FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LEANDRO FELIPE GALIZA

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA. ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS / RJ.

Rio de Janeiro

2014

LEANDRO FELIPE GALIZA

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA. ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS / RJ.

TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira da Cunha.

Rio de Janeiro
2014

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Galiza, Leandro Felipe
Os desafios da integração entre os instrumentos de planejamento orçamentário: PPA, LDO e LOA : estudo de caso do município de Nilópolis/RJ / Leandro Felipe Galiza. - 2014.
50 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.
Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha.
Inclui bibliografia.

1. Administração municipal. 2. Planejamento municipal. 3. Orçamento municipal. I. Cunha, Armando, 1947- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.4214

SRA FGV

LEANDRO FELIPE GALIZA

O DESAFIO DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO: PPA, LDO E LOA. ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS/RJ

Trabalho Final de Curso apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Data da defesa: 22/05/2014

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Armando Santos Moreira da Cunha
Orientador (a)

Roberto da Costa Pimenta

Elizabeth Freitas Rodrigues

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Alberico Felippe e Beatriz Angélica, pelo apoio constante.

Aos meus filhos Beatriz e Bernardo, fonte de constante alegria e amor.

A minha companheira, amiga, esposa é principal incentivadora, Rosana, fonte de minha determinação, obrigado pela paciência e compreensão ao longo desta caminhada.

Beatriz, Bernardo e Rosana amo todos vocês!

Aos meus colegas que contribuíram para minha caminhada durante o curso, participando do meu crescimento pessoal e acadêmico.

Ao meu orientador Prof. Armando Cunha, pela capacidade de transmitir conhecimento, pela disposição constante em ajudar e principalmente pela confiança neste trabalho. Ao Mestre o meu muito obrigado.

RESUMO

A presente pesquisa tem o objetivo de identificar e entender em que medida a integração entre os instrumentos orçamentários é afetada no âmbito do município de Nilópolis / RJ.

Para isso, foram estudados os principais conceitos relacionados ao assunto, bem como diversos documentos, e diversas entrevistas com atores (stakeholders) do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

O Referencial teórico apresenta o orçamento como um instrumento multifacetado que pode ser entendido em três dimensões: Política, Jurídica e Econômica. Tal referencial teórico foi utilizado na presente pesquisa a fim de identificar as questões e fatores que afetam a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) no município de Nilópolis / RJ, dando desta forma, uma perspectiva ao leitor sobre o assunto em foco.

Verificou-se que os fatores identificados pelos entrevistados, não são diretamente responsáveis por um falta de integração entre o PPA, LDO e LOA. Foi concluído que os principais fatores, indicados na pesquisa, são conseqüências de causas externas ao município de Nilópolis.

Palavras-chave: 1. Plano Plurianual (PPA), 2. Diretrizes Orçamentárias, 3. Orçamento Municipal, 4. Dimensões do Orçamento.

ABSTRACT

This research aims to identify and understand the extent to which integration between budget instruments is affected within the municipality of Nilópolis/RJ.

For this, the main concepts related to the subject, as well as various documents, and interviews with various actors (stakeholders) of the Legislative Branch and the Executive Branch were studied.

The Theoretical Framework presents the budget as a multifaceted tool that can be understood in three dimensions: Political, Legal and Economic. This theoretical framework was used in this study to identify the issues and factors affecting the integration of budget instruments (PPA, LDO and LOA) in the municipality of Nilópolis/RJ, giving thus the reader a perspective on the subject in focus.

It was found that the factors identified by respondents are not directly responsible for a lack of integration between the PPA, LDO and LOA. It was concluded that the main factors indicated in research, are consequences of external causes to the municipality of Nilópolis.

Keywords: 1. Multiyear Plan (PPA), 2. Budget Guidelines, 3. Municipal Budget, 4. Dimensions Budget.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

LRF – Lei Responsabilidade Fiscal.

PPA – Plano Plurianual.

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária.

LOA – Lei Orçamentária Anual.

CF – Constituição Federal.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IR – Imposto de Renda.

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo.

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual.

FGV – Fundação Getulio Vargas.

RJ – Rio de Janeiro.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Processo Integrado de Planejamento e Orçamento Municipal 13
Figura 2: Dimensões do Orçamento Público 17
Figura 3: Evolução do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) distribuído aos municípios do Rio de Janeiro 19
Figura 4: Relação entre investimentos repassados e o percentual de execução da despesa por estados e municípios 20
Figura 5: Evolução da Receita Municipal 27
Figura 6: Evolução das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – 2007/2012 28

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Perfis dos Entrevistados 23
Quadro 2: Analise Sistematizada das Entrevistas 32
Quadro 3: Desafios à integração: Sugestões por dimensão orçamentária 40

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 12
1.1 OBJETIVOS 14
1.2 RELEVÂNCIA DO ESTUDO 14
2 O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO MULTIFACETADO 16
2.1 AS DIMENSÕES DO ORÇAMENTO 17
2.1.1 A DIMENSÃO POLÍTICA 17
2.1.2 A DIMENSÃO ECONÔMICA 18
2.1.3 A DIMENSÃO JURÍDICA 20
3 METODOLOGIA 23
3.1 COLETA DE DADOS 23
4 O MUNICÍPIO DE NILÓPOLIS / RJ 26
4.1 CENÁRIO POLÍTICO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO 29
5 ANÁLISE DAS ENTREVISTAS 31
5.1 TRATAMENTO DOS DADOS 31
5.2 DIMENSÃO POLÍTICA 33
5.3 DIMENSÃO ECONÔMICA 34
5.4 DIMENSÃO JURÍDICA 36
6 CONCLUSÕES E SUGESTÕES 38
REFERÊNCIAS 42
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS 44
APÊNDICE B - RECEITA POR CATEGORIAS ECONOMICAS 46
APÊNDICE C - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA 52

1. INTRODUÇÃO

O processo orçamentário brasileiro tem sua base legal na Constituição Federal de 1988, especificamente nos artigos 165 a 169, nas Constituições Estaduais, nas Leis Orgânicas dos Municípios, na Lei Federal 4.320/64 e na Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 (Lei Responsabilidade Fiscal – LRF).

Na Constituição Federal de 1988, o Art. 165 instituiu as leis de: Lei do Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; Lei do Orçamento Anual – LOA, estabelecendo a integração entre as mesmas. Para Giacomoni (2012, p. 216), "A integração entre o plano plurianual e orçamento anual fica ainda mais bem explicitada por meio do papel cumprido por outra novidade da Constituição de 1988 – a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que além de fornecer orientação para a elaboração dos orçamentos anuais, tem por finalidade destacar, da programação plurianual, as prioridades e metas a serem executadas em cada orçamento anual".

No âmbito municipal, essa integração ocorre também com o Plano Diretor do Município, o qual estipula um planejamento de longo prazo. O Plano Diretor foi instituído pela Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto das Cidades, e serve como base para o planejamento de médio prazo do PPA. No caso do município de Nilópolis/RJ o Plano Diretor foi estabelecido na Lei Complementar n.° 68 de 03 de outubro de 2006, que no seu Art. 2, § 1º ratifica a integração com o PPA, LDO e LOA:

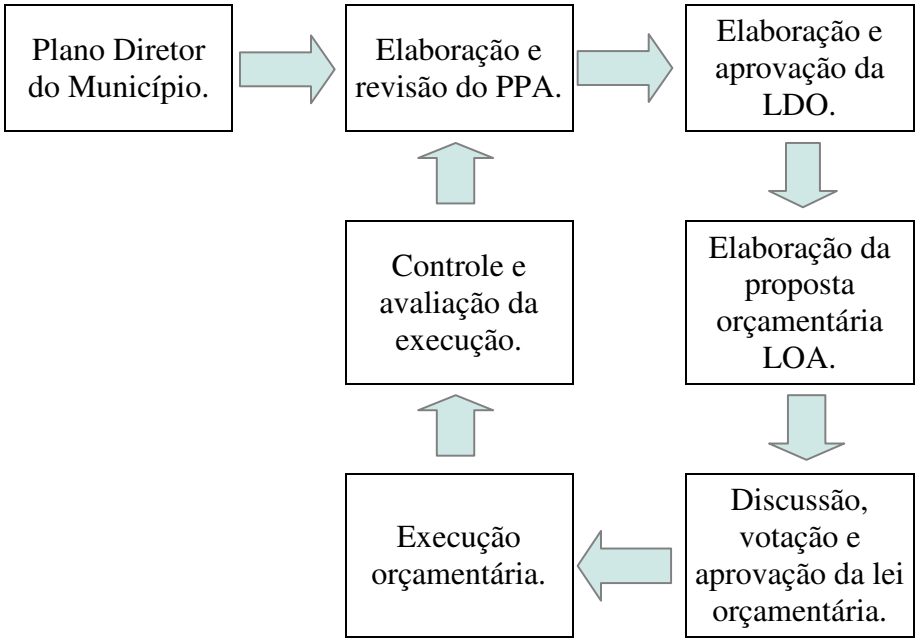
> *Art. 2o - O Plano Diretor é instrumento de planejamento estratégico da política de desenvolvimento urbano, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município.*
> *§ 1o - O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

Diante do exposto percebe-se que o PPA, a LDO e a LOA devem incorporar as diretrizes e metas do Plano Diretor, sendo este o pilar do sistema municipal de planejamento e orçamento. No PPA deve-se estabelecer os programas e ações acerca das diretrizes e metas contidas no Plano Diretor, devendo a LDO incorporar em seu conteúdo as ações prioritárias, restando para a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para execução das respectivas ações.

A figura 1 representa, de forma simplificada, a integração, conforme o quadro legal, dos instrumentos de planejamento orçamentário no âmbito municipal.

Figura 1

Processo Integrado de Planejamento e Orçamento Municipal.



FONTE: adaptado do livro Orçamento Público de James Giacomoni, p. 217

Durante a vigência de um PPA, serão realizadas quatro LDO´s e quatros LOA´s, cujos projetos de lei serão apreciados pelo Legislativo, podendo sofrer emendas. Conforme artigo 166, § 3º, inciso I, da CF/88, as emendas à LOA só poderão ser aprovadas se estiverem compatíveis com o PPA. Deprende-se, portanto, que as emendas ao orçamento são que devem estar de acordo com o PPA, e não este se adequar às modificações propostas nas emendas. Não pode a alteração do PPA decorrer de modificações de programação quando da elaboração da LOA porque esta não se destina ao planejamento da ação governamental, e sim apenas para a quantificação dos recursos necessários à execução das ações que possibilitem o alcance dos objetivos traçados pelo PPA.

No caso de um município dependente de repasses, como é o caso de Nilópolis/RJ, o orçamento é mais sensível a essas questões. Essas distorções no orçamento afetam o planejamento e as prioridades estabelecidas inicialmente e podem ser justificadas por fatores como:

- O contingenciamento de recursos, que acaba afetando os projetos definidos na LDO, provocando um esvaziamento da mesma.

- A necessidade de resultados imediatistas, normalmente com fins políticos, gera a inversão da integração desses instrumentos (PPA, LDO e LOA), uma vez que se prioriza a alocação dos recursos, sobre o planejamento estratégico.
- Conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, que segundo Souza (2008) provoca um esvaziamento da discussão do PPA e dá uma excessiva importância a LOA em detrimento do PPA e do planejamento nele contido.

Inicialmente, a análise do caso do município de Nilópolis foi concebida para abranger dois momentos: o primeiro, que estuda a relação das promessas de campanhas, a partir da eleição de 2012, com o PPA referente ao período de 2014 a 2017; e, o segundo que avalia os fatores que afetam a integração entre o PPA, LDO e LOA, gerando desta forma duas pesquisas separadas, porém complementares. Esta pesquisa contempla o segundo tópico, ou seja, os fatores que afetam a integração entre o PPA, LDO e LOA. A pesquisa que trata dos fatores que influenciaram na transposição das promessas de campanha para o PPA foi desenvolvida pelo discente Mario Filho, sobre o título "O alinhamento entre o plano de Governo e o PPA: O caso do município de Nilópolis".

1.1. OBJETIVOS

Este trabalho tem como objetivo geral identificar e analisar as questões e os fatores que afetam a integração dos instrumentos de planejamento orçamentário no âmbito do Município de Nilópolis/RJ.

Para alcançar esse objetivo é necessário ultrapassar objetivos intermediários. De acordo com Vergara (2010), os objetivos intermediários são etapas do caminho a ser percorrido para atingir o objetivo final. Está pesquisa teve como objetivo intermediário a identificação da relação, na esfera orçamentária, entre os poderes Executivo e Legislativo, no tocante aos procedimentos, práticas e escolhas orçamentárias do município de Nilópolis/RJ.

1.2. RELEVÂNCIA DA PESQUISA

De acordo com o quadro legal, que fundamenta a integração dos instrumentos de planejamento orçamentário, o PPA deveria indicar o planejamento de médio prazo, com as prioridades para investimento e alocação dos recursos, o qual serve como parâmetro para fixar as diretrizes do próximo ano (LDO), que fundamenta a LOA definindo os recursos para cada

prioridade. A apreciação e aprovação das Leis pelo poder legislativo serviria para a sociedade debater e tomar conhecimento sobre as prioridades e recursos destinados para cada projeto.

Quando a integração desses instrumentos (PPA, LDO e LOA) se inverte, ou seja, o PPA que se ajusta a LOA ocorre uma enorme distorção no planejamento elaborado e aprovado (PPA), e, ainda, em nível Municipal o distanciamento do orçamento com o Plano Diretor do Município. Segundo Cunha (2013) essas distorções podem gerar problemas, tais como: investimentos sem perspectivas de continuidade; ausência de visão estratégica; falta de confianças nas informações; arritmia na execução orçamentária; foco nos setores e não nos problemas.

A LOA deveria ser um desdobramento natural do PPA e normatizado pela LDO. Na falta dessa integração, porém, o PPA vira uma mera formalidade legal para a aprovação da LOA, a qual se torna a Lei mais relevante do processo orçamentário. Segundo Mendes (2008, p. 10) a seguinte frase retrata bem a distorção: *"O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA)"*.

2. O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO MULTIFACETADO

Pensar em orçamento meramente como uma relação de números que mostra as receitas e as despesas é limitar a abrangência e o verdadeiro alcance do orçamento público.

Segundo Wildavsy (1997, p. xxiii), "Confronted with the vast array of figures in the Budget of the United States, one is likely to think of budgeting as na arid subject, the province of stodgy clerks and dull statisticians. Nothing could be more mistaken". No entendimento do autor, o orçamento tem a ver com a transformação dos recursos financeiros em finalidades da sociedade. Ainda, segundo ele, os orçamentos são documentos políticos, onde as decisões que levam a forma final do orçamento são respostas às questões políticas, ou seja, "quem recebe o que e como".

Wildavsky desafia as colocações tradicionais sobre o processo orçamentário e amplia o debate ao propor que o orçamento deve ser visto a partir de um novo angulo – político. Ele argumenta que o processo orçamentário que determina "quem ganha o quê" é político, e não econômico. Por conseguinte, ele amplia o critério de estudo do processo orçamentário, o qual evolui da descrição econômica, para a análise política.

Na mesma perspectiva, segundo Giacomoni (2012, p. 54) o orçamento "é uma área de estudo que interessa a varias disciplinas, o que garante ao orçamento suas diferentes naturezas: política econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira".

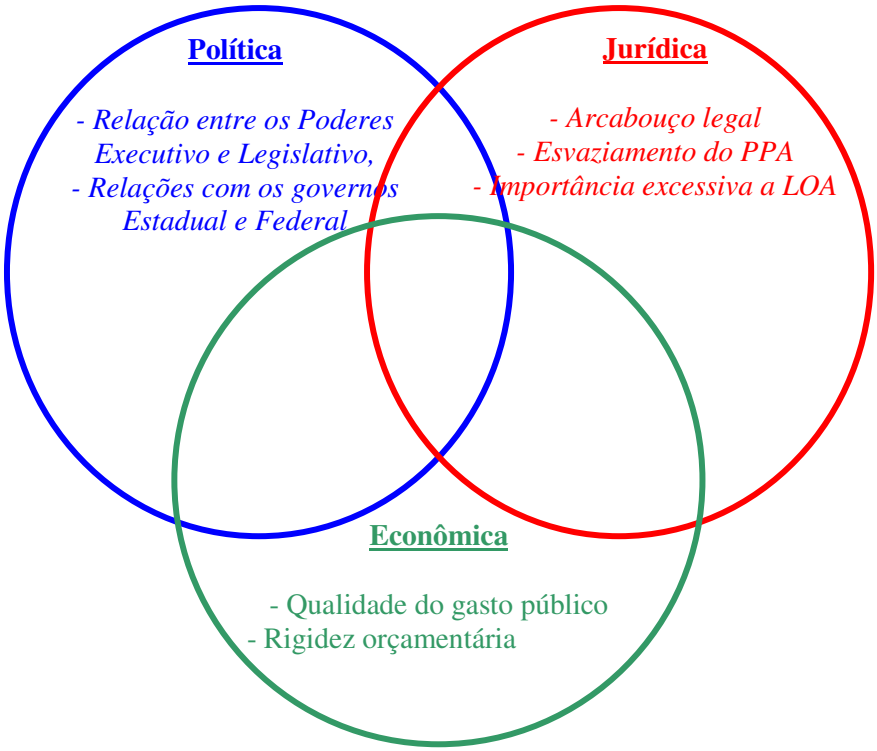
Giacomoni (2012, p. 210) afirma que "ao contrario do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária". Analisar o orçamento só se torna possível a partir de uma perspectiva multifacetada que leva em consideração as múltiplas dimensões políticas, sociais, culturais e técnicas do processo orçamentário.

Dentro desse cenário, pode-se admitir que o orçamento tem um caráter multifacetado. Segundo Rezende e Cunha (2013, p. 73) "O teor e a intensidade das reformas orçamentárias estão condicionadas pelo caráter multifacetado do orçamento público. O orçamento tem a ver com a política, a economia e a arquitetura legal existente". Na mesma linha de entendimento, Bezerra (2007, p. 12) sugere que o orçamento público possui três importantes dimensões: a dimensão jurídica, a econômica e a política.

A figura 2 representa, de forma gráfica e simplificada, a interligação intrínseca entre as dimensões e as principais questões que interferem na integração dos instrumentos orçamentários.

Figura 2

Dimensões do Orçamento Público.



Fonte: Elaboração própria a partir de Bezerra (2007)

2.1. AS DIMENSÕES DO ORÇAMENTO

2.1.1. A DIMENSÃO POLÍTICA

A terceira dimensão é a dimensão política. Segundo Bezerra (2007) essa dimensão está caracterizada no processo de elaboração, aprovação e gestão do orçamento, na medida em que podem ser incorporados no PPA e na LOA interesses que são conflitantes com os interesses da sociedade.

Nesta dimensão se discute a relação de interesses entre o Legislativo e o Executivo. Na esfera municipal a dimensão política engloba as relações entre o município, estado e Governo Federal. A relação entre os governos é de vital importância para os recursos oriundos de repasses e convênios celebrados (excluem-se os repasses de origem constitucionais). Segundo

Rezende, F. (2006, p. 98) “Além das disparidades apontadas, a atuação de estados e municípios também é afetada pela sensibilidade de seus orçamentos aos ciclos econômicos, pela instabilidade de regras que regulam o aporte de recursos federais e pelo reduzido grau de liberdade com respeito a decisões de aplicação dos recursos”.

A dependência dos municípios das transferências dos governos estadual e federal justifica o esforço do Poder Executivo municipal em estabelecer e manter uma ótima relação com esses governos.

Segundo Rezende e Cunha (2013, p. 71) a questão política repercutiu no processo orçamentário na medida que o Executivo precisou negociar com o Legislativo a aprovação de medidas necessárias para sustentar a economia. Como conseqüência imediata, as regras do processo orçamentário se adaptaram rapidamente a nova realidade. A proposta orçamentária enviada pelo Executivo sobre uma revisão das estimativas de receitas, efetuada pelo legislativo, buscando espaços para acomodar suas prioridades. Isto leva ao Executivo à, durante o período de execução do orçamento, realizar contingenciamento de despesas. A liberação dos recursos contingenciados é utilizada como forma do Executivo obter apoio do legislativo nas suas prioridades. Este tipo de ação é conhecido na literatura de ciência política como “presidencialismo de coalizão”.

As questões que influenciam na integração dos instrumentos orçamentários podem ser agrupados conforme essas três dimensões. Mas é importante salientar que existe uma forte ligação entre essas dimensões e que, por exemplo, questões políticas estão também presentes, em maior ou menor grau, nas outras dimensões, e vice-versa.

2.1.2. A DIMENSÃO ECONÔMICA

A dimensão econômica, segundo Bezerra (2007), representa as opções do governo no direcionamento da utilização dos recursos arrecadados da sociedade. Nesse sentido, ele é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas do governo.

Destacam-se duas questões que afetam sobremaneira o orçamento: a qualidade do gasto público e a rigidez orçamentária, caracterizada pela "vinculação de receitas", tais como os benefícios previdenciários, despesas de pessoal e programas sociais. Despesas obrigatórias sobre as quais o governante municipal tem pouco ou nenhum controle.

Uma característica do processo orçamentário Brasileiro é a chamada rigidez orçamentária, caracterizada pela vinculação de receitas. A Vinculação apresenta, por um lado, argumentos favoráveis, já que garante recursos para determinados tipos de despesas, tais

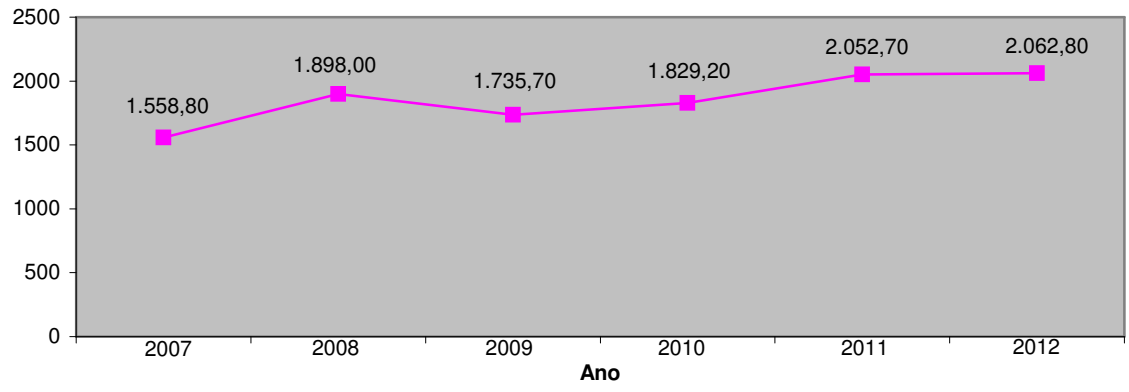
como educação, saúde e previdência, os quais poderiam ser prejudicados. Em contra partida os críticos levantam que a "chancela" de recursos inibe o gestor local a novas escolhas orçamentárias. Numa sociedade dinâmica, onde as necessidades são muitas e sofrem transformações constantemente, dar essa liberdade orçamentária ao gestor local facilitaria a obtenção de resultados melhores e mais esperados pela sociedade.

Sobre a dependência dos orçamentos municipais e estaduais dos recursos federais, Campos (2014), aponta que o grosso das despesas executadas por estados e municípios refere-se à prestação de serviços de educação, de saúde e de assistência (programas sociais) às suas populações, que são apoiados por transferências de recursos do orçamento federal. Portanto a qualidade dos serviços prestados por eles depende do montante e do momento em que os recursos federais ingressam nos cofres municipais.

A figura 3 mostra a evolução dos recursos distribuídos pelo governo Federal aos municípios do Rio de Janeiro através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Figura 3

Evolução do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) distribuído aos municípios do Rio de Janeiro. (em R$ milhões - IPCA médio de 2012)



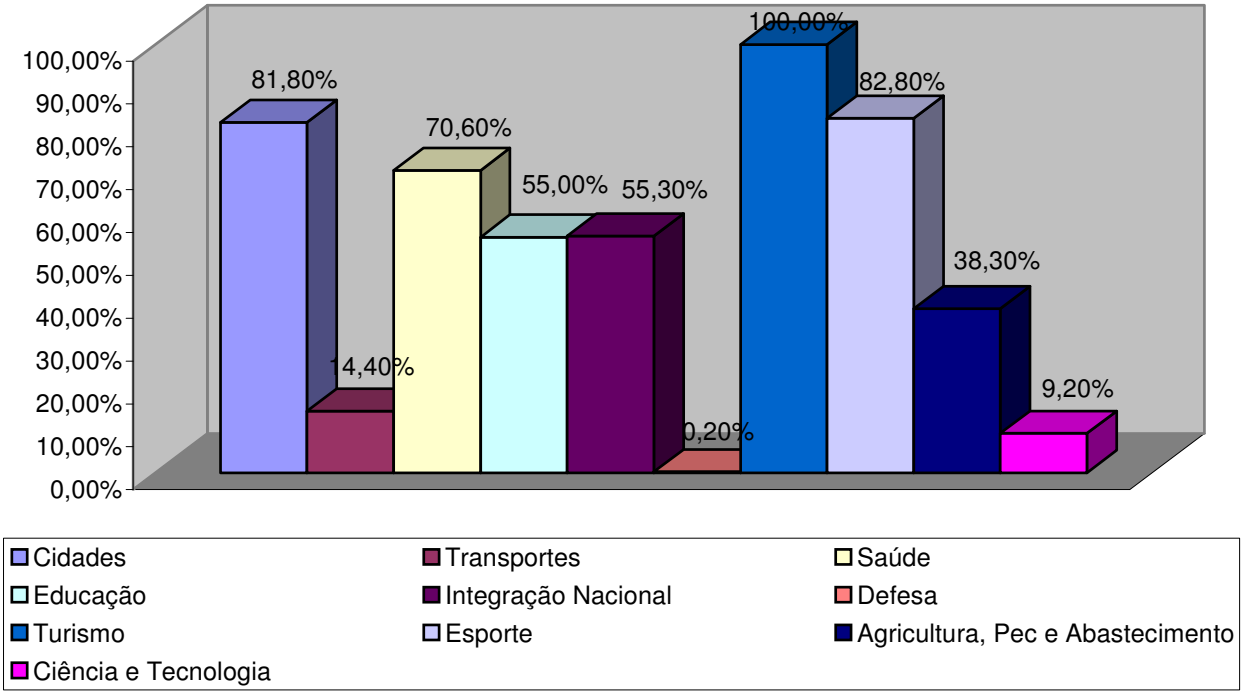
Fonte: Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses (2013)

Segundo Campos (2014, p. 51) "A irregularidade mencionada decorre dos procedimentos adotados pelo Governo Federal para controlar a execução da despesa, que determinam o comportamento dos fluxos mensais dos desbloqueios de créditos orçamentários. Todos os anos, como vimos, o bloqueio dos créditos ocorre nos primeiros meses do ano, mas a velocidade de liberação dos volumes bloqueados não é a mesma". Este

descompasso na liberação dos repasses pode provocar a inviabilidade da aplicação dos recursos recebidos, em virtude dos prazos para execução dos mesmos. Segundo Campos (2014, p. 53) "no caso do Ministério das Cidades, praticamente a totalidade das aplicações se dá por meio da transferência de recursos para apoiar programas executados por Estados e Municípios. Nesse caso, a liberação dos recursos no final do ano praticamente inviabiliza que eles sejam executados". A figura 6 demostra a relação entre os investimentos repassados e o percentual de execução da despesa por estados e municípios.

Figura 4

Relação entre investimentos repassados e o percentual de execução da despesa por estados e municípios – Ano 2011.



Fonte: Adaptado - O orçamento dos Brasileiros: por que ele não desperta maior interesse? (2014, p. 55)

2.1.3. A DIMENSÃO JURÍDICA

A dimensão jurídica, segundo Bezerra (2007), representa o arcabouço legal que envolve o orçamento. O orçamento público é uma lei que deve atender a todo um conjunto legal, o qual normatiza sua elaboração e execução no tocante à realização de despesas e à arrecadação de receitas. A elaboração e a aprovação do orçamento público seguem o processo legislativo de discussão, emenda, votação e sansão do Poder Executivo.

É importante salientar que o legislador constituinte teve a intenção de adequar e integrar as três normas legais (PPA/LDO/LOA). Os artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal e o artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal enfatizam uma harmonização e integração entre os instrumentos orçamentários.

A integração entre os instrumentos é imposta e está explicita nas seguintes passagens da Constituição Federal de 1988:

> *"Art. 165.*
>
> *§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada,* ***as diretrizes, objetivos e metas*** *da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.*
>
> *§ 2º -* ***A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades*** *da administração pública federal, incluindo as despesas de capital* ***para o exercício financeiro subseqüente****,* ***orientará a elaboração da lei orçamentária anual****, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.*
>
> *§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo,* ***compatibilizados com o plano plurianual****, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.*
>
> *Art. 166.*
>
> *§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:*
>
> ***I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;***
>
> *§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias* ***não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.***
>
> *Art. 167.*
>
> *§ 1º - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado* ***sem prévia inclusão no plano plurianual****, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade." (grifo nosso).*

Nesta dimensão cita-se, como fator que afeta a integração, a questão do esvaziamento do PPA no tocante a sua função definida pela Constituição Federal, em virtude de

detalhamento excessivo do Plano ou mesmo de adequação do PPA a LOA, neste caso em virtude, por exemplo, de repasses e convênios somente conhecidos após aprovação do PPA, situação muito comum em municípios dependentes de recursos das outras esferas de governo. A principal crítica recai sobre o planejamento previsto no PPA o qual acaba sendo muito amplo, sem objetivo, o que afasta o PPA do marco legal definido para o mesmo, tornando o mesmo mera formalidade legal para aprovação da LOA.

3. METODOLOGIA

Segundo Yin (2010, p. 28) existem três condições que determinam o tipo de método de pesquisa a ser escolhido:

a) O tipo de questão de pesquisa proposto;
b) A extensão do controle que um investigador tem sobre os eventos comportamentais reais;
c) O grau de enfoque sobre eventos contemporâneos em oposição aos eventos históricos.

Segundo Yin (2010, p. 32), "O estudo de caso é preferido no exame dos eventos contemporâneos, mas quando os comportamentos relevantes não podem ser manipulados". Como método de pesquisa, segundo Yin (2010), o estudo de caso é usado em diversas situações, contribuindo para o entendimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais e políticos.

O estudo de caso é um método de pesquisa comum na administração, ciências políticas e planejamento comunitário. O estudo de caso surge da necessidade de pesquisar e entender os fenômenos sociais complexos. O método permite que os investigadores retenham as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, no caso específico dos processos organizacionais e administrativos, dos ciclos individuais da vida e do comportamento dos pequenos grupos.

A pesquisa delimitou-se ao município de Nilópolis/RJ, avaliando o período compreendido entre o último governo e o atual governo municipal, ou seja, de 2009 até 2014. Excluindo-se o atual prefeito, todos os demais entrevistados fazem parte da atual gestão e integraram a anterior gestão.

3.1. COLETA DE DADOS

A pesquisa se valeu de diversos meios para obter os dados para atingir seus objetivos propostos e responder ao problema formulado. Os meios utilizados foram: análise documental, pesquisa bibliográfica e entrevistas semi-estruturadas.

A escolha por entrevistas semiestruturada deve-se a facilidade de acesso aos entrevistados, permitindo a observação sobre a expressão dos entrevistados. Segundo Lincoln (2005): "a entrevista não estruturada ou semiestruturada realmente é *uma forma especial de conversação*. Em tal interação linguística, não é possível ignorar o efeito da presença e das situações criadas por uma das partes (o "entrevistador") sobre a expressão da outra (o

"entrevistado"). E mais: há sempre um significado de ação para além do significado temático da conversação. Os atores, principalmente o entrevistado, "fazem" ali muita coisa — e o sinalizam — enquanto articulam perguntas, respostas ou interferem nelas."

Na fase de pesquisa documental foram examinadas a Constituição Federal, Leis federais, Leis municipais e o Plano Diretor do Município de Nilópolis, com a finalidade de identificar como é normatizado o processo orçamentário no âmbito do município.

As entrevistas foram realizadas no âmbito local, com intuito de colher o maior número possível de elementos que estão relacionados ao estudo de caso.

Foram escolhidos entrevistados com alto grau de influencia no processo orçamentário do município (stakeholders) e com perfis relevantes para o estudo de caso: o atual Prefeito do Município, a Secretária Municipal de Planejamento e Secretaria de Controle Interno, técnico responsável pelo planejamento orçamentário e execução orçamentária, bem como vereadores com participação no processo legislativo orçamentário do Município.

Os entrevistados possuem um tempo médio de experiência em função pública de no mínimo 5 (cinco) anos. Todos os vereadores entrevistados estavam, no mínimo, no segundo mandato.

Os perfis dos entrevistados são apresentados no quadro 1.

Quadro 1

Perfis dos Entrevistados

Entrevistado	Cargo	Escolaridade	Experiência profissional prévia área pública (anos)	Ano de ocupação do cargo	Perfil: Executivo / Legislativo
1	Prefeito	Pós-graduação	18	2013	Executivo
2	Secretária	Pós-graduaçao	11	2008	Executivo
3	Técnico de orçamento	Pós-graduação	9	2011	Executivo
4	Vereador	Nível médio	13	4º mandato	Legislativo
5	Vereador	Nível médio	5	2º mandato	Legislativo
6	Vereador	Superior	21	6º mandato	Legislativo

Fonte: Elaboração própria

Essas formas de coleta de dados são comuns em estudos de caso, segundo Yin (2010, p. 32), “O estudo de caso conta com muitas das mesmas técnicas que a pesquisa histórica, mas adiciona duas fontes de evidência geralmente não incluídas no repertório do historiados: observação direta dos eventos sendo estudados e entrevistas das pessoas envolvidas nos eventos”.

4. MUNÍCIPIO DE NILÓPOLIS / RJ

O Estado do Rio de Janeiro é formado por 92 (noventa e dois) municípios distribuídos em oito regiões de governo: Metropolitana, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense, Serrana, Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Centro-Sul Fluminense e Costa Verde. Nilópolis pertence à Região Metropolitana.

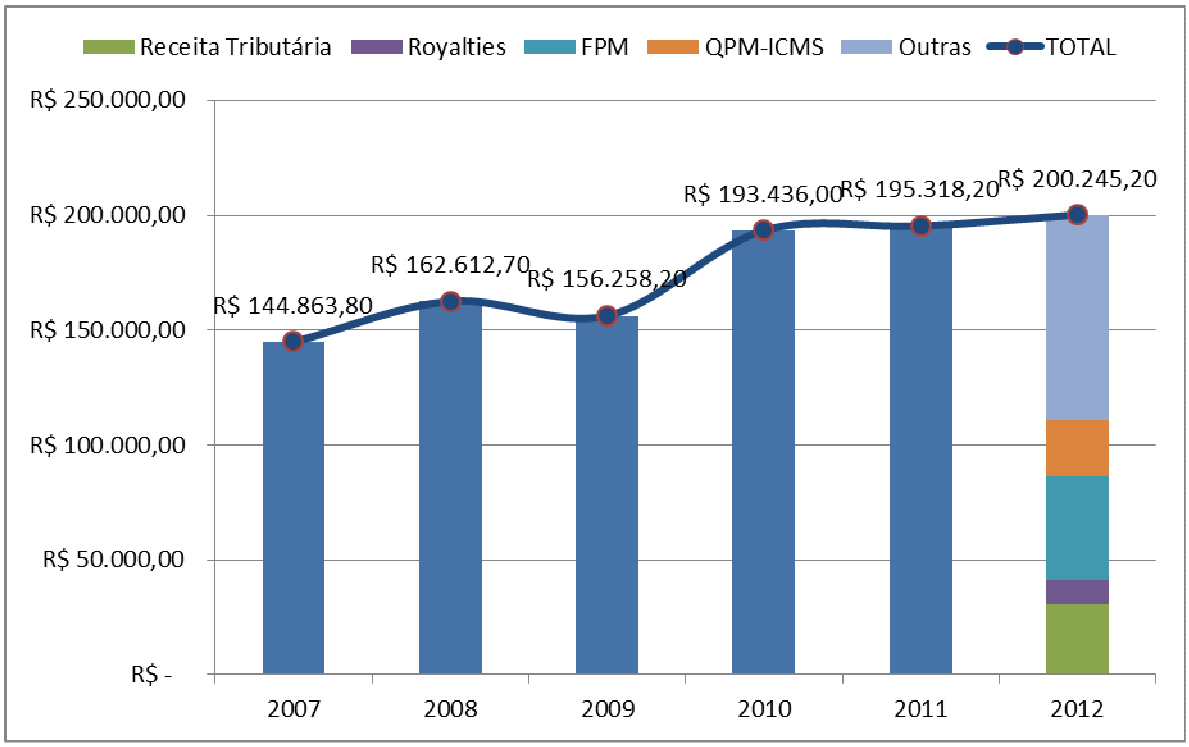
O município de Nilópolis tem uma população de 157.483 habitantes (IBGE-Cidades) correspondente a 1,33% do total da população da Região Metropolitana. Observa-se que a população é totalmente urbana e encontra-se concentrada na faixa etária entre 30 a 49 anos (IBGE).

Possui uma área geográfica de 19.393 Km² (IBGE-Cidades). Suas maiores fontes de renda são o comércio e algumas poucas indústrias. O Município, em 2012, teve uma receita bruta total de R$ 200.245.176,00 em valores absolutos ocupando a posição de 30ª economia do Estado, porém quando observamos a receita total em valores per capita, o Município de Nilópolis ocupa a posição 87ª. Isto demonstra a concentração excessiva de renda e a deficiente distribuição de renda no município (Caderno finanças dos municípios fluminenses).

A figura 5 traz informações sobre a evolução da receita total do Município, bem como sua composição no ano de 2012. Os dados de 2012 mostram a importância, na receita do município, das transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS.

Figura 5

Evolução da Receita Municipal



Fonte: Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses (2013). Valores em R$.

O PPA para o exercício 2014/2017 está regulamentado pela Lei Ordinária n.º 6.398 de 07 de novembro de 2013. A LDO para o exercício 2014 está disposta na Lei Ordinária n.º 6.389 de 07 de agosto de 2013 e a LOA 2014 na Lei Ordinária n.º 6.397 de 07 de novembro de 2013.

O orçamento da Prefeitura para o exercício de 2014, segundo a LOA, estima uma Receita de R$ 249.768.030,00 (duzentos e quarenta e nove milhões, setecentos e sessenta e oito mil e trinta reais) e fixa a Despesa para a Câmara Municipal em R$ 6.804.918,00 (seis milhões, oitocentos e quatro mil e novecentos e dezoito reais) e a Despesa da Prefeitura Municipal em R$ 242.963.112,00 (duzentos e quarenta e dois milhões novecentos e sessenta e três mil e cento e doze reais). Ainda, segundo a LOA, a Receita será realizada mediante arrecadação de tributos, rendas, transferências intergovernamentais e outras receitas correntes e de capital.

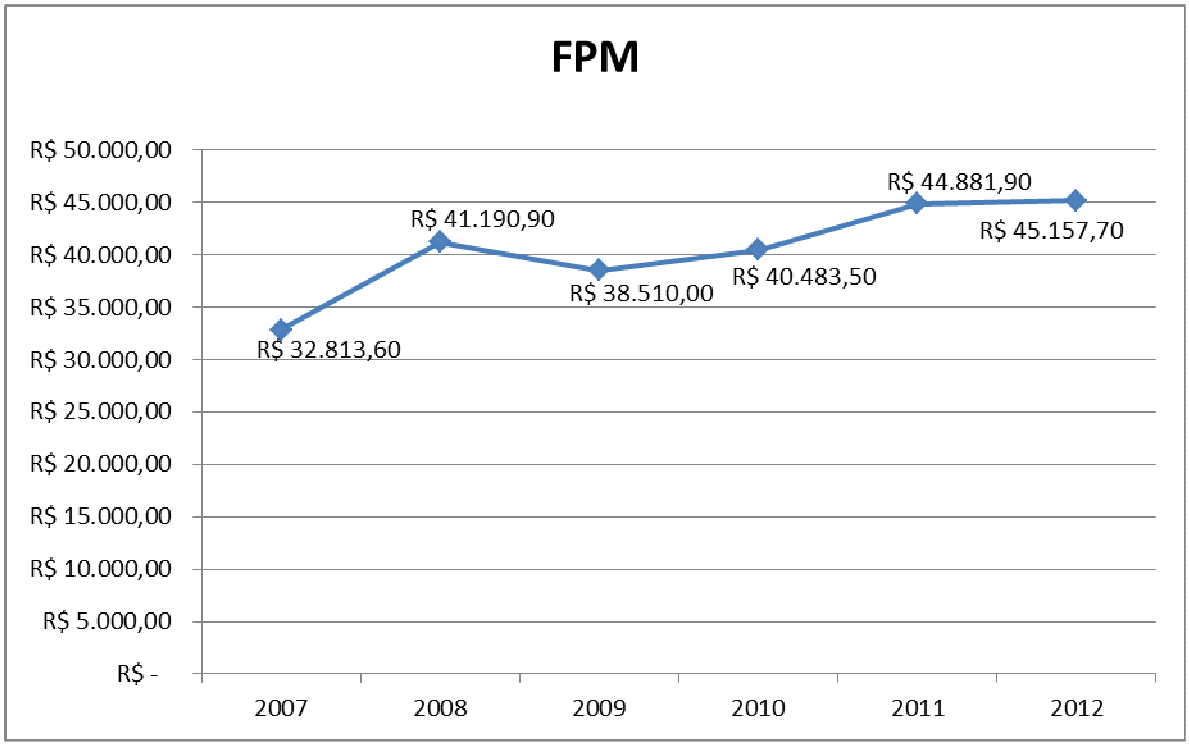
A LOA 2014 estima R$ 174.128.009,00 referentes à receita oriunda de transferências intergovernamentais, o que representa 70% da receita projetada para 2014.

A LOA-2014 estima percentuais de receitas na ordem de 42% de transferências do governo Federal, 17% do governo estadual e 11% transferências multigovernamentais (FUNDEB).

No que se refere às transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, recebidas pelo município ao longo dos últimos anos, tem mantido um crescimento constante, conforme mostra a Figura 6.

Figura 6

Evolução das Transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – 2007/2012. (em R$ mil – IPCA médio 2012)



Fonte: Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses (2013)

O FPM é formado por 23,5% do recolhimento líquido do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses - 2013). A distribuição do FPM para os municípios, exceto as capitais, segue uma tabela de coeficientes regressivos em relação ao número de habitantes, de forma que, quanto menor a população, proporcionalmente mais recursos do FPM o município recebe, o que faz que cidades com baixa arrecadação fiscal, em virtude de um número pequeno de habitantes tenham uma importante receita oriunda do FPM.

O Município de Nilópolis foi, em 2012, junto com os municípios de Mesquita, Mendes e Tanguá, individualmente, onde se verificou a participação maior do FPM na receita corrente, respectivamente: 25,9%, 24,8%, 23,6% e 22,6% (Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses - 2013). Apesar de serem cidades com maior porte populacional, Nilópolis e Mesquita possuem baixa arrecadação própria e não possuem grandes fatias de participação no recebimento dos royalties do petróleo, resultando numa maior dependência do FPM.

4.1. CENÁRIO POLÍTICO E PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Quanto ao contexto político, houve mudança no Poder Executivo nas ultimas eleições (2011), onde o candidato à reeleição foi derrotado pelo atual prefeito. A mudança acarreta efeitos no direcionamento no PPA 2014-2017, onde a atual administração incorporou compromissos, registrados no plano de governo, assumidos durante a campanha eleitoral do candidato vencedor.

Na câmara legislativa, o candidato eleito só conseguiu eleger dois vereadores de sua coligação. Mas negociações políticas, principalmente com a distribuição de cargos na composição do novo governo, mudaram o cenário na assembléia, antes mesmo do prefeito eleito assumir o governo. A oposição na câmara deu lugar a apoio da maioria no legislativo, 6 (seis) parlamentares de um total de 11 (onze). A nova composição na câmara municipal garante ao Prefeito aprovar projetos de lei sem maiores problemas. Os presidentes das comissões de Constituição e Justiça e Finanças, onde a proposta orçamentária trâmita, fazem parte da base aliada do governo.

Quanto a estrutura organizacional a Prefeitura é composto de 19 (dezenove) Secretarias, 1 (uma) Procuradoria Geral, 1 (uma) Defesa Civil, 6 (seis) Coordenadorias, além de 5 (cinco) Superintendências.

A proposta orçamentária começa a ser elaborada na Secretaria de Planejamento, e tem como base à proposta orçamentária do ano anterior. A secretaria recebe subsídios das outras secretarias municipais e da coordenadoria de convênios. A coordenadoria de convênios concentra as informações referentes a todos os convênios do município. O gestor manifesta os projetos que quer priorizar, e com base nas informações recebidas a Secretaria de Planejamento elabora a proposta orçamentária, é encaminha ao Poder Legislativo. A proposta orçamentária, no Legislativo, é recebida pelo presidente da Casa e tramita por duas comissões: Constituição e Justiça; e Finanças. Qualquer outra comissão pode pedir vistas a

proposta, o que costuma ocorrer na apreciação da LOA, pois está trata da execução orçamentária.

5. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS.

5.1. TRATAMENTO DOS DADOS

Para que fosse obtida resposta ao problema suscitado, os fatores e questões apontadas pelos entrevistados foram classificados conforme explicitado no referencial teórico. As visões referem-se ao perfil dos entrevistados, caso sejam servidores do Poder Executivo e ou do Poder Legislativo.

A separação em visões objetiva favorecer uma leitura mais aproximada das relações de poder entre o executivo e o legislativo a respeito do planejamento orçamentário governamental.

Nas manifestações dos entrevistados, principalmente os do Poder Legislativo, sempre esteve presente a questão da importância quanto à integração dos instrumentos orçamentários. O Plano Diretor do Município é lembrado pelos entrevistados do Poder Executivo e, conforme relatado por eles, serve, conforme define a legislação, como instrumento orientador do planejamento contido no PPA. Outro aspecto que se deseja destacar é a utilização das propostas contidas no Plano de Governo (no caso do Município de Nilópolis é um documento formal, inclusive, registrado em cartório) e que foram ponto de partida para o PPA 2014-2017 do Município, conforme relatos dos entrevistados do Poder Executivo.

Para facilitar a análise das informações colhidas elaborou-se o quadro 2, a seguir, onde se classifica, por dimensões e por visões de cada um dos Poderes, os fatores identificados nas entrevistas realizadas. Para melhor análise dos dados, a visão do Poder Executivo foi subdividida em política e em técnica. O olhar político contém as interpretações do Prefeito e da Secretária de Governo. Já o olhar técnico contém as interpretações do Técnico de Orçamento. A subdivisão facilitou a compreensão de diferentes interpretações, no âmbito do Executivo, em função do exercício de cargos predominantemente de perfil técnico e outros estritamente políticos.

Diversos fatores identificados foram apontados por mais de um entrevistado, nestes casos o número de vezes que o mesmo fator é identificado aparece dentro do parêntese. Os fatores foram agrupados em fatores de interpretações positiva (+) e negativa (-).

Quadro 2

Síntese dos fatores apontados nas entrevistas, segundo suas dimensões e diferentes visões.

	Visões		
Dimensão	**Executivo**		**Legislativo**
	Política	**Técnica**	
Política	(fatores +) - Relação positiva entre o legislativo e o executivo - Parcerias com Estado e União. (2)	(fatores -) - Falta de clareza sobre as necessidades da sociedade; - Muitas demandas da sociedade - Diversos interesses políticos e financeiros	(fatores +) - Relação positiva entre o legislativo e o executivo. (2)
Econômica	(fatores -) - Contingenciamento de recursos / Repasses previstos não realizados. (2) (fatores +) - Novos Repasses e convênios. (2)	(fatores -) - Contingenciamento de recursos / Repasses previstos não realizados; - Falta de estudos técnicos; - Falta de pessoal qualificado - Alterações orçamentárias constantes, em virtude de um planejamento equivocado. Gerando morosidade na execução orçamentária. (fatores +) - Novos Repasses e convênios	(fatores -) - Contingenciamento de recursos / Repasses previstos não realizados. (3) - Novos repasses e convênios. (3)
Jurídica	(fatores +) - Projetos de lei sofrem uma análise quanto à legalidade antes de serem encaminhados para apreciação do legislativo - Sistema utilizado no Município "amarra" a integração PPA x LDO x LOA.	(fatores +) - Sistema utilizado no Município "amarra" a integração PPA x LDO x LOA.	(fatores -) - Metas fora da realidade do município. - Compatibilidade entre receita e despesas. - Emendas não alinhadas com o PPA.

Fonte: Elaboração própria.

5.2. DIMENSÃO POLÍTICA

Visão do Poder Legislativo

Os três entrevistados apontaram como fator positivo à integração manter uma relação harmônica entre os poderes Executivo e Legislativo. Segundo eles isto facilita aprovações dos instrumentos.

"Não há nenhum problema para aprovação do orçamento. Exige-se que as Leis estejam de acordo com as normas legais e o Poder Executivo esteja em harmonia com o Poder Legislativo". (Vereador e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça).

"A relação saudável entre a Prefeitura e a câmara também influencia nesse processo de aprovação das Leis". (Vereador e Presidente da Comissão de Finanças).

Os três entrevistados ressaltam a questão da relação entre os Poderes, a qual favorece a discussão e aprovação das Leis orçamentárias, facilitando deste modo à harmonia entre as mesmas.

Visão do Poder Executivo

O olhar gerencial aponta para as questões que podem "abrir portas" para novos recursos orçamentários ingressarem nos cofres do Município, tais como possuir uma boa relação com o estado e a União, visando parcerias que gerem novos recursos financeiros.

Das respostas dos entrevistados com perfil gerencial, depreende-se que a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo e as parcerias com o estado e a União, são destaques positivos, pois garantem recursos adicionais ao orçamento do Município. O exemplo citado pelo Prefeito exemplifica muito bem a questão:

"Cito como exemplo o convênio que estabelecemos com o programa somando forças do Governo do Estado, onde inicialmente a verba destinada girava em torno de um milhão e meio de reais. Ano passado conseguimos elevar esse número para treze milhões e nesta semana conseguimos, fruto de um bom relacionamento com o Governo do Estado, ampliar esse montante para dezoito milhões. Acredito que questões como essa influencia diretamente a relação entre o PPA e a LOA". (Prefeito).

Já os entrevistados com olhar técnico apontam os seguintes fatores negativos: falta de clareza sobre as necessidades da sociedade; muitas demandas da sociedade e diversos interesses políticos e financeiros.

"Na minha opinião um dos principais fatores que afetam a elaboração dos instrumentos é principalmente a falta de informações clara das reais necessidades da sociedade, falta de estudos técnicos e falta de mão de obra qualificada". (Técnico de Orçamento).

Esses fatores enumerados pelo Técnico de Orçamento, repercutem na elaboração dos próprios instrumentos PPA, LDO e LOA, uma vez que são insumos para elaboração.

"O processo de elaboração do PPA, LDO e LOA ocorre baseando-se em diversos itens, tais como: promessas de campanhas; estudos técnicos; aplicações das legislações vigentes no âmbito Federal, Estadual e Municipal, e demandas das sociedades". (Técnico de Orçamento).

Importante observar que a visão do Poder Executivo apresenta dois olhares sobre as questões politicas que afetam a integração. Existe ao olhar Técnico que mostra preocupações e questões que afetam o dia-a-dia do operacional, da execução. Já o olhar Gerencial apresenta fatores e questões que mantem correlação com a visão do Poder Legislativo, principalmente no tocante ao relacionamento entre os poderes.

5.2. DIMENSÃO ECONÔMICA

Visão do Poder Legislativo

Mais uma vez houve uniformidade nas respostas dos entrevistados do Poder Legislativo. Os fatores que são considerados relevantes e que afetam a integração são os repasses previstos não realizados. Para melhor entender este ponto, se faz necessário explanar inicialmente que o Município de Nilópolis é dependente das transferências de outras esferas de governo, conforme demonstrado no item 4 – Município de Nilópolis / RJ. Isso justifica a relevância na LOA e no PPA de um contingenciamento de recursos feito por qualquer um dos governos Estadual ou Federal.

"Afeta negativamente quando o Executivo não cumprir o proposto no PPA, LDO e LOA. Pode ocorrer situações onde houver a previsão da receita e o repasse do recurso não se realiza". (Vereador e Presidente da Câmara).

"A falta de transferência pactuadas, seja por repasses fundo a fundo, convênios, contratos ou constitucionais, gera disfunções na LOA". (Vereador e Presidente da Comissão de Finanças).

Outro fator mencionado pelos entrevistados que afeta a LOA é a efetivação de um novo convênio ou repasse, que não tinha sido previstos no PPA e na LOA.

De acordo com o exposto, tanto o não cumprimento dos repasses pactuados, bem como o aporte de novos repasses geram um desequilíbrio na LOA, negativamente e positivamente, respectivamente. Este desequilíbrio da LOA afeta a integração da mesma com o PPA.

Visão do Poder Executivo

Nas respostas obtidas pelos entrevistados com perfil Gerencial foram apontados os seguintes fatores como causas que afetam a integração dentro desta dimensão: contingenciamento de recursos / repasses previstos não realizados e novos repasses e convênios.

A dependência do Município de repasses de outras esferas de governo justifica a importância dada pelos entrevistados.

"Por outro lado poderemos ter a situação de um convênio cancelado e que afeta mais de um exercício comprometendo a LOA e o PPA". (Prefeito).

Em complemento, as respostas dadas pelo entrevistado do perfil Técnico enumeram outros fatores e questões, além das citadas pelos entrevistados com perfil Gerencial: falta de estudos técnicos; falta de pessoas qualificadas; alterações orçamentárias constantes em virtude de um planejamento equivocado. Essas novas contribuições de fatores podem ser vistas como causas internas do município, que provocam falhas no planejamento (falta de estudos técnicos e mão-de-obra com pouca qualificação) e desta forma afetando a integração dos instrumentos orçamentários.

"Na minha opinião um dos maiores fatores que afetam a elaboração dos instrumentos é principalmente a falta de informação clara das reais necessidades da sociedade, falta de estudos técnicos e falta de mão de obra qualificada". (Técnico de Orçamento).

É importante salientar que o olhar dos entrevistados Técnicos contempla os fatores e questões já sinalizadas pelos outros entrevistados (contingenciamento de recursos e novos repasses e convênios) e contribui com questões e problemas, basicamente, de aspecto operacional, que contribuem para um planejamento deficitário e de baixa qualidade, o que indiretamente afeta a LOA e o PPA, prejudicando a integração entre as mesmas.

5.3. DIMENSÃO JURÍDICA

Visão do Poder Legislativo:

As respostas dos entrevistados do Poder Legislativo mantiveram um mesmo "padrão" nas respostas. Foram apontadas questões como estabelecimento de metas fora da realidade do município; compatibilidade entre receita e despesas. As questões levantadas pelos entrevistados do legislativo tiveram relação direta com as funções atuais ocupadas pelos entrevistados:

"A aprovação do PPA, LDO e LOA, ocorrem normalmente seguindo a legislação. A dificuldade que pode ocorrer é quando as metas estabelecidas estiverem fora da realidade do município ou se ferirem algum dispositivo legal". (Vereador e Presidente da Câmara).

"Não há nenhum problema para aprovação do orçamento. Exige-se que as Leis estejam de acordo com as normas legais e o Poder Executivo esteja em harmonia com o Poder Legislativo". (Vereador e Presidente da Comissão de Constituição e Justiça).

"A aprovação do PPA, LDO e LOA ocorre sem problemas desde que observada o tramite e prazos legais e a compatibilidade entre as metas para custeio e investimento com a previsão financeira". (Vereador e Presidente da Comissão de Finanças).

Os três entrevistados ressaltam a questão da legalidade, a qual deve ser observada e cumprida como condição para aprovação das Leis. Somente um entrevistado acrescentou,

como um fator negativo à integração, as emendas apresentadas ao orçamento que não possuem correlação com o PPA.

Quando perguntados sobre se existe preocupação durante o processo de aprovação das Leis em manter uma integração entre o Plano Diretor, o PPA, a LDO e a LOA, todos foram taxativos em afirmar que sim, que a preocupação é presente e constante.

Visão do Poder Executivo:

Os entrevistados, tanto os de visão política quanto técnica demonstra preocupação em atender todo o arcabouço legal referente ao orçamento.

"No nosso caso o sistema de informática utilizado para fazer os orçamentos obriga necessariamente a amarração dos PPA x LDO x LOA". (Secretaria Municipal de Planejamento).

"É preservada sim. – (quanto a integração PPA x LDO x LOA) – Tanto pela aplicação da legislação que trata da compatibilização dos instrumentos de planejamento e também pelo fato dos sistemas utilizados no município guardam essa integração". (Técnico de orçamento).

6. CONCLUSÕES E SUGESTÔES

A análise dos dados levantados revela que diferentes fatores afetam a integração dos instrumentos orçamentários.

O Município de Nilópolis na sua composição de receita possui um alto grau de dependência de transferências intergovernamentais, situação que deve repetir-se neste ano de 2014. A LOA-2014 estima percentuais de receitas na ordem de 42% de transferências do Governo Federal, 17% do Governo Estadual e 11% transferências multigovernamentais (FUNDEB), totalizando 70% das receitas estimadas.

Devido às características orçamentárias do Município, descritas na seção 4, destacamos como desafio principal para o alcance da integração a influência dos repasses de recursos intergovernamentais sobre o orçamento do município. A dependência pode afetar tanto positivamente, nos caso de novos repasses não previstos na LOA e no PPA, como negativamente, quando estavam previstos, mas não foram efetivamente disponibilizados ao Município.

O repasse desses recursos pode ser afetado por mecanismos do próprio governo Federal, tal como procedimentos para controlar a execução das despesas, ou priorização de liberação de recursos para projetos do seu próprio interesse, influindo no ritmo de liberação dos recursos para estados e municípios.

As despesas de saúde, educação e programas sociais são apoiadas por transferências de recursos de orçamentos de outras esferas de governo. Essa dependência dos repasses de recursos acaba acarretando outro problema: a qualidade dos serviços prestados. A qualidade dos serviços está atrelada, entre outros, ao volume de recursos necessários à sua provisão. Outro aspecto dos repasses que impacta a qualidade dos serviços é a irregularidade dos repasses, interferindo no cronograma físico-financeiro inicialmente estabelecido.

Quanto ao processo de elaboração do orçamento, ficou evidenciado que o município pratica o incrementalismo, situação em que o orçamento de um determinado ano é, fundamentalmente, elaborado com base nos orçamentos dos anos anteriores. E mais, conforme o reconhecimento por parte dos entrevistados, é possível concluir que a baixa qualificação das pessoas envolvidas no processo das estimativas de receitas, pode provocar supervaloração nos valores estimados para repasses, que, aliado à falta de estudos setoriais, só agrava a situação de dependência. A qualificação das pessoas envolvidas na formulação técnica dos instrumentos orçamentários pode ser apontada como outro desafio à integração dos instrumentos orçamentários a ser evidenciado na pesquisa.

A dependência de recursos intergovernamentais, como fator alheio ao Município, em si mesmo não é um problema que afeta a integração do PPA, LDO e LOA. Não obstante, o comportamento / medidas do governo responsável pelos repasses dos recursos é que, acredita-se, pode afetar a integração desses instrumentos. Em virtude disso, e considerando a ênfase dada pelo Prefeito no tocante a estabelecer uma relação de parceria com os outros governos e as opiniões dos demais, conclui-se que o estabelecimento e manutenção de um constante processo interativo do governo municipal com o estado e o governo federal pode minimizar ou contornar possíveis condutas / ações desses governos que venham afetar o fluxo orçamentário e financeiro do município.

Adicionalmente, verificou-se que a composição política da Câmera de Vereadores, atualmente favorável ao Poder Executivo, acaba afastando qualquer dificuldade para aprovação dos instrumentos orçamentários. Conclui-se assim que o Poder Legislativo abre mão de suas prerrogativas legais de apresentar emendas ao orçamento, em troca de acordos, normalmente em torno de cargos no governo. As relações entre os poderes legislativo e executivo, e entre os governos das diferentes esferas são apontadas como um desafio do município a integração dos instrumentos orçamentários.

Como contribuição prática, a pesquisa, identificou fatores que afetam a integração harmônica entre os instrumentos orçamentários, ou seja, os fatores que provocam o distanciamento do planejamento definido no PPA com a execução orçamentária LOA, provocando assim desafios ao desenvolvimento desejado para o Município.

A partir do evidenciado na pesquisa, no quadro 3 a seguir, sugerem-se ações práticas, por dimensão orçamentária, para serem avaliadas, de forma que o município possa melhor lidar com esses fatores e desafios.

Quadro 3

Desafios à integração: Sugestões por dimensão orçamentária

Dimensão	Desafios	Sugestões
Política	Relações entre os poderes Executivo e Legislativo, e com os governos Estadual e Federal	Conscientização do poder Executivo da importância de manutenção da base política no legislativo, promovendo um monitoramento e negociação constante visando a garantir o apoio da base legislativa nas questões de interesse do Executivo. Desenvolvimento de canais de comunicação constantes com as demais esferas de governos: Estadual e Federal, com o objetivo de captar novos recursos financeiros dos mesmos e garantir o fluxo transferências definidas na LOA.
Econômica	Dependência de recursos intergovernamentais	Aprimoramento dos mecanismos e controles para uma melhor gestão de convênios e repasses, mantendo o município sempre habilitado a recebê-los.
Jurídica	Qualificação dos servidores	Treinamento através de cursos e seminários para os analistas orçamentários e outros profissionais das áreas finalisticas, buscando desenvolver capacidades e transmitir conhecimentos para produzirem estudos e análises setoriais com qualidade para que sirvam de subsídios para a elaboração dos instrumentos orçamentários.

Fonte: Elaboração própria.

Finalmente, ressaltamos a relevância do tema abordado, uma vez que numa sociedade cada vez mais exigente, onde as demandas são muitas e os recursos disponíveis são escassos, é de vital importância o uso desses recursos de forma eficiente, onde o planejamento definido e aprovado (PPA) tenha condições de ser realizado de forma a atender as demandas prioritárias ano a ano (LDO) com os recursos anuais projetados (LOA). Neste aspecto o presente estudo buscou identificar os problemas que geram o distanciamento desta relação entre os instrumentos orçamentários: PPA-LDO-LOA.

REFERÊNCIAS

BARCELOS, C. L. K. **Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas**. Salvador: Paper presented at the Encontro de Administração Pública e Governança, 2008.

BEZERRA, R. A. R. **Orçamento de Resultados: incentivos para implantação do orçamento de resultados no Brasil**. Brasília: Monografia (Curso de Especialização em Orçamento e Políticas Públicas). Centro de Estudos Avançados de Governo da Universidade de Brasília (UnB) e Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP), 2007.

CAMPOS, C. C. **O orçamento dos brasileiros: Por que ele não desperta maior interesse?**. Rio de Janeiro: FGV Projetos, 2014.

CUNHA, A. **O Ciclo Orçamentário: Comentários sobre alguns Aspectos Cruciais**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV/CIPAD, 1994.

_____. **Orçamento Governamental**. Rio de Janeiro: FGV Management.

FIGUEIREDO, A. M. C. ; LIMONGI, F. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV e Fundação Adenauer, 2008.

FUKUYAMA, F. **Construção de Estados. Governo e organização no século XXI.** Editora Rocco Ltda, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, M. F. R. **Manual do prefeito**. 13ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2009.

LEAL, C. I. S. **Processo Orçamentário: Quatro Pontos Cardiais.** Interesse Nacional. Ano 3, Nº 9, abril/junho de 2010.

MARTINS, P. E.; PIERANTE, O. P. **Estado e Gestão Pública. Visões do Brasil Contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MATTA, J. L. J. DA **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira.** Rio de Janeiro: FESP, 1998.

MENDES, M. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público.** Edição 39 de Texto para discussão / Conleg. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008.

OSBORNE, D.; e GAEBLER, T. **Reinventando o Governo: criando um sistema orçamentário orientado por missões.** Brasília: Brasília Comunicação MH, 1994.

OTERO, R. B. - "Um Toque de Flexibilidade ao Orçamento Governamental" em Casos & Textos sobre Administração Pública. (FESP, 1998).

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma Nova Gestão Pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

REZENDE, F. (Coord.) **Desafios do Federalismo Fiscal.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REZENDE, F. e CUNHA, A. (Org.) **A Reforma Esquecida: Orçamento, gestão pública e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

_____. **Orçamento Público e a Transição de Poder.** Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SILVA, L. C. DA. **Prioridades nos orçamentos da União: análise da efetividade do sistema de planejamento.** 2007. Monografia – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2007.

SOUSA, F. H. **O caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário.** Brasília: ESAF, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração.** 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

VILLELA, T. M. C. (Org.). **Caderno de Finanças dos Municípios Fluminenses**. v6 (2013). Aequus Consultoria, Novembro/2013. Vitória.

WILDAVSKY, A. **The new politics of the budgetary process.** 3ª ed. Boston: Longman, 1997.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. São Paulo: Bookman, 2010.

APENDICE A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

O roteiro tem a finalidade de estabelecer uma seqüência inicial de perguntas a serem formuladas aos entrevistados. Para melhor direcionar as entrevistas, as perguntas foram agrupadas em três tipos:

I. Perguntas para entrevistados do Poder Executivo;
II. Perguntas para entrevistados do Poder Legislativo;
III. Perguntas para ambos os Poderes.

I. Perguntas para entrevistados do Poder Executivo:

- ✓ Como ocorre o processo de elaboração do PPA, LDO e LOA no Município de Nilópolis e quais as dificuldades encontradas na elaboração desses instrumentos legais? No seu julgamento, os aspectos técnicos e de infra-estrutura do Município (qualificação do quadro técnico, dificuldade em prever as receitas, parque tecnológico disponível, etc.) afetam, de alguma maneira, a elaboração desses instrumentos?
- ✓ Existe preocupação de manter algum tipo de alinhamento entre o Plano Diretor do Município e o PPA?
- ✓ A atitudes (ex: contingenciamento de recursos) acabam por influenciar de alguma maneira a LDO e a LOA?
- ✓ Quais os principais pontos definidos no PPA 2014-2017, que estão presentes na LDO e LOA 2014?

Entrevistados:

- ✓ Técnico em orçamento da secretaria de planejamento.
- ✓ Secretaria de planejamento à época da elaboração do PPA 2014/2017
- ✓ Prefeito do Município.

II. Perguntas para os Entrevistados do Poder Legislativo:

- ✓ Como ocorre a aprovação do PPA, LDO e LOA no Município e quais as dificuldades encontradas na aprovação desses instrumentos legais?
- ✓ Existe preocupação, no processo de aprovação dos instrumentos legais, em manter uma integração entre o PPA, LDO e LOA?

- ✓ Quais seriam, na sua opinião, os principais motivos que poderiam provocar a alteração no PPA, visando adequá-lo a LOA?
- ✓ No processo de aprovação do PPA, existe a preocupação de mantar um alinhamento entre o PPA e o Plano Diretor do Município?

Entrevistados:

- ✓ Presidente da Câmara Municipal.
- ✓ Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.
- ✓ Presidente da Comissão de Finanças.

III. Perguntas para ambos:

- ✓ Existem ações definidas na LOA que não tem relação com o PPA? Em sua opinião, quais seriam os principais motivos que poderiam provocar uma alteração no PPA, visando adequá-lo a LOA?
- ✓ A Constituição Federal de 1988, preconiza a integração entre o PPA (planejamento a médio prazo), a LDO (normatiza as prioridades do ano, e a LOA (aloca os recursos). Na sua opinião, a integração entre o PPA 2014-2017, a LDO 2014 e a LOA 2014 do município é preservada?
- ✓ Em sua opinião, quais motivos afetam positivamente e quais negativamente, a integração dos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA)?

APENDICE B - RECEITA POR CATEGORIA ECONOMICAS (CONSOLIDADO) – ANO 2014

Estado do Rio de Janeiro
PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014
Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.0.0.0.0.00.00.00.00.00	RECEITAS			
4.1.0.0.0.00.00.00.00.00	RECEITAS CORRENTES			231.806.194,00
4.1.1.0.0.00.00.00.00.00	RECEITA TRIBUTÁRIA		31.300.708,00	
4.1.1.1.0.00.00.00.00.00	IMPOSTOS		21.149.991,00	
4.1.1.1.2.00.00.00.00.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda	11.149.991,00		
4.1.1.1.2.02.00.00.00.00	Imposto s/ Propriedade Predial e Territ. Urbana	7.600.000,00		
4.1.1.1.2.04.00.00.00.00	Imposto s/ Renda e Proventos de Qualquer Natureza	1.799.991,00		
4.1.1.1.2.04.10.00.00.00	Pessoas Físicas	286.620,00		
4.1.1.1.2.04.21.00.00.00	Pessoa Jurídica - Líquida de Incentivos	438.680,00		
4.1.1.1.2.04.31.00.00.00	IRRF s/ os Rendimentos do Trabalho	596.183,00		
4.1.1.1.2.04.34.00.00.00	IRRF s/ Outros Rendimentos	478.508,00		
4.1.1.1.2.08.00.00.00.00	ITBI e de Direitos Reais sobre Imóveis	1.750.000,00		
4.1.1.1.3.00.00.00.00.00	Impostos sobre a Produção e a Circulação	10.000.000,00		
4.1.1.1.3.05.00.00.00.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	10.000.000,00		
4.1.1.1.3.05.01.00.00.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	10.000.000,00		
4.1.1.2.0.00.00.00.00.00	TAXAS		6.500.717,00	
4.1.1.2.1.00.00.00.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	1.633.087,00		
4.1.1.2.1.17.00.00.00.00	Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	130.725,00		
4.1.1.2.1.25.00.00.00.00	Tx de Funcionamento Estab Comer/Indús/P.Serviços	1.262.350,00		
4.1.1.2.1.26.00.00.00.00	Taxa de Publicidade Comercial	84.972,00		
4.1.1.2.1.28.00.00.00.00	Taxa de Funcionamento de Estab.em Horário Especial	18.340,00		
4.1.1.2.1.29.00.00.00.00	Taxa de Licença para Execução de Obras	112.120,00		
4.1.1.2.1.99.00.00.00.00	Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	24.580,00		
4.1.1.2.2.00.00.00.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços	4.867.630,00		
4.1.1.2.2.28.00.00.00.00	Taxa de Cemitérios	61.630,00		
4.1.1.2.2.90.00.00.00.00	Taxa de Limpeza Pública	2.271.000,00		
4.1.1.2.2.99.00.00.00.00	Outras Taxas pela Prestação de Serviços	2.535.000,00		
4.1.1.3.0.00.00.00.00.00	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA		3.650.000,00	
4.1.1.3.0.02.00.00.00.00	Contrib Melhoria Expans Rede Iluminação Púb Cidade	3.650.000,00		
4.1.2.0.0.00.00.00.00.00	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES		4.176.865,00	
4.1.2.1.0.00.00.00.00.00	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS		4.176.865,00	
4.1.2.1.0.29.00.00.00.00	Contrib Previd. do Regime Próprio	4.176.865,00		
4.1.2.1.0.29.07.00.00.00	Contrib de Servidor Ativo para o RPPS	3.722.200,00		
4.1.2.1.0.29.09.00.00.00	Contribuições de Servidor Inativo para o RPPS	417.050,00		
4.1.2.1.0.29.11.00.00.00	Contribuições de Pensionista para o RPPS	37.615,00		
4.1.3.0.0.00.00.00.00.00	RECEITA PATRIMONIAL		2.871.359,00	
4.1.3.2.0.00.00.00.00.00	RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS		2.621.359,00	

Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014

Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.1.3.2.5.00.00.00.00.00	Remuneração de Depósitos Bancários	1.864.603,00		
4.1.3.2.5.01.00.00.00.00	Remuneração de Depósitos de Recursos Vinculados	1.793.610,00		
4.1.3.2.5.01.01.00.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc.- Royalties	18.000,00		
4.1.3.2.5.01.02.00.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc.- FUNDEF	265.611,00		
4.1.3.2.5.01.02.01.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc.- FUNDEB 40%	106.244,00		
4.1.3.2.5.01.02.02.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc.- FUNDEB 60%	159.367,00		
4.1.3.2.5.01.03.00.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc. -	9.999,00		
4.1.3.2.5.01.04.00.00.00	Receita de Rem. de Dep. Bancário Conv. União	800.000,00		
4.1.3.2.5.01.05.00.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc. - MDE	300.000,00		
4.1.3.2.5.01.06.00.00.00	Rec. de Remun. Dep. Banc. Rec. Vinc.	250.000,00		
4.1.3.2.5.01.07.00.00.00	Receita de Rem. de Dep. Bancário Conv. Estado	150.000,00		
4.1.3.2.5.02.00.00.00.00	Remuneração de Dep. Banc. de Rec. Não Vinculados	69.993,00		
4.1.3.2.5.02.01.00.00.00	Rec. de Remun. de Depósitos de Poupança	69.993,00		
4.1.3.2.5.04.00.00.00.00	Remuneração de Depósito Bancário	1.000,00		
4.1.3.2.8.00.00.00.00.00	Remuneração dos Investimentos do RPPS	756.756,00		
4.1.3.2.8.10.00.00.00.00	Remuneração dos Investimentos do RPPS Renda Fixa	756.756,00		
4.1.3.3.0.00.00.00.00.00	RECEITA DE CONCESSÕES E PERMISSÕES		250.000,00	
4.1.3.3.1.00.00.00.00.00	Receita de Concessões e Permissões - Serviços	250.000,00		
4.1.3.3.1.99.00.00.00.00	Outras Receitas Concessões e Permissões - Serviços	250.000,00		
4.1.6.0.0.00.00.00.00.00	RECEITA DE SERVIÇOS		8.828.000,00	
4.1.6.0.0.05.00.00.00.00	Serviços de Saúde	8.828.000,00		
4.1.6.0.0.05.10.00.00.00	Serviços Ambulatoriais	5.450.000,00		
4.1.6.0.0.05.10.01.00.00	Serviços Ambulatoriais - 20	4.750.000,00		
4.1.6.0.0.05.10.02.00.00	Serviços Ambulatoriais - 31	600.000,00		
4.1.6.0.0.05.10.03.00.00	Serviços Ambulatoriais - 03	100.000,00		
4.1.6.0.0.05.99.00.00.00	Outros Serviços de Saúde	3.378.000,00		
4.1.7.0.0.00.00.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES		180.630.009,00	
4.1.7.2.0.00.00.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS		174.128.009,00	
4.1.7.2.1.00.00.00.00.00	Transferências da União	102.692.611,00		
4.1.7.2.1.01.00.00.00.00	Participação na Receita da União	49.000.000,00		
4.1.7.2.1.01.02.00.00.00	Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios	49.000.000,00		
4.1.7.2.1.01.02.10.00.00	Cota-Parte do FPM CF, art. 159, I, alínea b	49.000.000,00		
4.1.7.2.1.22.00.00.00.00	Transf. da Compen. Finan. pela Exploração Rec.Nat	9.250.000,00		
4.1.7.2.1.22.30.00.00.00	Cota-Parte Royalties Compen. Finan. Prod. Petróleo	8.602.500,00		
4.1.7.2.1.22.40.00.00.00	Cota-Parte Royalties p/ Excedente Prod. Petróleo	1.850,00		
4.1.7.2.1.22.50.00.00.00	Cota-Parte Royalties p/ Participação Especial	185.000,00		
4.1.7.2.1.22.70.00.00.00	Cota-Parte do Fundo Especial do Petróleo - FEP	460.650,00		

Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014

Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.1.7.2.1.33.00.00.00.00	Transf. de Recursos do Sistema Único Saúde - SUS	37.610.111,00		
4.1.7.2.1.33.01.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 03	3.239.000,00		
4.1.7.2.1.33.02.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 06	77.000,00		
4.1.7.2.1.33.03.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 07	3.860.000,00		
4.1.7.2.1.33.04.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 08	4.200.000,00		
4.1.7.2.1.33.05.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 09	813.000,00		
4.1.7.2.1.33.06.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 10	700.000,00		
4.1.7.2.1.33.07.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 12	3.000.007,00		
4.1.7.2.1.33.08.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 14	79.000,00		
4.1.7.2.1.33.09.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 20	6.000.000,00		
4.1.7.2.1.33.10.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 25	12.207.000,00		
4.1.7.2.1.33.11.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 27	816.000,00		
4.1.7.2.1.33.12.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 29	119.000,00		
4.1.7.2.1.33.13.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 31	837.000,00		
4.1.7.2.1.33.14.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 37	1.104,00		
4.1.7.2.1.33.15.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 38	108.000,00		
4.1.7.2.1.33.16.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 39	275.000,00		
4.1.7.2.1.33.17.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 41	240.000,00		
4.1.7.2.1.33.18.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 105	19.000,00		
4.1.7.2.1.33.19.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 106	140.000,00		
4.1.7.2.1.33.20.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 110	680.000,00		
4.1.7.2.1.33.21.00.00.00	Transf. de Recursos do SUS - 111	200.000,00		
4.1.7.2.1.34.00.00.00.00	Transf. de Recursos do Fund. Nac. As.Social - FNAS	1.423.000,00		
4.1.7.2.1.35.00.00.00.00	Transf. de Recursos do Fund.Nac.Des.Educação -FDNE	5.224.000,00		
4.1.7.2.1.35.01.00.00.00	Transferências do Salário-Educação	4.000.000,00		
4.1.7.2.1.35.03.00.00.00	Transferências Diretas do FNDE referentes ao PNAE	1.012.000,00		
4.1.7.2.1.35.99.00.00.00	Outras Transferências Diretas do FNDE	212.000,00		
4.1.7.2.1.36.00.00.00.00	Transf. Financ. ICMS - Desoner - L.C. Nº 87/96	120.000,00		
4.1.7.2.1.99.00.00.00.00	Outras Transferências da União	65.500,00		
4.1.7.2.2.00.00.00.00.00	Transferências dos Estados	42.935.398,00		
4.1.7.2.2.01.00.00.00.00	Participação na Receita dos Estados	35.290.000,00		
4.1.7.2.2.01.01.00.00.00	Cota-Parte do ICMS	28.500.000,00		
4.1.7.2.2.01.02.00.00.00	Cota-Parte do IPVA	6.000.000,00		
4.1.7.2.2.01.04.00.00.00	Cota-Parte do IPI sobre Exportação	590.000,00		
4.1.7.2.2.01.13.00.00.00	Cota-Parte da Contrib.Interv.no Domínio Econômico	200.000,00		
4.1.7.2.2.22.00.00.00.00	Transf. da Cota Parte Compen. Finan. (25%)	1.500.000,00		
4.1.7.2.2.22.30.00.00.00	Cota-Parte Royalties Compen. Finan. Prod. Petróleo	1.500.000,00		

Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014

Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.1.7.2.2.99.00.00.00.00	Outras Transferências dos Estados	6.145.398,00		
4.1.7.2.2.99.01.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 13	5.389.502,00		
4.1.7.2.2.99.02.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 37	78.896,00		
4.1.7.2.2.99.03.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 105	1.000,00		
4.1.7.2.2.99.04.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 106	1.000,00		
4.1.7.2.2.99.05.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 107	315.000,00		
4.1.7.2.2.99.06.00.00.00	Outras Transferências dos Estados - 108	360.000,00		
4.1.7.2.4.00.00.00.00.00	TRANSFERENCIAS MULTIGOVERNAMENTAIS	28.500.000,00		
4.1.7.2.4.01.00.00.00.00	Transf. de Recursos do FUNDEB	28.500.000,00		
4.1.7.2.4.01.01.00.00.00	Transf. de Recursos do FUNDEB - 60%	17.100.000,00		
4.1.7.2.4.01.02.00.00.00	Transf. de Recursos do FUNDEB - 40%	11.400.000,00		
4.1.7.3.0.00.00.00.00.00	Transf. de Instituições Privadas		4.000,00	
4.1.7.3.0.99.00.00.00.00	Transf. de Instituições Privadas	4.000,00		
4.1.7.5.0.00.00.00.00.00	Transf. de Pessoas		30.000,00	
4.1.7.5.0.99.00.00.00.00	Transf. de Pessoas	30.000,00		
4.1.7.6.0.00.00.00.00.00	Transf. de Conv.		6.468.000,00	
4.1.7.6.1.00.00.00.00.00	Transf. de Conv. da União e de suas Entidades	168.000,00		
4.1.7.6.1.04.00.00.00.00	Transf. de Conv da União Dest.aos Prog. Comb. Fome	3.000,00		
4.1.7.6.1.99.00.00.00.00	Outras Transferências de Convênios da União	165.000,00		
4.1.7.6.2.00.00.00.00.00	Transf. Conv. Estados Distr.Fed. e suas Entid.	6.300.000,00		
4.1.7.6.2.01.00.00.00.00	Transf. Conv. Estados p/ SUS	6.000.000,00		
4.1.7.6.2.99.00.00.00.00	Outras Transferências de Convênio dos Estados	300.000,00		
4.1.9.0.0.00.00.00.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES		3.999.253,00	
4.1.9.1.0.00.00.00.00.00	Multas e Juros de Mora		828.300,00	
4.1.9.1.1.00.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora dos Tributos	267.000,00		
4.1.9.1.1.38.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora s/ o IPTU	146.000,00		
4.1.9.1.1.39.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora s/ o ITBI	5.000,00		
4.1.9.1.1.40.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora s/ o ISS	100.000,00		
4.1.9.1.1.99.00.00.00.00	Multas e Juros de Mora de Outros Tributos	16.000,00		
4.1.9.1.1.99.01.00.00.00	Multas e Juros de Mora de Outros Tributos	16.000,00		
4.1.9.1.3.00.00.00.00.00	Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	320.300,00		
4.1.9.1.3.11.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora Div. Ativ. s/ IPTU	319.000,00		
4.1.9.1.3.13.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora Div. Ativ. s/ ISS	1.150,00		
4.1.9.1.3.99.00.00.00.00	Multas/Juros de Mora Div. Ativ. Outros Tributos	150,00		
4.1.9.1.9.00.00.00.00.00	Multas de Outras Origens	241.000,00		
4.1.9.1.9.50.00.00.00.00	Multas por Auto de Infração	56.000,00		
4.1.9.1.9.99.00.00.00.00	Outras Multas	185.000,00		

Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014

Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.1.9.2.0.00.00.00.00.00	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES		1.525.200,00	
4.1.9.2.1.00.00.00.00.00	INDENIZAÇÕES	2.500,00		
4.1.9.2.1.99.00.00.00.00	Outras Indenizações	2.500,00		
4.1.9.2.2.00.00.00.00.00	RESTITUIÇÕES	1.522.700,00		
4.1.9.2.2.10.00.00.00.00	Compensações Financ entre Regime Geral e RPPS	1.522.550,00		
4.1.9.2.2.10.01.00.00.00	Comp Financ entre Reg.Geral e R.P.P/principal	1.522.550,00		
4.1.9.2.2.99.00.00.00.00	Outras Restituicoes	150,00		
4.1.9.3.0.00.00.00.00.00	RECEITA DA DIVIDA ATIVA		1.531.200,00	
4.1.9.3.1.00.00.00.00.00	Rec. Div. Ativ. Tributaria	1.531.200,00		
4.1.9.3.1.11.00.00.00.00	Rec. Div. Ativ. do IPTU	578.000,00		
4.1.9.3.1.12.00.00.00.00	Rec. Div. Ativ. do ITBI	3.200,00		
4.1.9.3.1.13.00.00.00.00	Rec. Div. Ativ. do ISS	62.000,00		
4.1.9.3.1.99.00.00.00.00	Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos	888.000,00		
4.1.9.3.1.99.01.00.00.00	Receita da Dívida Ativa de Outros Tributos - Princ	888.000,00		
4.1.9.9.0.00.00.00.00.00	RECEITAS DIVERSAS		114.553,00	
4.1.9.9.0.99.00.00.00.00	Outras Receitas	114.553,00		
4.1.9.9.0.99.02.00.00.00	Outras Receitas	100.000,00		
4.1.9.9.0.99.05.00.00.00	Outras Receitas Diversas	14.553,00		
4.2.0.0.0.00.00.00.00.00	RECEITAS DE CAPITAL			30.603.000,00
4.2.1.0.0.00.00.00.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITO		3.515.000,00	
4.2.1.1.0.00.00.00.00.00	OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS		3.515.000,00	
4.2.1.1.4.00.00.00.00.00	Operações de Crédito Internas - Contratuais	3.515.000,00		
4.2.1.1.4.99.00.00.00.00	Outras Operações de Crédito Internas - Contratuais	3.515.000,00		
4.2.4.0.0.00.00.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL		27.088.000,00	
4.2.4.2.0.00.00.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS		10.727.500,00	
4.2.4.2.1.00.00.00.00.00	Transferências da União	10.724.000,00		
4.2.4.2.1.99.00.00.00.00	Outras Transferências da União	10.724.000,00		
4.2.4.2.2.00.00.00.00.00	Transferências dos Estados	3.500,00		
4.2.4.2.2.03.00.00.00.00	Transferências dos Estados	3.500,00		
4.2.4.3.0.00.00.00.00.00	Transf. de Instituições Privadas		1.000,00	
4.2.4.3.0.99.00.00.00.00	Transf. de Instituições Privadas	1.000,00		
4.2.4.7.0.00.00.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS		16.359.500,00	
4.2.4.7.1.00.00.00.00.00	Transf. Convênios da União e de suas Entidades	59.500,00		
4.2.4.7.1.02.00.00.00.00	Transf. Convênios da União Destin. Programa Educaç	30.000,00		
4.2.4.7.1.02.01.00.00.00	Transf. Convênios da União Destin. Programa Educaç	30.000,00		
4.2.4.7.1.99.00.00.00.00	Outras Transferências de Convênios da União	29.500,00		
4.2.4.7.2.00.00.00.00.00	Transf. Conv. dos Estados, Distr.Fed.e suas Entid.	16.300.000,00		

Estado do Rio de Janeiro

PREFEITURA MUNICIPAL DE NILOPOLIS

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2014

Receita por Categorias Econômicas (Anexo 2 da Lei nº 4.320/64) (Consolidado)

Código	Especificação	Desdobramento	Fonte	Categoria Econômica
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS				
4.2.4.7.2.99.00.00.00.00	Outras Transferências de Convênio dos Estados	16.300.000,00		
4.7.0.0.0.00.00.00.00.00	RECEITAS CORRENTES INTRA-ORÇAMENTÁRIAS			4.176.836,00
4.7.2.0.0.00.00.00.00.00	RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES		4.176.836,00	
4.7.2.1.0.00.00.00.00.00	Receita de Contribuições		4.176.836,00	
9.0.0.0.0.00.00.00.00.00	DEDUÇÕES DA RECEITA			
9.1.0.0.0.00.00.00.00.00	DEDUÇÕES DA RECEITA			-16.818.000,00
9.1.7.0.0.00.00.00.00.00	DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE		-16.818.000,00	
9.1.7.2.0.00.00.00.00.00	Dedução das Receitas de Transferências		-16.818.000,00	
9.1.7.2.1.00.00.00.00.00	Dedução das Receitas de Transferências da União	-9.800.000,00		
9.1.7.2.1.01.00.00.00.00	Dedução das Receitas de Transferências da União	-9.800.000,00		
9.1.7.2.1.01.02.00.00.00	Dedução Cota-Parte do FPM Formação FUNDEB	-9.800.000,00		
9.1.7.2.1.01.02.10.00.00	Dedução Cota-Parte do FPM Formação FUNDEB	-9.800.000,00		
9.1.7.2.2.00.00.00.00.00	Dedução das Receitas de Transferência dos Estados	-7.018.000,00		
9.1.7.2.2.01.00.00.00.00	Dedução das Receitas de Transferência dos Estados	-7.018.000,00		
9.1.7.2.2.01.01.00.00.00	Dedução do ICMS para Formação do FUNDEB	-5.700.000,00		
9.1.7.2.2.01.02.00.00.00	Dedução de Receita para Formação do FUNDEB - IPVA	-1.200.000,00		
9.1.7.2.2.01.04.00.00.00	Ded Cota Parte IPI-Exp p/ Formação FUNDEB	-118.000,00		
			Total das receitas:	**249.768.030,00**
			Total geral:	**249.768.030,00**

APENDICE C - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA PREFEITURA DE NILOPOLIS.

- Prefeito
- Vice Prefeito
- Chefia de Gabinete
- Coordenadoria de Ordem Pública
- Coordenadoria de Integração Governamental
- Coordenadoria de Comunicações
- Coordenadoria de Gestão de Projetos
- Coordenadoria de Projetos Especiais
- Coordenadoria de Licitações e Contratos
- Superintendências de Gestão Tecnológica
- Superintendências de Assuntos Corporativos
- Superintendências de Conselhos Municipais
- Superintendências de Ações Estratégicas
- Superintendências de Propaganda e Marketing
- Centro Municipal de Informática
- Secretaria de Administração
- Secretaria de Cidadania
- Secretaria de Controle Interno
- Secretaria de Cultura
- Secretaria de Desenvolvimento Social
- Secretaria de Educação
- Secretaria de Emprego e Renda
- Secretaria de Esporte e Lazer
- Secretaria de Fazenda
- Secretaria de Governo
- Secretaria de Habitação
- Secretaria de Meio Ambiente
- Secretaria de Obras
- Secretaria de Planejamento
- Secretaria de Saúde
- Secretaria de Segurança
- Secretaria de Serviços Públicos
- Secretaria de Transporte
- Secretaria de Turismo
- Procuradoria Geral
- Defesa Civil