrutura mínima recomendada abrange: (i) disposições gerais; (ii) metas e prioridades; (iii) organização e diretrizes para elaboração e execução da LOA; (iv) disposições sobre alterações tributárias; (v) regras específicas de gestão fiscal e

responsabilidade; (vi) anexos obrigatórios, incluindo metas e riscos fiscais; e (vii) disposições finais. Essa organização facilita a interpretação por vereadores, procuradoria, contabilidade, controladoria e órgãos de controle externo.

Dispositivos introdutórios: objeto, finalidade e abrangência

Todo projeto de LDO deve iniciar com um artigo que explicita seu objeto, deixando claro que a lei estabelece as metas e prioridades da administração pública municipal para o exercício subsequente e orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A redação deve mencionar

que a LDO integra o ciclo orçamentário previsto no art. 165 da Constituição Federal e observará, no que couber, as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4.320/64.

É recomendável incluir dispositivo afirmando que a LDO se aplica a todos os Poderes e órgãos da administração direta, fundos, conselhos, autarquias e, quando houver, fundações públicas, garantindo coesão financeira entre todas as unidades gestoras e evitando interpretações restritivas.

Redação das metas e prioridades da administração

A definição de metas e prioridades deve ser apresentada de forma objetiva, vinculando programas, ações e iniciativas diretamente ao PPA. O texto da LDO precisa evitar generalidades como “melhorar os serviços públicos”; em vez disso, deve apresentar prioridades específicas, por exemplo: expansão da atenção básica em saúde, recuperação de estradas rurais, fortalecimento da educação infantil, aprimoramento dos serviços de assistência social.

A LDO também deve indicar programas de execução prioritária, com destaque para setores que exigem atenção continuada, como saúde, educação e agricultura familiar. Essas prioridades devem ser descritas de modo coerente com o planejamento estratégico municipal.

Disposições sobre a elaboração da LOA

Um dos elementos centrais da LDO é o conjunto de regras que orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual. A redação deve detalhar:

- critérios para fixação das receitas e despesas;
- metodologia para estimativa de receitas, mencionando parâmetros adotados;
- limites para expansão de novas despesas obrigatórias;
- vinculação às metas fiscais e aos riscos identificados;
- parâmetros para inclusão de obras em andamento e novos investimentos.

A LDO deve reforçar que toda despesa incluída na LOA dependerá de prévia estimativa de impacto financeiro, nos termos da LRF, e que novas despesas obrigatórias só serão admitidas se acompanhadas de medidas compensatórias.

Diretrizes para execução orçamentária e financeira

A redação da LDO deve conter disposições expressas sobre:

5.1. Programação financeira e cronograma de desembolso

A LDO deve determinar que a Secretaria de Finanças elaborará e atualizará mensalmente o cronograma de desembolso no SIAFIC, priorizando despesas essenciais e respeitando os limites legais.

5.2. Limitação de empenho (LRF, art. 9º)

A redação deve indicar hipóteses de contingenciamento e o procedimento de cálculo proporcional entre unidades gestoras, preservando despesas obrigatórias e serviços essenciais.



5.3. Ordem cronológica de pagamentos

É imprescindível prever que o pagamento de despesas seguirá rigorosamente a ordem cronológica das liquidações, exceto nas hipóteses previstas em lei, com registro obrigatório no SIAFIC e comunicação à Controladoria Interna.

5.4. Controle de restos a pagar

A LDO deve proibir a inscrição de restos não processados sem disponibilidade financeira suficiente, exigir justificativa fundamentada para valores pendentes e prever mecanismo de cancelamento de restos prescritos ou vencidos.

5.5. Execução de convênios e transferências

Deve haver dispositivo estabelecendo regras para contrapartidas municipais, manutenção de cronogramas de desembolso e metodologia de ajustes em caso de atrasos de repasses estaduais ou federais.

Disposições sobre alteração na legislação tributária

A LDO deve indicar, ainda que genericamente, as possíveis alterações tributárias que poderão ocorrer no exercício: revisão de plantas genéricas de valores, atualização de alíquotas, modernização da cobrança do ISSQN, ampliação da base de arrecadação e melhorias na fiscalização. Esse dispositivo atende ao que prevê a Constituição Federal e reforça a transparência fiscal.

Regras para créditos adicionais

A LDO deve definir:

- limite percentual para suplementação de dotação pelo Executivo;
- regras específicas para remanejamento entre categorias;
- hipóteses de utilização de excesso de arrecadação;
- autorização para abertura de créditos especiais mediante ato do Executivo, quando houver previsão expressa.

Uma boa prática é vincular a suplementação ao acompanhamento das metas fiscais, exigindo relatório técnico da Contabilidade e manifestação da Controladoria Interna.

Redação das disposições finais

As disposições finais devem conter:

- indicação dos anexos que integram a LDO;
- vigência da lei;
- revogação de normas incompatíveis;
- autorização para regulamentação por decreto, quando necessário.

A redação deve ser objetiva e sem elementos supérfluos, garantindo encerramento claro ao texto normativo.

Boas práticas de técnica legislativa

A redação da LDO deve:

- evitar jargões excessivamente técnicos sem explicação;
- manter uniformidade terminológica com o PPA e a LOA;
- utilizar frases curtas e diretas;
- distribuí-la de forma organizada, com capítulos e artigos bem definidos;
- incluir fundamentação mínima quando houver alteração de metodologia ou critérios financeiros.

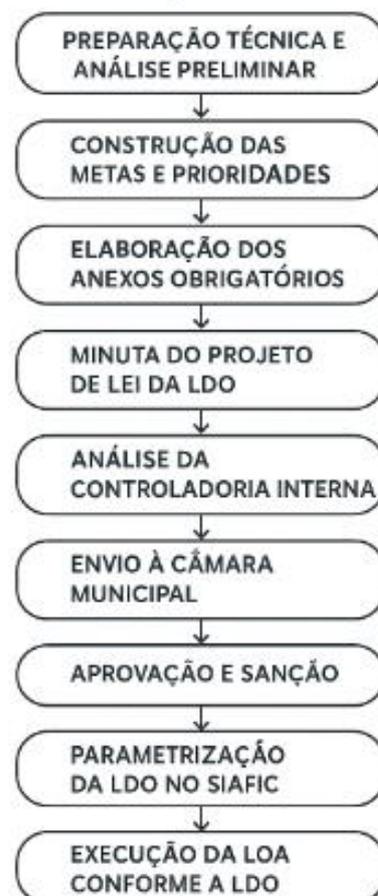
Municípios pequenos, em especial, devem prezar por simplicidade e coerência, evitando normas genéricas demais ou artigos complexos sem necessidade.

13. FLUXO COMPLETO DA LDO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O papel da LDO dentro do ciclo orçamentário

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento que conecta a visão estratégica do PPA com a execução anual da LOA. Seu fluxo processual não se limita à fase legislativa; ele se estende desde a análise de conjuntura fiscal até o encerramento do exercício, passando pela participação das secretarias, do controle interno, do Legislativo e dos órgãos de controle externo. A LDO funciona como uma engrenagem intermediária, ajustando o planejamento de

FLUXO COMPLETO DA LDO NO CICLO ORÇAMENTÁRIO



médio prazo às condições reais do exercício subsequente, preservando a responsabilidade fiscal e garantindo previsibilidade administrativa.

Assim, compreender o fluxo completo da LDO é essencial para que gestores públicos evitem atrasos, inconsistências e apontamentos do Tribunal de Contas. Em municípios pequenos, onde o corpo técnico geralmente é reduzido, a clareza procedimental torna-se ainda mais indispensável.

Etapa 1 – Preparação técnica e análise preliminar

O fluxo inicia-se com uma avaliação técnica da situação fiscal do município. A Secretaria de Finanças, em conjunto com a Contabilidade e o Setor de Planejamento, realiza estudo da execução orçamentária do exercício em andamento, analisando:

- comportamento da receita por fonte;
- rigidez da despesa obrigatória;
- evolução do pessoal e encargos;
- estoque de restos a pagar;
- saldo da dívida consolidada;
- riscos fiscais já identificados;
- projeções macroeconômicas disponíveis.

Essa etapa é fundamental para que a LDO reflita a capacidade financeira real do município, evitando metas irreais ou projeções superestimadas.

Etapa 2 – Construção das metas e prioridades

Com base no diagnóstico inicial, inicia-se a elaboração das metas fiscais e das prioridades para o exercício. Nessa fase, ocorre o alinhamento entre:

- objetivos do PPA vigente;
- demandas setoriais apresentadas pelos secretários;
- capacidade de investimento;
- disponibilidade financeira esperada;
- exigências legais (saúde, educação, RPPS, contrapartidas).

A definição das metas e prioridades é um processo técnico, que deve ser documentado internamente para assegurar rastreabilidade e transparência.

Etapa 3 – Elaboração dos anexos obrigatórios

A LDO deve conter três conjuntos essenciais de documentos:

1. **Anexo de Metas Fiscais** – com projeções trienais;
2. **Anexo de Riscos Fiscais** – com identificação de eventos adversos e medidas mitigadoras;
3. **Anexo de Prioridades Governamentais** – quando previsto no PPA ou na Lei Orgânica.

Nessa etapa, os técnicos consolidam tabelas, quadros e justificativas, especialmente relacionados à metodologia de projeção e identificação de riscos.

Etapa 4 – Minuta do Projeto de Lei da LDO

Com os anexos concluídos, elabora-se a minuta da lei.

A peça deve conter:

- disposições gerais;
- metas e prioridades;
- diretrizes para elaboração da LOA;
- regras de execução orçamentária;
- dispositivos sobre alterações tributárias;
- regras sobre pessoal, convênios e restos a pagar;
- parâmetros da programação financeira;
- ordem cronológica de pagamentos;
- reserva de contingência;
- regras de suplementação;
- disposições finais.

A redação deve ser clara, objetiva e tecnicamente fundamentada, evitando contradições e lacunas.

Etapa 5 – Análise da Controladoria Interna

Antes do envio ao Legislativo, a minuta é encaminhada à Controladoria Interna, que realiza:

- avaliação da conformidade legal;
- checagem da consistência entre metas, riscos e prioridades;
- verificação da compatibilidade com o PPA;
- análise de coerência técnica das projeções;
- emissão de Nota Técnica ou Declaração de Conformidade.

A Controladoria tem papel preventivo, evitando que erros avancem ao processo legislativo.

Etapa 6 – Envio à Câmara Municipal

Enviada ao Legislativo dentro dos prazos da Lei Orgânica e do Regimento Interno, a LDO passa por:

- leitura em plenário;
- análise pelas comissões temáticas (finanças, orçamento, legislação);
- pedido de informações complementares ao Executivo, se necessário;
- emendas parlamentares;
- audiência pública obrigatória;
- parecer das comissões;
- votação final.

A participação do Legislativo deve ser transparente e acompanhada de documentos técnicos que subsidiem o debate.

Etapa 7 – Aprovação e sanção

Após aprovação em plenário, o Executivo sanciona a lei e publica no diário oficial. A partir desse ponto, a LDO passa a ser referência normativa para todo o exercício orçamentário seguinte.

Etapa 8 – Parametrização da LDO no SIAFIC

Após sancionada, inicia-se a etapa mais operacional do fluxo: a tradução da LDO para dentro do sistema.

O SIAFIC deve ser configurado com:

- limites de empenho;
- cotas financeiras por unidade gestora;
- regras de bloqueio preventivo;
- ordem cronológica;
- parâmetros de suplementação;
- amarração entre fontes e ações;
- regras para inscrição de restos a pagar.

Sem essa etapa, a LDO não se converte em regra prática.

Etapa 9 – Execução da LOA conforme a LDO

Durante todo o exercício, a execução deve observar:

- metas fiscais;
- limites da programação financeira;
- regras de contingenciamento;
- ordem cronológica;
- limites de pessoal;
- execução dos convênios;
- compatibilidade com riscos fiscais.

Cada despesa executada precisa respeitar o fluxo normativo definido na LDO.

Etapa 10 – Monitoramento contínuo e revisões

A Controladoria Interna e a Contabilidade acompanham:

- cumprimento das metas;
- comportamento da receita;
- execução de despesas obrigatórias;

- uso da reserva de contingência;
- riscos se materializando;
- necessidade eventual de limitação de empenho.

Relatórios internos são emitidos periodicamente para orientar o Executivo e subsidiar futuras decisões.

Etapa 11 – Confronto TCE-PR e encerramento do exercício

No encerramento do exercício, o Tribunal de Contas confronta:

- metas previstas × metas realizadas;
- riscos identificados × riscos ocorridos;
- regras da LDO × execução real;
- coerência entre LDO, LOA e PPA.

Esse confronto embasa o parecer prévio das contas de governo e orienta recomendações futuras.

14. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DA LDO

As audiências públicas relativas à LDO representam um dos instrumentos mais relevantes de participação social e transparência fiscal no âmbito municipal. Sua realização fundamenta-se nos arts. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas diretrizes da Constituição Federal e na legislação local (Lei Orgânica e Regimento Interno). A audiência pública não tem caráter meramente formal: é uma etapa indispensável do processo de planejamento, em que a administração expõe a situação fiscal, justifica as metas e prioridades e recebe contribuições da sociedade civil.

No contexto municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, a audiência pública da LDO cumpre dupla função: esclarecer à população a lógica e as restrições da gestão orçamentária e permitir que servidores, conselhos e munícipes participem da definição de prioridades. A ausência ou inadequação dessa etapa costuma gerar recomendações do TCE-

PR, especialmente quando não há publicidade suficiente ou quando não se apresenta conteúdo técnico mínimo.

AUDIÊNCIA PÚBLICA DA LDO



Organização e Convocação

A audiência deve ser convocada com antecedência razoável, mediante publicação oficial no Diário Oficial, Portal da Transparência e demais meios disponíveis (site institucional, murais da prefeitura, redes sociais). A convocação deve indicar data, horário, local, pauta e informações de acesso quando o encontro for híbrido ou remoto. A responsabilidade pela convocação geralmente recai sobre a Secretaria de Finanças ou a Secretaria de Planejamento, podendo envolver o Gabinete do Prefeito para harmonização institucional.

Conteúdo Mínimo a Ser Apresentado

Durante a audiência, é indispensável apresentar:

- diagnóstico fiscal do exercício em andamento;
- comportamento da receita e projeções para o exercício seguinte;
- análise da despesa obrigatória, especialmente pessoal, saúde e educação;
- prioridades governamentais;
- evolução da dívida e restos a pagar;
- riscos fiscais e medidas de mitigação;
- estrutura preliminar da LDO;

- relação entre metas, prioridades, PPA e LOA.

A apresentação deve ser objetiva, didática e tecnicamente correta, evitando termos excessivamente técnicos sem explicação.

Participação Social e Registro

Embora a participação popular seja, muitas vezes, reduzida em cidades pequenas, a audiência deve assegurar espaço para manifestações, perguntas, sugestões e contribuições escritas. Essas participações devem ser registradas em ata, que será assinada pelos responsáveis e posteriormente anexada ao processo administrativo e disponibilizada no Portal da Transparência.

Relatório Final da Audiência

Encerrada a audiência, deve ser elaborado um relatório contendo:

- resumo das informações apresentadas;
- lista de participantes;
- contribuições recebidas;
- encaminhamentos adotados;
- anexação da ata, slides utilizados e demais documentos.

15. INDICADORES DE DESEMPENHO NA LDO

A utilização de indicadores de desempenho na LDO fortalece a gestão orientada a resultados, permitindo que metas deixem de ser elementos abstratos para se tornarem parâmetros verificáveis de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. Embora a legislação não obrigue a inclusão de indicadores na LDO, esta é considerada uma boa prática de gestão pelo TCE-PR e pela Secretaria do Tesouro Nacional, principalmente por conferir maior clareza entre prioridades e entregas esperadas.

Integração com o PPA

Os indicadores apresentados na LDO devem derivar dos objetivos estratégicos do PPA. Em outras palavras, a LDO anualiza a entrega esperada para o exercício seguinte, traduzindo macroobjetivos plurianuais em metas físicas mensuráveis. Essa integração impede que a LDO se torne uma lista genérica de prioridades sem compromisso mensurável.

Definição e Qualidade dos Indicadores

Indicadores devem ser:

- **Mensuráveis** (padrões numéricos, percentuais ou quantitativos);

INDICADORES



Mensuráveis
(padrões numéricos, percentuais ou quantitativos)



Relevantes
(relacionados às políticas governamentais prioritárias)



Realistas
(compatíveis com a capacidade financeira)



Tempestivos
(referentes ao exercício fiscal específico)



Verificáveis
(passíveis de apuração no SIAFIC, sistemas setoriais ou SIM-AM)

- **Relevantes** (relacionados às políticas governamentais prioritárias);
- **Realistas** (compatíveis com a capacidade financeira);
- **Tempestivos** (referentes ao exercício fiscal específico);
- **Verificáveis** (passíveis de apuração no SIAFIC, sistemas setoriais ou SIM-AM).

Exemplos práticos para municípios pequenos incluem: taxa de cobertura vacinal, número de pacientes atendidos na atenção básica, horas-máquina

aplicadas na manutenção de estradas rurais, número de vagas ofertadas na educação infantil, famílias acompanhadas pelo PAIF, etc.

Monitoramento e Controle

A LDO deve definir que o acompanhamento dos indicadores ocorrerá trimestralmente, com publicação dos resultados parciais no Portal da Transparência e envio à Comissão de Finanças da Câmara. A Controladoria Interna utiliza esses indicadores como referência para seus relatórios de auditoria e para aferir a execução das metas fiscais e físicas.

16. OBRIGAÇÕES DE TRANSPARÊNCIA NA LDO

A transparência é um dos pilares da gestão fiscal responsável. A LDO, por sua natureza, deve ser permanentemente disponibilizada para acesso público, desde sua minuta inicial até sua aprovação e execução. O art. 48 da LRF estabelece que os instrumentos de planejamento e orçamento, incluindo a LDO, devem ser amplamente divulgados em meios eletrônicos de acesso público, em linguagem compreensível.

Publicação e Publicidade Ativa



**DIÁRIO OFICIAL
OU EQUIVALENTE
MUNICIPAL**



**PORTAL DA
TRANSPARÊNCIA**



**NA PÁGINA
OFICIAL DA
PREFEITURA**



**NO AMBIENTE
LEGISLATIVO
(DURANTE TRAMITAÇÃO)**

- existência de anexos obrigatórios;
- integridade e completude da LDO disponibilizada;
- histórico de versões e alterações;
- rastreabilidade entre projeto original e redação final aprovada.

A LDO deve ser publicada:

- no Diário Oficial ou equivalente municipal;
- no Portal da Transparência;
- na página oficial da Prefeitura;
- no ambiente legislativo (durante tramitação);
- acompanhada de anexos, relatórios, notas explicativas e, quando possível, apresentações utilizadas em audiências.

Exigências do TCE-PR

O Tribunal de Contas verifica:

- clareza do texto publicado;

Faltas de transparência podem gerar recomendações e apontamentos no parecer prévio.

17. ERROS MAIS COMUNS NAS LDOs (SEGUNDO O TCE-PR)

A análise das prestações de contas municipais evidencia erros recorrentes na formulação das LDOs. Entre os principais apontamentos do TCE-PR, destacam-se:

- metas fiscais desconexas da realidade ou superestimadas;
- ausência de metodologia de projeção;
- riscos fiscais incompletos ou genéricos;
- falta de articulação entre LDO, PPA e LOA;
- regras de contingenciamento mal formuladas;
- omissão sobre ordem cronológica;
- anexos com falhas formais;
- ausência de justificativas técnicas.

A maior parte desses erros decorre da replicação automática de LDOs anteriores, sem atualização técnica. A redação da LDO deve sempre partir de diagnóstico atualizado, e não de versões anteriores meramente copiadas.

18. ALINHAMENTO SETORIAL DA LDO (COMO CADA SECRETARIA CONTRIBUI)

O processo de elaboração da LDO exige participação ativa de todas as secretarias municipais. Cada pasta deve apresentar suas necessidades, prioridades, indicadores e justificativas técnicas, de forma coerente com o PPA e com sua capacidade operacional.

Saúde

Apresenta metas de atenção básica, procedimentos, cobertura vacinal, habilitações SUS, equipes, estrutura física, demandas de manutenção dos serviços essenciais e riscos sanitários.

Educação

Contribui com estimativas de matrículas, transporte escolar, merenda, manutenção de escolas, despesas de pessoal do magistério e cumprimento das exigências do FUNDEB.

Assistência Social



SAÚDE



EDUCAÇÃO



ASSISTÊNCIA SOCIAL



ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

Submete projeções sobre PAIF, PAEFI, SCFV, benefícios eventuais, famílias acompanhadas e estruturação da rede SUAS municipal.

Obras e Agricultura

Apresentam demandas de infraestrutura, serviços de manutenção, máquinas, estradas rurais, logística de escoamento, obras em andamento e novos investimentos.

Administração e Finanças

Organizam dados de pessoal, encargos, manutenção administrativa, tecnologia da informação, contratos continuados e estrutura de arrecadação.

O alinhamento setorial garante que a LDO represente efetivamente as necessidades da gestão, evitando descompasso entre o planejamento e a execução.

A consolidação deste Manual da Lei de Diretrizes Orçamentárias reafirma que uma administração pública eficiente não se constrói apenas na execução, mas principalmente no **planejamento estruturado, responsável e transparente.**

O equilíbrio fiscal, a capacidade de investimento, a continuidade dos serviços essenciais e a segurança jurídica das decisões administrativas dependem diretamente da qualidade técnica da LDO e de sua integração com o PPA, a LOA e os sistemas oficiais de execução. Uma gestão que planeja com rigor, executa com responsabilidade e monitora com disciplina cria as condições para resultados concretos, reduz riscos, fortalece a confiança institucional e entrega políticas públicas de forma consistente. Em síntese, **governar bem começa no planejamento** — e a **LDO é o eixo central dessa caminhada**.

Governar bem começa no planejamento



MANUAL PRÁTICO DE ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA LDO
GUIA EDUCACIONAL COM ÊNFASE EM FINANÇAS PÚBLICAS E RESPONSABILIDADE FISCAL
ELABORADO PELA DIVISÃO DE CONTABILIDADE / DEPARTAMENTO DE FINANÇAS
PREFEITURA MUNICIPAL DE JARDIM OLINDA, PR

2025