



Territórios
do Petróleo

Territórios do Petróleo: cidadãos em ação III



UENF

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro



PETROBRAS



A realização do projeto Territórios do Petróleo é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do **CCH / UENF**

T327 Territórios do Petróleo : cidadãos em ação III [recurso eletrônico] / organizado por Marcelo Carlos Gantos. – Campos dos Goytacazes, RJ : EdUENF, 2022.
Ebook
Formato: PDF : il.
Vários autores.
Projeto Territórios do Petróleo.
ISBN : 978-65-87726-20-5.

1. Royalties (Petróleo). 2. Controle Social. 3. Orçamento Público – Participação Social. 4. Projeto Territórios do Petróleo. I. Gantos, Marcelo Carlos (Org.)

CDD : 304.28

Sumário

- 05** **Introdução**
- 06** **Cidadania e controle social**
- Mas...**
- 10** **o que é controle social?**
- 17** **Transparência e acesso à informação**
- 25** **Transparência no orçamento público**
- 29** **Como buscar as informações sobre receitas e despesas dos municípios?**
- 38** **Onde consultar valores de royalties**
- 40** **E a participação especial?**
- 41** **Como anda a dependência do seu município em relação aos royalties?**

Nossa equipe



Organizador da obra

Marcelo Carlos Gantos

Coordenação Pedagógica

Silvia Alicia Martínez

Coordenação de Campo

Michelle Nascimento Weissmann da Silva

Textos:

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

Joseane de Souza

Marlon Gomes Ney

Michelle Nascimento Weissmann da Silva

Náthani Siqueira Lima

Nilo Lima de Azevedo

Suely Fernandes Coelho Lemos

Transposição didática:

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

Suely Fernandes Coelho Lemos

Revisão:

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

Michelle Nascimento Weissmann da Silva

Projeto gráfico:

Marcus Vinícius dos Santos Cunha

Ilustrador:

Alberto de Souza - Beralto

Realização:

Petrobras

Programa de Pós-Graduação em Políticas
Sociais (Uenf)

Introdução

Esta publicação é parte de uma caminhada coletiva que, podemos dizer, começou em 2014, com o início de atividades do Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos. Naquele ano foi publicado o primeiro volume da série, dedicado a uma introdução aos temas da cidadania, do orçamento público e dos royalties do petróleo. Era tempo de um primeiro mergulho dos participantes do projeto — equipe técnica e cidadãos(ãs) engajados(as) — nas informações básicas exigidas para o controle social das rendas do petróleo.

Em 2019, a maturação do projeto gerou a necessidade do lançamento de uma segunda versão, em dois volumes: um voltado para as etapas do ciclo de elaboração do orçamento público, outro para um aprofundamento do conhecimento sobre os royalties.

Agora, na Fase III do PEA Territórios do Petróleo (2020-2023), os(as) cidadãos(ãs) integrados(as) ao projeto demandam conhecimentos mais específicos sobre os mecanismos de transparência e as formas de consulta aos dados da contabilidade pública disponíveis em diferentes canais. É disso que o presente volume trata. Uma vez compreendidas as regras dos royalties e do ciclo orçamentário, chegou a hora de monitorar o efetivo uso dos recursos pelos municípios. O foco está nos dez municípios considerados produtores de petróleo e gás no trecho da Bacia de Campos situado no estado do Rio de Janeiro.

Esse volume está organizado em duas partes principais. A primeira, mais conceitual, compila os direitos do(a) cidadão(ã) associados à transparência e as formas concretas de exercício do controle social. A segunda aborda especificamente como acessar e entender dados sobre receitas e despesas públicas efetivamente realizadas, com ênfase nos recursos oriundos do petróleo.

Desejamos que a leitura seja leve e que o conteúdo seja útil para você e o seu grupo social subirem mais um degrau rumo ao controle social dos royalties e das participações especiais.

Cidadania e controle social

Olá, vamos conversar um pouco sobre direitos de cidadania e controle social?

Como você sabe, todas as pessoas em uma sociedade democrática, como a que vivemos, têm direitos que foram conquistados e garantidos pela Constituição que rege a vida em nosso país. Dizemos que são direitos de cidadania!



Quais são os direitos de cidadania?

Existem os chamados **direitos individuais**, que são os direitos de liberdade. Este tipo de direito defende a vida, a liberdade de ir e de vir, de possuir bens, de se expressar, de votar e de ser votado.

Há também os **direitos sociais**, que dizem respeito à igualdade, tais como: saúde, educação, assistência social, trabalho. Esses direitos também devem ser protegidos pelo Estado.

Mas existem ainda os chamados **direitos difusos ou coletivos**, tais como o patrimônio público (por exemplo, o cultural), o meio ambiente e o direito do consumidor, como ensina o jurista e cientista político Paulo Bonavides no livro “Curso de Direito Constitucional”.



O voto é um exercício de cidadania! Por meio dele escolhemos nossos representantes para os lugares de poder e podemos também exercer o controle social das ações públicas.

Tão importante quanto escolher bem o presidente, o governador e o prefeito é escolher bem os senadores, deputados federais e estaduais e os vereadores.

Sim! Eles, — os vereadores, deputados e senadores — compõem o Legislativo, o lugar de quem escreve, cria leis ou projetos de leis. Eles também fiscalizam os atos dos prefeitos, governadores e do presidente, de acordo com a esfera em que atuam (municipal, estadual ou federal).

A cada quatro anos nós — cidadãos e cidadãs — somos chamados(as) a escolher, por meio do voto direto, os nossos representantes para o Poder

Executivo (presidente, governadores e prefeitos) e para o Poder Legislativo (senadores, deputados federais, deputados estaduais, deputados distritais e ve-



readores). O voto é muito importante, pois por meio dele manifestamos a apreciação sobre o que nossos governantes fizeram durante os seus mandatos, ou seja, o voto é também um instrumento de avaliação e controle social.

Você já procurou saber se os seus candidatos propõem medidas para facilitar ou para dificultar o controle social?

Só para lembrar, o **Poder Executivo** tem a função de administrar, executar as leis e fazer a gestão dos recursos públicos. O **Poder Legislativo** tem a função de criar as leis e fiscalizar as ações do Executivo. Já o **Poder Judiciário** tem a função de proteger e fazer cumprir a Constituição e cuidar para que as leis sejam cumpridas.

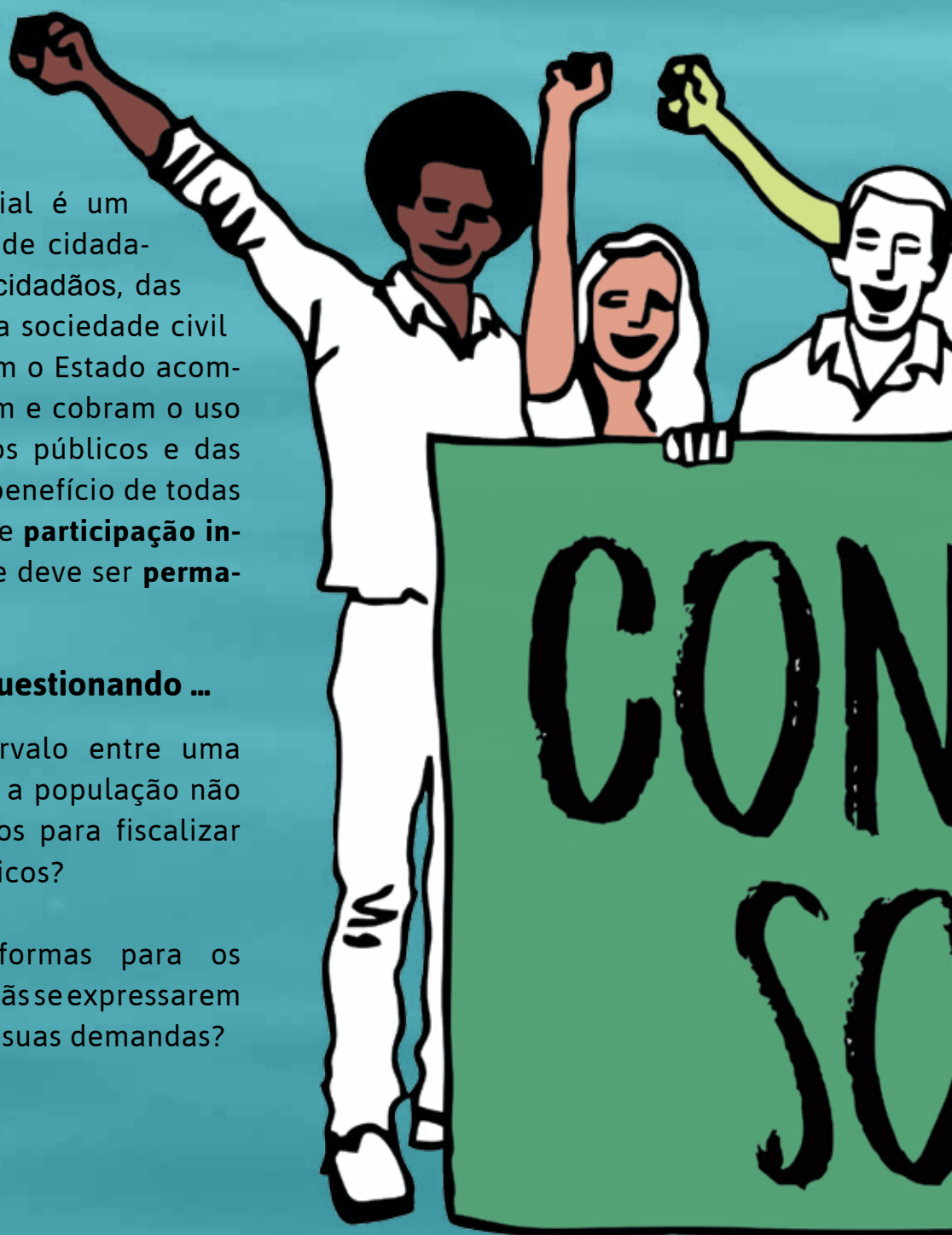


Mas... o que é controle social?

O controle social é um direito e um dever de cidadania. É a ação dos cidadãos, das cidadãs e grupos da sociedade civil que ao interagir com o Estado acompanham, reivindicam e cobram o uso correto dos recursos públicos e das ações públicas em benefício de todas as pessoas. Ele exige **participação individual e coletiva** e deve ser **permanente**.

Você deve estar questionando ...

- ✓ Mas e no intervalo entre uma eleição e outra, a população não tem instrumentos para fiscalizar os agentes públicos?
- ✓ Não existem formas para os cidadãos e cidadãs se expressarem e lutarem pelas suas demandas?



Sim, há outras formas de participação e controle social que ocorrem no intervalo entre as eleições, e que são formas de exercermos a **democracia participativa**. Elas abrem espaços para que a sociedade possa interferir nas prioridades do governo, na proposição e execução de políticas sociais ligadas aos direitos de cidadania e na garantia da **inclusão social**. Por isso, é muito importante a **participação** e o **controle social**, como apontam os cientistas políticos Sergio de Azevedo e Fátima Anastasia em artigo publicado na Revista de Economia Política, edição janeiro a março de 2002.



Por **democracia participativa** devemos entender um Estado que possibilita aos(as) cidadãos(as) e aos movimentos da sociedade, por meio de instrumentos e mecanismos institucionais, participarem do processo decisório, da implementação, do monitoramento e da avaliação das políticas públicas.

A **inclusão social** em relação às políticas públicas ocorre quando sistemas, planos, programas e serviços públicos buscam — por meio de ações estatais — a inclusão, a proteção social e a diminuição das desigualdades para parcelas vulneráveis da população.

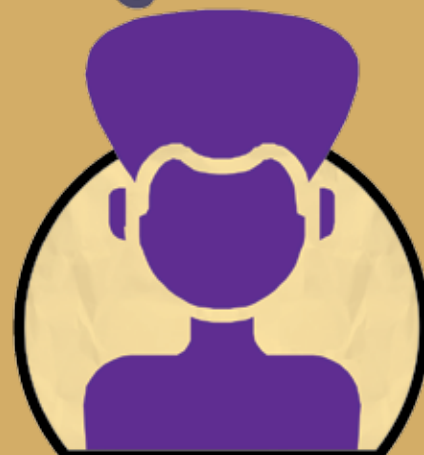


Quem pode fazer o controle social nas eleições e fora delas?

A participação e o controle social, nas eleições e fora delas, devem ser exercidos por nós, cidadãos e cidadãs, e por outros atores sociais que não são o governo, como as associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), a mídia.

Esses atores sociais interferem nas políticas públicas, acompanham e fiscalizam as ações dos agentes públicos e denunciam as irregularidades governamentais quando elas existem.

Chamamos de **políticas públicas** não apenas o que o governo faz, mas também o que escolhe não fazer e que gera consequências para a vida dos(as) cidadãos(as) e o bem-estar coletivo, como frisa o cientista político Thomas Dye.



O que é preciso para exercer o controle social?

É preciso que a população saiba o que está acontecendo no município:



Quanto a prefeitura arrecadou durante o ano fiscal.



Quais são as principais fontes de receita, ou seja, dos recursos que entram no caixa do município.



Quais obras estão sendo realizadas.



Como a prefeitura se organiza administrativamente, quais são as secretarias do município.



Quais serviços públicos estão sendo oferecidos.



Quais são os lugares ou canais de participação da população.

O **ano fiscal** é o período no qual se realiza o acompanhamento e o registro das transações financeiras de uma entidade. No caso do Brasil, o ano fiscal corresponde ao ano civil.



RESUMINDO ...

É importante que o município tenha canais para informar à população o que acontece na gestão. Os **canais de transparência** são meios de acesso à informação, que tornam mais clara a realidade do que acontece no município; o que está sendo feito pelo governo local, por exemplo.

ASSIM ...

Os cidadãos e cidadãs ficam mais próximos da gestão da sua cidade e podem acompanhar e cobrar dos gestores ações que garantam os seus direitos e melhorem a qualidade de vida no município, exercendo a participação e o controle social.

As **leis orçamentárias** são: O **Plano Plurianual (PPA)**, que é um instrumento de planejamento de médio prazo no qual estão definidas as diretrizes, objetivos e metas regionalizadas do governo para um período de quatro anos.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**, que é uma lei anual em que os governos estabelecem as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte, incluindo as despesas de capital e as orientações para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA)

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)**, que é o orçamento, propriamente dito e contém a estimativa de receita e a previsão de despesas do poder público para o ano contábil. Portanto, trata-se de uma lei específica para o governo mostrar à população a origem do dinheiro público e a decisão acerca de como e onde aplicá-lo.



Como participar das decisões e exercer o controle social?

Essa pergunta é muito importante! Existem espaços próprios para a participação e o exercício do controle social. Dentre eles podemos apontar:



Audiência pública

É uma reunião pública aberta a todos os interessados em debater sobre determinado tema (como um projeto de lei, um empreendimento que trará impacto para a cidade ou as **leis orçamentárias** e sua execução). Essas reuniões geralmente são convocadas pelos poderes Executivo (prefeito), Legislativo (vereadores) ou Judiciário.

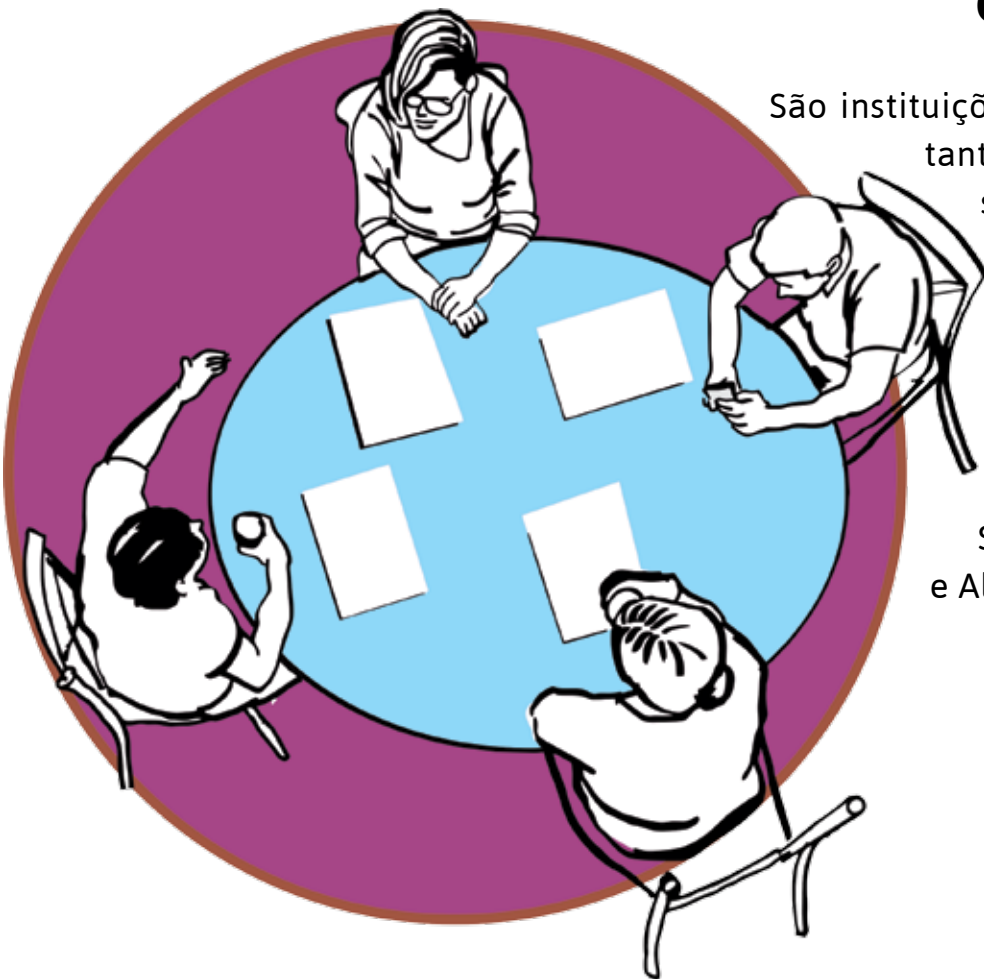
Conferência de políticas públicas

É uma reunião pública que se realiza entre o governo e a sociedade para debater e definir as normas e prioridades de uma política pública em médio prazo. É o caso das Conferências Públicas de Saúde, de Meio Ambiente, Segurança Alimentar, dentre outras.



Conselhos Municipais

São instituições formadas por representantes do poder público e da sociedade que têm por objetivo definir diretrizes e exercer o controle social de políticas públicas específicas do município. Como exemplos, temos Conselho Municipal de Saúde, de Assistência Social e Alimentação Escolar.



Ouvidoria

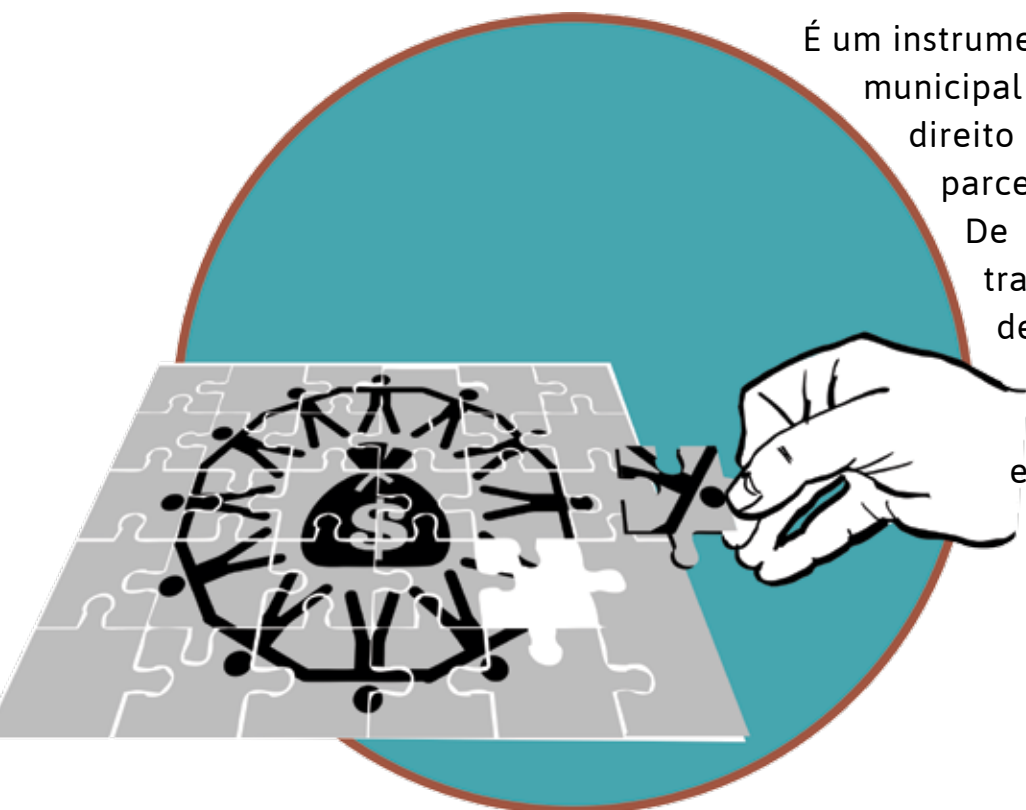
É um canal de participação individual pelo qual o cidadão ou a cidadã pode fazer reclamações e denúncias, bem como elogiar, pedir esclarecimentos e fazer sugestões sobre o funcionamento do governo, seus agentes e serviços públicos.

Busque no site da Prefeitura como acessar a Ouvidoria, seja de forma eletrônica, através da internet, ou no endereço físico.



Orçamento participativo

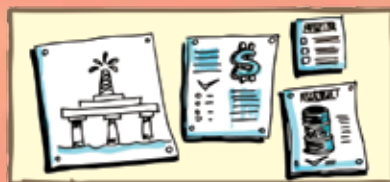
É um instrumento para o poder público municipal conceder à população o direito de indicar o uso de uma parcela do orçamento público. De forma participativa e transparente é ela que decide em que obras públicas, aquelas que considera prioridades, esse recurso deve ser empregado.



Transparência e acesso à informação

A política de transparência e o acesso à informação fazem toda a diferença na hora de participar, seja como cidadão ou cidadã autônomo(a) ou, por exemplo, como membro de uma associação de bairro, como conselheiro ou conselheira em algum

Conselho Municipal, ou como um delegado ou delegada no Orçamento Participativo. Por isso, é importante conhecermos um pouco mais sobre o que é a transparência e seus efeitos na forma de acompanhar e exigir políticas e serviços públicos.



Então, o que é transparência?

É tornar públicas, para a sociedade, todas as informações produzidas e mantidas pelo poder público (União, estados, municípios e Distrito Federal).

A transparência deve estar ligada ao princípio da publicidade, para que todas as pessoas tenham acesso às informações. Somente em casos determinados pela lei se pode guardar sigilo de uma informação (são as chamadas informações confidenciais). Mesmo nesses casos, encerrado o período do sigilo, a informação deve se tornar pública.

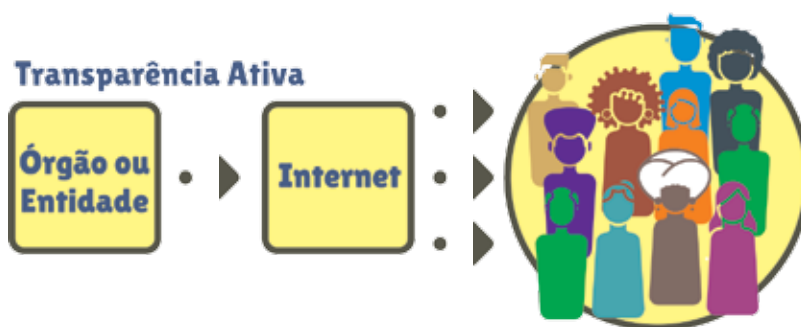
Você sabia?

- ✓ A negação da publicidade das informações pelos governos pode acarretar consequências, e o poder público deve ser muito rigoroso ao decidir sobre qual informação manter em sigilo.

Veja:

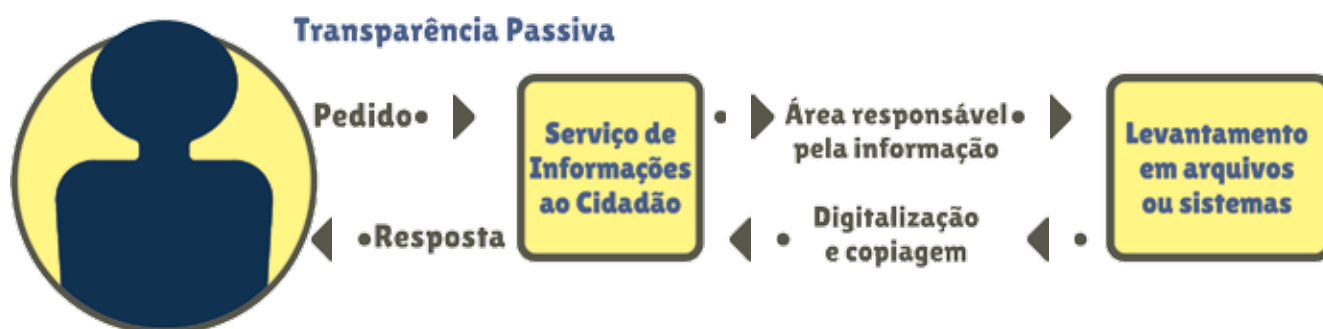
- ◆ Caso seja negado o acesso a alguma informação, o poder público deve apresentar os motivos da negativa.
- ◆ Na dúvida sobre manter ou não o sigilo de uma informação, deve prevalecer a divulgação e o acesso à informação.
- ✓ Há prazos definidos pela Lei de Acesso à Informação (art. 23) para o tempo de sigilo das informações e restrição de acesso a elas. São eles:
 - ◆ Informações consideradas ultrassecretas – 25 (vinte e cinco) anos.
 - ◆ Informações consideradas secretas – 15 (quinze) anos.
 - ◆ Informações consideradas reservadas – 5 (cinco) anos.
- ✓ Quando se trata de proteger informações pessoais sobre a intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, o acesso pode ser restrito por até 100 (cem) anos.

A transparência pode ser:



Ativa – o Estado divulga as informações, seja por acreditar que elas são relevantes para a população, ou porque a lei obriga.

Uma das ferramentas mais utilizadas pelos municípios é a dos **Portais de Transparência**.



Passiva - o Estado recebe do cidadão, da cidadã ou de algum outro ator não governamental uma solicitação ou manifestação para ter o acesso a determinada informação. O principal exemplo é o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

Exemplo: caso um cidadão ou uma cidadã deseje saber quais os Conselhos Municipais que funcionam no seu município e esta informação não esteja no site da Prefeitura ou mesmo seja de difícil acesso, pode-se utilizar do e-SIC para obter tal informação.

O ideal é que na estrutura organizacional de cada prefeitura haja uma secretaria ou órgão que atue especificamente com a transparência e o acesso à informação, para garantir um melhor cumprimento das legislações.

No que diz respeito à **transparência ativa**, esse órgão seria estratégico para tornar as informações administrativas e orçamentárias mais compreensíveis à população por meio do uso das tecnologias da informação (aplicativos, infográficos, mapas interativos, entre outras). Elas permitem melhor compreensão das informações.

No que diz respeito à **transparência passiva**, esse órgão seria responsável por disponibilizar e garantir a efetividade dos canais de comunicação entre o cidadão ou a cidadã e o poder público, observando a qualidade do atendimento e das respostas às demandas encaminhadas pela população por meio dos serviços de atendimento ao(à) cidadão(ã).



Outro ponto que deve ser levado em conta é se a política de transparência está contemplada no orçamento. A reserva orçamentária para a política de transparência contribui para o seu aprimoramento e qualidade.

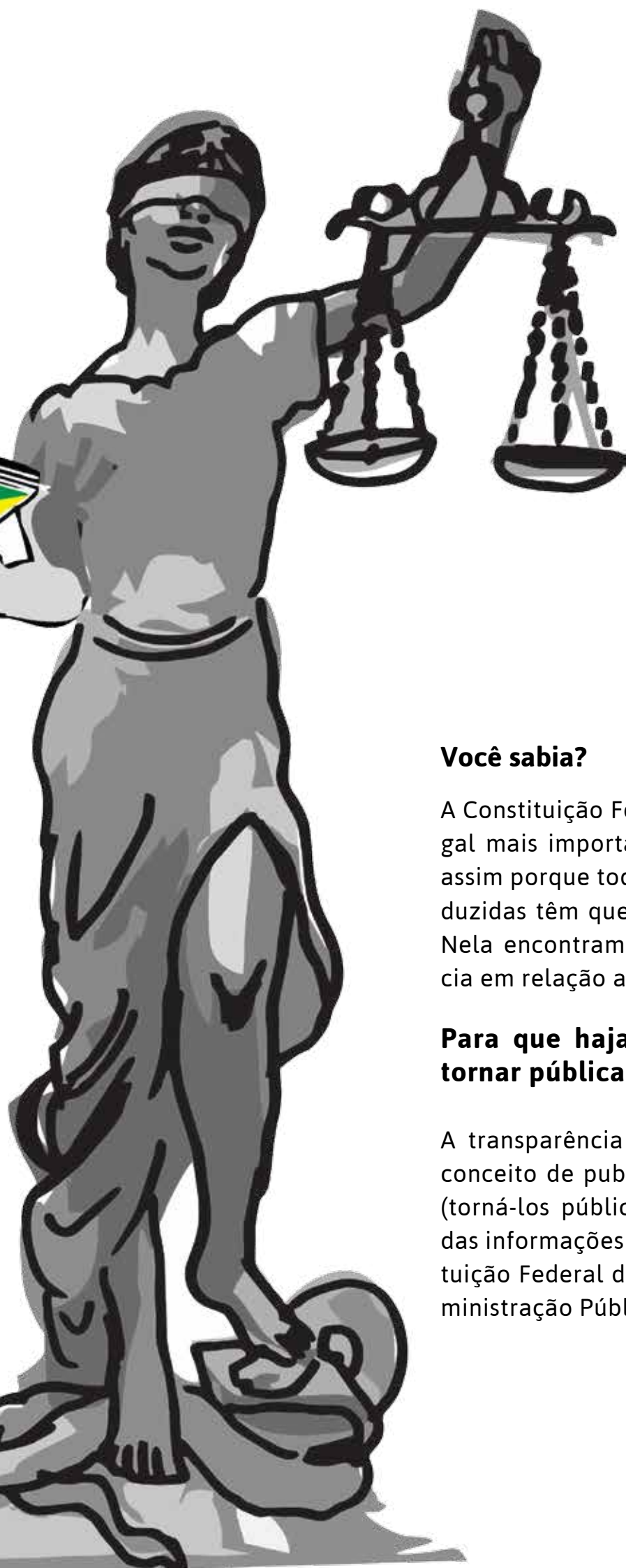
O que fazer quando não se tem acesso às informações desejadas?

No caso de não conseguir obter as informações que se deseja, é possível acionar órgãos de controle estatais como os Tribunais de Contas, o Ministério Público ou as Controladorias e realizar uma manifestação ou denúncia sobre o problema. Quando a sociedade, o cidadão e a cidadã buscam as agências de controle oficiais, também estão realizando o controle social.



Existem métodos para medir o grau de transparência dos municípios brasileiros. Veja alguns deles no quadro abaixo. Para saber mais é só buscar nos endereços eletrônicos indicados.

Órgão	Índice	Endereço eletrônico
Controladoria Geral da União	Escala Brasil Transparente	https://mbt.cgu.gov.br/publico/home
Ministério Público Federal	Ranking da Transparência	http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking
Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro	Indicador de Transparência do Poder Executivo	https://www.tcerj.tc.br/mapa-itai/home/1/2019



Você sabia?

A Constituição Federal de 1988 é o documento legal mais importante que temos hoje no Brasil. É assim porque todas as outras normas que são produzidas têm que respeitar o texto constitucional. Nela encontramos respostas sobre a transparência em relação aos recursos públicos.

Para que haja transparência é necessário tornar pública a informação

A transparência tem uma relação direta com o conceito de publicidade dos atos administrativos (torná-los públicos). A obrigação da publicidade das informações está prevista no art. 37 da Constituição Federal de 1988 como um princípio da Administração Pública:

Art. 37 da Constituição Federal de 1988

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Ainda sobre leis

A **Lei de Acesso à Informação** (Lei n.º 12.527/2011 - LAI) também coloca a publicidade como regra e o sigilo dos documentos públicos como **exceção**. As informações devem ser disponibilizadas pela Administração Pública preferencialmente pelos meios digitais. Veja:

Art. 3º da Lei n.º 12.527/2011

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; [...].



Transparência no orçamento público

Agora que conhecemos o que é transparência e como ela se encontra na legislação brasileira, podemos pensar como ela se dá no orçamento.

Orçamento é um assunto que já trabalhamos na cartilha Territórios do Petróleo - Cidadãos em Ação II, volume 1, que está disponível no site <https://territoriosdopetroleo.eco.br/index.php/cartilhas>



O **orçamento público** é um dos instrumentos mais importantes para que a gestão pública realize um correto planejamento entre as receitas (o recurso que entra no caixa do município) e as despesas (o recurso gasto).



Você sabia?

Por lei, a sociedade tem o direito de tomar parte nas três principais etapas de elaboração do orçamento público:

- ✓ O Plano Plurianual (PPA)
- ✓ A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)
- ✓ A Lei Orçamentária Anual (LOA).

É direito dos cidadãos e das cidadãs, de acordo com a legislação brasileira, opinar sobre o uso dos recursos públicos.

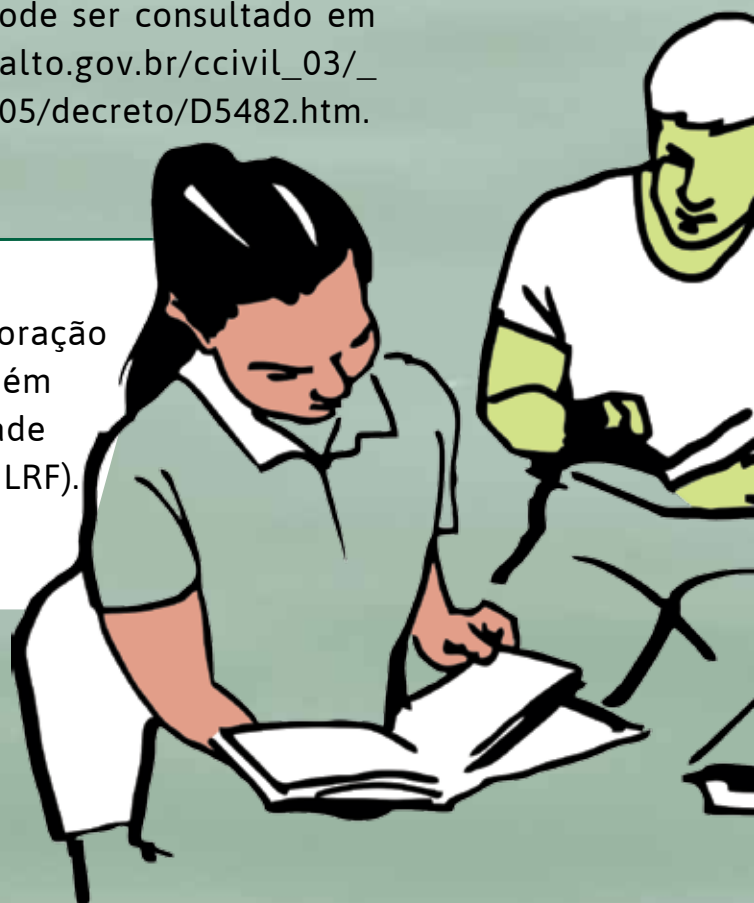
Desde 1998, temos leis que regulamentam o acesso e a participação social no orçamento público.

A Lei n.º 9.755, de 1998, previu a criação de uma página, na internet, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações relativos ao orçamento público. O endereço é <https://portal.tcu.gov.br/contas/contas-publicas/>.



Em 2005, o Decreto n.º 5.482 regulamentou a divulgação de informações da administração pública federal na internet. O decreto pode ser consultado em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5482.htm.

A **participação e controle social** na elaboração e execução do orçamento público também estão previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000 - LRF).



Saiba mais sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º, § 4º da Lei Complementar n.º 101/2000


Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Art. 44, § 1º da Lei Complementar n.º 101/2000

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público [...].





**Também é importante
saber o que diz o
Estatuto da Cidade, veja...**

O Estatuto da Cidade
(Lei n.º 10.257/2001)
contempla a
obrigatoriedade da
participação e
do controle social
sobre o planejamento e
orçamento público
dos municípios
brasileiros.

Art. 44, Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001)

No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa (...) incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



SAIBA MAIS

O Senado Federal criou um canal no Youtube chamado Orçamento Fácil, onde publica vídeos que explicam em linguagem acessível informações sobre o orçamento público. Acesse em:
<<https://www.youtube.com/c/Or%C3%A7amentoF%C3%A1cil/videos>>



Como buscar as informações sobre receitas e despesas dos municípios?

As prefeituras são responsáveis pela prestação de uma série de serviços e execução de obras públicas fundamentais para o bem-estar da população local. Entre elas podemos destacar assistência social, saúde, educação, saneamento básico, habitação e gestão ambiental.

Por meio dos **Portais da Transparência dos municípios** é possível observar os recursos que a prefeitura planeja gastar na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores que ela de fato gasta durante o ano.

No site do **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** (<https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>) também estão disponibilizadas informações de cada município fluminense (exceto a capital) e nele se encontram os **relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** de cada município.

Nos documentos públicos, esses valores geralmente aparecem associados a códigos numéricos que significam as áreas (funções) em que são aplicados. Por isso às vezes é preciso ter acesso ao significado dos códigos para entender certos documentos.

A boa notícia é ...

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem sistematicamente orientado a



Tribunal de
Contas do
Estado do Rio
de Janeiro



União, estados e municípios a disponibilizarem essas informações de forma padronizada, ou seja, de uma mesma forma, para facilitar que a população compare os dados de seu município com os de outras localidades, do seu estado ou mesmo do país.

Ainda assim ...

Com o grande número de relatórios publicados e a complexidade dos dados contábeis demonstrados, não é tarefa fácil para todos os cidadãos e cidadãs analisar os valores publicados e fazer o controle social sobre o seu uso. Daí a importância de estarmos sempre empenhados em ampliar nossos conhecimentos.

OUTRAS FONTES DE INFORMAÇÃO

Além desses relatórios estão disponíveis os **relatórios resumidos da execução orçamentária** do “Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção”.

Nesses relatórios resumidos podemos encontrar informações de mais de 20 funções de gastos: legislativa, administração, segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer, entre outras.

Por meio desses relatórios resumidos é possível também:

- ✓ Observar em que área os municípios têm gastado mais os seus recursos e quais áreas têm sido prejudicadas.
- ✓ Analisar quais funções de gastos sofrem maiores cortes ou recebem recursos extras durante a execução do orçamento quando comparadas aos valores que foram inicialmente planejados na LOA.
- ✓ Acompanhar o planejamento e a execução dos gastos públicos ao longo do ano (isto porque esses relatórios resumidos são bimestrais).



AINDA SOBRE OS RELATÓRIOS RESUMIDOS ...

Eles apresentam cinco informações importantes para que possamos entender a execução orçamentária do município: Dotação Inicial, Dotação Atualizada, Despesas Empenhadas, Despesas Liquidadas e Despesas Inscritas em Restos a Pagar.

Vamos conhecer um pouco mais sobre cada uma dessas informações?



Dotação Inicial: informa o valor dos recursos inicialmente previsto e aprovado para cada função de gasto na Lei Orçamentária Anual (LOA);

Dotação Atualizada: é a dotação inicial mais os valores que foram adicionados ou menos os valores que foram retirados durante o exercício. Por meio do seu valor, é possível acompanhar se o poder público local pretende gastar mais ou menos com uma determinada função do que foi planejado inicialmente na LOA;



Despesas Empenhadas: deixa de ser algo planejado e passa a representar a primeira fase da execução da despesa, correspondendo ao valor reservado que é registrado no momento da contratação do serviço ou aquisição de um bem, para fazer face ao compromisso assumido;

Despesas Liquidadas: é o segundo estágio da despesa orçamentária, e o seu valor só é processado pelo município depois de ele receber o objeto de empenho, ou seja, o material, serviço, bem ou obra executada. O valor só deve ser contabilizado após a verificação do direito adquirido, apurando o objeto que se deve pagar, o valor exato do pagamento e quem deve receber, para então liquidar a obrigação;



Inscritas em Restos a Pagar Não Processados: são as despesas já empenhadas e que ainda estão em fase de liquidação, porque, ao final do ano, o bem ou serviço não foi entregue totalmente ou a entrega não foi analisada e conferida.

Você sabia?

A informação mais importante para analisar o perfil do gasto público municipal é a Despesa Liquidada.

OBSERVE O EXEMPLO:

Para melhor entender, observe a figura 1. Ela foi construída com base nessas informações sobre os dez municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos, em 2020, destacando as suas quatro principais despesas por função. Todas as outras foram somadas na categoria de outras despesas. Os resultados mostram que há uma enorme diferença no perfil dos gastos entre municípios...

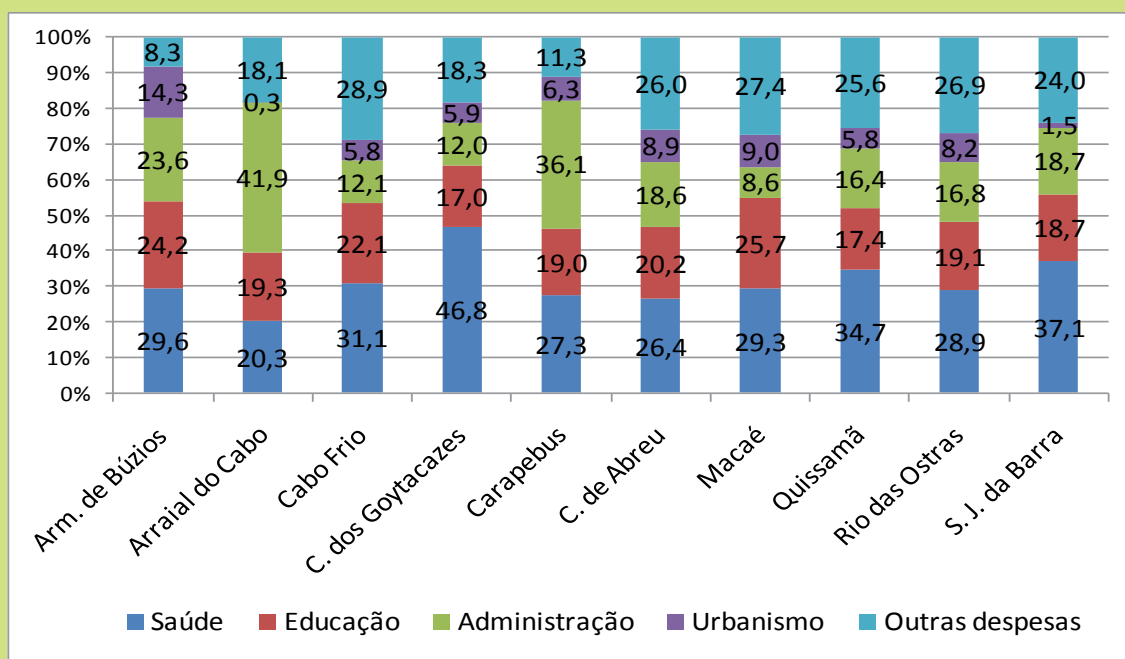


Figura 1: Participação percentual das quatro principais despesas por função nas despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, 2020.



Enquanto em Campos dos Goytacazes 46,8% do total das despesas liquidadas foram com saúde, em Arraial do Cabo essa mesma função representou 20,3% do total. Os dados indicam que o município de Arraial do Cabo priorizou o gasto com a administração, responsável por 41,9% do valor liquidado.

FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO

Os relatórios resumidos apresentam as despesas por função (por exemplo, educação) e por subfunção (educação infantil, ensino fundamental, educação de jovens e adultos, entre outras).

Por exemplo:

É frequente que, ao final do ano, certas áreas (funções) apresentem despesas muito diferentes do que tinha sido pactuado na Lei Orçamentária Anual. Na linguagem técnica dos relatórios, a despesa liquidada aparece com valor muito diferente da dotação inicial. Isso pode acontecer por necessidade real da população, como um aumento de gastos com saúde (e diminuição em outra área) motivado por uma pandemia. Também é possível que as receitas previstas não se confirmem, obrigando a prefeitura a cortar despesas em certas áreas (funções). Mas essas mudanças também podem refletir decisões políticas dos gestores, que estão sempre sujeitos à pressão de grupos atuantes na sociedade.

RESUMINDO:

As decisões de gastos do poder público local não dependem apenas de uma racionalidade técnica (estudo, planejamento ou avaliação técnica). Para estudiosos como Bittencourt (2015), elas frequentemente estão bem mais sujeitas a interesses políticos e econômicos particulares de um grupo da sociedade do que a problemas sociais e ambientais vividos pela população.

A comparação do valor das Despesas Liquidadas por função (subfunção) com o da Dotação Inicial permite à sociedade acompanhar até que ponto os valores planejados estão sendo de fato executados. Essa comparação permite analisar o valor dos recursos que cada função ganha ou perde durante a execução do orçamento.

Explorando os relatórios resumidos

Com base nos relatórios resumidos de 2020, a tabela 1 da página ao lado apresenta dois exemplos de como algumas áreas podem ganhar ou perder recursos durante a execução do orçamento.

Ao analisar a tabela, nota-se uma clara tendência de corte nos gastos com Gestão Ambiental, que chegou a 97,9%, em Armação de Búzios, 84,1%, em Carapebus, e de 75,5%, em Arraial do Cabo. Apenas Rio das Ostras gastou mais do que o valor previsto inicialmente e com uma pequena diferença de apenas 4,0%. Ao contrário do Meio Ambiente, a Administração costuma gastar mais do que o valor previsto na LOA.



Municípios	Administração			Gestão Ambiental		
	Dotação Inicial	Despesas Liquidadas	Diferença (em %)	Dotação Inicial	Despesas Liquidadas	Diferença (em %)
Armação de Búzios	60.593.594	66.725.882	10,1	4.124.263	87.290	-97,9
Arraial do Cabo	78.160.962	87.514.292	12,0	1.937.154	473.752	-75,5
Cabo Frio	76.541.258	112.322.176	46,7	6.013.259	3.798.201	-36,8
Campos dos Goytacazes	217.855.522	205.874.714	-5,5	2.013.374	1.373.039	-31,8
Carapebus	30.942.938	44.425.276	43,6	1.585.500	251.740	-84,1
Casimiro de Abreu	43.423.537	45.324.052	4,4	2.387.600	1.131.424	-52,6
Macaé	209.593.700	169.366.781	-19,2	9.769.000	6.824.169	-30,1
Quissamã	38.198.795	41.484.942	8,6	150.500	84.500	-43,9
Rio das Ostras	87.084	95.983	10,2	31.104.800	32.357.900	4,0
São João da Barra	68.123.970	68.121.349	0,0	28.437.575	26.921.878	-5,3

Tabela 1: Dotação inicial e despesas liquidadas com as funções Administração e Gestão Ambiental dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2020.



Você sabia?

Os governos locais podem reduzir recursos para áreas (funções) sociais e ambientais como Educação, Saúde, Assistência Social, Gestão Ambiental, Saneamento e Cultura, utilizando como justificativa a escassez de recursos. É claro que a oferta de serviços públicos depende, em alguma medida, das receitas do município como impostos, taxas, contribuições, transferências intergovernamentais, entre outras. No entanto, é importante ressaltar que não há uma forma única e aceita por todas as pessoas que justifique a escolha do gestor (prefeito) ao decidir qual demanda deve ser atendida. Sua decisão frequentemente é mais política do que técnica.

Para acompanhar a evolução das receitas municipais de diversos tributos, os portais da transparência disponibilizam o relatório resumido do Demonstrativo da **Receita Corrente Líquida (RCL)**. No relatório, o(a) cidadão(ã) pode acompanhar o valor mensal e o valor acumulado do ano da arrecadação total e de diversos tipos de tributos.

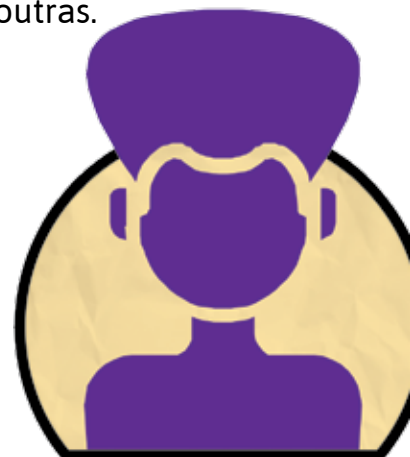
Mas ... o que é a receita corrente líquida (RCL)?

A **Receita Corrente Líquida** corresponde ao valor total das receitas, já descontados a contribuição dos servidores para o seu sistema de previdência social e os valores de receita para formação do **FUNDEB**. É sobre o valor da RCL que são estipulados diferentes limites de gastos, como de gasto com pessoal e endividamento.



O **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)** é um fundo existente em cada estado e alimentado por impostos e transferências destinadas à educação. Seus recursos são obrigatoriamente aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública.

Além do valor agregado, o relatório apresenta os valores das **receitas próprias** dos municípios, tais como IPTU, ISS e ITBI, e das receitas de **transferências intergovernamentais**, como a Cota-Parte do FPM, Cota-parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, entre outras.



O **Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)** é um tributo pago aos municípios pelos proprietários de imóveis situados em zona urbana.

O **Imposto Sobre Serviços (ISS)** é um tributo pago aos municípios por empresas e pessoas físicas prestadoras de serviços. Na Baía de Campos, tende a representar fatia importante nas receitas de Macaé (onde estão as instalações da Petrobras) e de São João da Barra (onde funciona o Porto do Açú).

O **Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)** é um imposto pago aos municípios, por exemplo, nas operações de compra e venda de terrenos, casas ou apartamentos.

Transferências intergovernamentais são repasses de recursos de uma esfera do poder público para outra (por exemplo, do governo federal para um estado ou um município).

O **Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** é a parcela do valor dos impostos federais repassada aos municípios.

A **Cota-parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)** é a parcela da arrecadação desse tributo — que é estadual — repassada aos municípios.

Cota-parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), tributo que incide, por exemplo, sobre os automóveis. É pago ao estado, mas a metade é repassada ao município onde o veículo foi licenciado.

Royalties e participações especiais

Os repasses de royalties e participações especiais da produção de petróleo e gás natural não estão especificados nos relatórios. Eles estão incluídos nas “Outras Transferências Correntes”, junto com outras receitas.

Royalties: Compensação financeira devida pelas empresas que extraem petróleo e gás à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios beneficiários: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis (conforme [site da ANP: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties](https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties)). Os royalties representam um percentual (5% a 15%, conforme o caso) do valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas.

Participações especiais: Compensação financeira extraordinária (não ocorre sempre) devida pelas empresas quando um campo apresenta grande volume de produção ou rentabilidade. É calculada sobre um valor líquido, ou seja, o valor da produção menos investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação, royalties e impostos. Só é devida no regime de concessão. ([Decreto 2.705/1998](#)).



Onde consultar valores de royalties

Para saber mais visite o site www.gov.br/anp. Selecionar o ícone **Assuntos** e depois **Royalties e outras participações.**]



Uma fonte oficial para checar esses valores é a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na página da internet, estão tanto as **tabelas contendo o valor mensal dos royalties dos beneficiários**, quanto as **tabelas contendo o valor trimestral das participações especiais por beneficiário**. Como os próprios nomes das tabelas informam, os valores dos royalties são repassados todo mês, e os de participações especiais, a cada três meses.

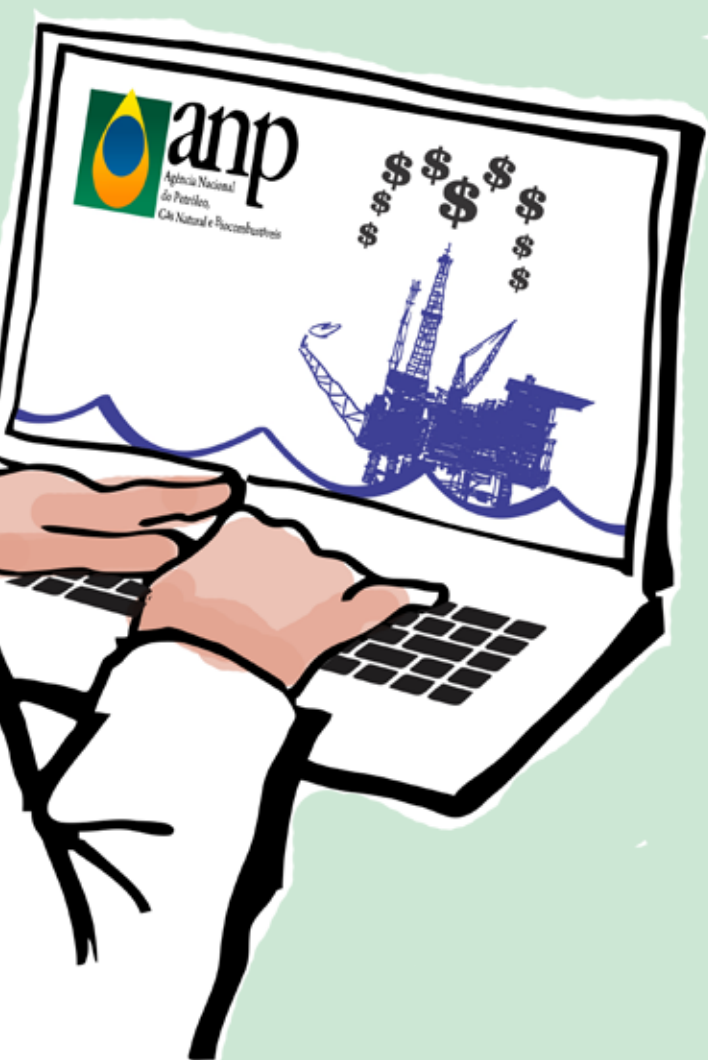


Detalhes das planilhas

Ao abrir o arquivo de royalties, observe que ele contém três planilhas: uma planilha para os royalties pagos no regime de concessão, outra para os pagos no regime de partilha e uma terceira trazendo o total. Os valores repassados se referem à produção de dois meses antes.

Por exemplo:

Os royalties recebidos em dezembro são resultado da produção ocorrida em outubro. Nas três planilhas, a última coluna informa o valor acumulado do ano recebido pelas prefeituras. Ou seja, se o(a) cidadão(ã) tiver interesse em saber o valor recebido durante 2021 é só selecionar a coluna de dezembro que nela estará todo o valor recebido no ano.



Regime de concessão:

Sistema de regras pelo qual o Estado brasileiro concede a empresas ou consórcios o direito de “procurar” petróleo e gás em porções do território (blocos) definidas em licitação. A empresa vencedora arca com os custos e com o risco de nada encontrar. Se descobrir jazida comercialmente viável, torna-se proprietária do petróleo, pagando ao governo os *royalties* (5% a 10%) e, se o campo for extraordinariamente lucrativo, a participação especial. Regido pela Lei 9.478/1997.

Regime de partilha:

Sistema de regras pelo qual o Estado brasileiro permite que empresas ou consórcios “procurem” petróleo e gás em porções do território (blocos) definidas em licitação. A empresa vencedora arca com os custos e com o risco de nada encontrar. Se descobrir jazida comercialmente viável, desconta o valor dos custos e investimentos e reparte com o governo a “sobra” da produção, chamada excedente em óleo. São devidos royalties à taxa de 15%, sem participação especial. Regido pela Lei 12.351/2010.



E a participação especial?

Estando na página sobre a participação especial, é possível acessar a opção **Tabelas contendo o valor trimestral das participações especiais por beneficiário**, na qual é só escolher o ano e, em seguida, o trimestre que desejar pesquisar.

Atenção:

A produção de um trimestre (exemplo: de outubro a dezembro) gera um repasse que é feito dois meses depois (fevereiro). É por isso que ao clicar no ano 2021, por exemplo, o(a) cidadão(ã) terá pelo menos quatro links para consultar: 4º trimestre de 2020, 1º trimestre de 2021, 2º trimestre de 2021 e 3º trimestre de 2021. Os valores correspondem ao ano em que os municípios receberam os repasses da participação especial, sendo que um deles se refere a uma produção de petróleo realizada no último trimestre do ano anterior.

Como nenhuma das tabelas trimestrais informa o valor acumulado do ano, para saber o valor anual das participações especiais recebidas por um município é necessário somar os valores das quatro tabelas.

Como o cálculo da participação especial é mais complexo do que o dos royalties, é frequente que, além dos quatro trimestres, haja acertos referentes a períodos anteriores.

O valor total das rendas diretamente resultantes da produção petrolífera é dado pela soma dos royalties com as participações especiais.





Como anda a dependência do seu município em relação aos royalties?

Uma maneira bastante comum de calcular o quanto a receita de um município depende da produção de petróleo é verificar a proporção dos royalties e participações especiais frente às receitas totais — para isso, basta dividir o valor das rendas petrolíferas pelo da **Receita Corrente Líquida** e obter o percentual.

Observar a tabela 2 pode ajudar, veja:

A tabela 2, abaixo, mostra o peso das rendas do petróleo na Receita Corrente Líquida dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos em 2020. Os que mais dependem das rendas do petróleo aparecem primeiro.

Municípios	Royalties	Participações especiais	Royalties + participações	Receita Corrente Líquida (RCL)	% de rendas petrolíferas
Quissamã	133.389.753	7.695.165	141.084.918	312.829.208	45,1
Arraial do Cabo	90.746.377	464.751	91.211.128	220.999.893	41,3
Carapebus	39.578.056	-	39.578.056	114.968.519	34,4
Armação dos Búzios	113.881.259	451.051	114.332.309	332.894.100	34,3
Casimiro de Abreu	61.698.824	709.983	62.408.806	242.623.866	25,7
Macaé	590.745.822	690.488	591.436.310	2.356.796.275	25,1
São João da Barra	93.801.522	5.871	93.807.393	403.874.543	23,2
Cabo Frio	159.771.488	4.065.711	163.837.198	845.410.038	19,4
Campos dos Goytacazes	283.188.719	6.987.269	290.175.988	1.548.156.311	18,7
Rio das Ostras	105.366.318	2.221.482	107.587.800	611.324.431	17,6
Total	1.672.168.138	23.291.770	1.695.459.908	6.989.877.184	24,3

Tabela 2: Valor e participação percentual das receitas de royalties e participações especiais na receita corrente líquida dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2020.



ITEM	CÓDIGO SINAPIBA Fev.2015	DESCRIÇÃO DO SERVIÇOS	UNID.	VALOR	%
1.1	72949	Demolicao De Pavimentacao Asfaltica, Exclusive Transporte Do Material Retirado		112,65	
1.2	72881	Transporte Local Com Caminhao Basculante 6 M3, Rodovia Pavimentada (Para Distancias Superiores A 4 Km)		2,97	3,71
1.3	79517/001	Escavacao Manual Em Solo-Profundo			
1.4	73710	Base Para Pavimentacao Com Graduada, Inclusive Compactacao	0.000,00	0,27	0,34
1.5	73948/016	Limpeza Manual Do Terreno (Superficial)			
1.6	06191/ORSE	Limpeza De Ruas (Variação De Entulhos)	7.500,00	5,18	6,48
1.7	72945	Imprimacao De Base De Pavimento Emulsao Cm-30			
1.8	72943	Pintura De Ligacao Com Emulsao	5.000,00	1,45	1,81
1.9	72965	Fabricação E Aplicação De Concreto Betuminoso Usinado A Quente (Cbud)			
1.10	72881	Transporte Local Com Caminhao Basculante 6 M3, Rodovia Pavimentada (Para Distancias Superiores A 4 Km)		220,28	
TOTAL GERAL					2.335.525,00

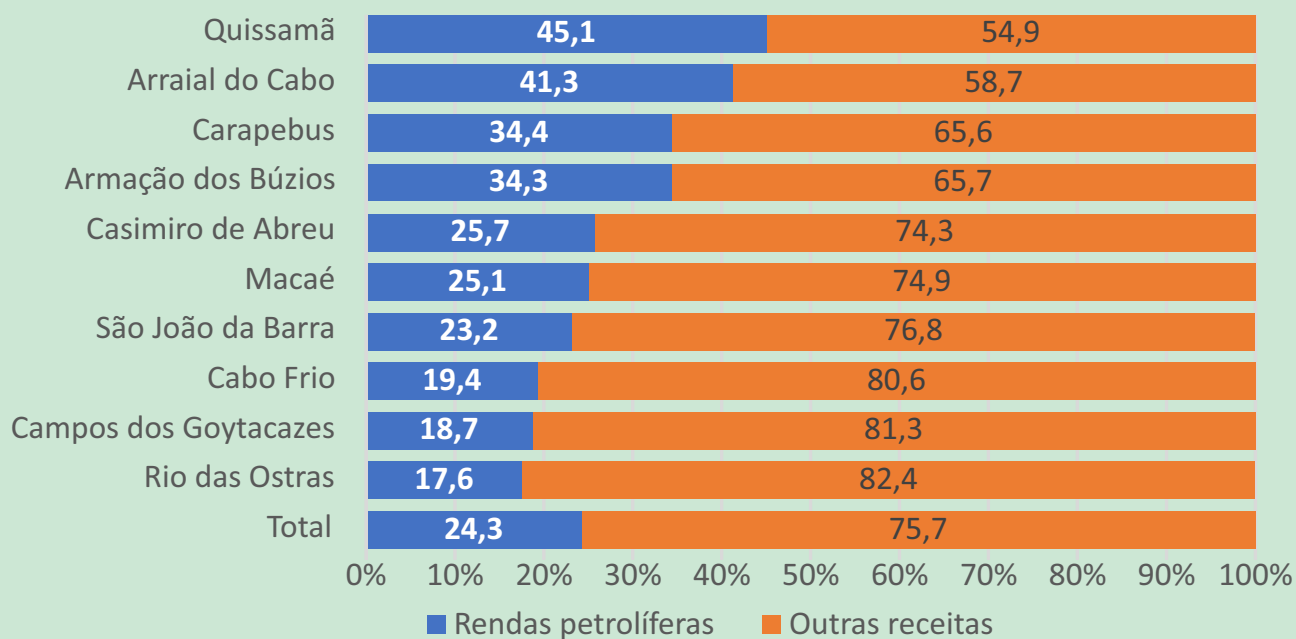


Figura 2: Participação percentual das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) na receita corrente líquida dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2020.

O município mais dependente é Quissamã: de cada R\$ 100 de receita da prefeitura, R\$ 45,10 vieram da produção de petróleo e gás natural. O município com menor proporção de rendas do petróleo em sua receita total em 2020 foi Rio das Ostras, com R\$ 17,60 a cada R\$ 100.

Você deve estar pensando: mas esta é a única forma de analisar a dependência do município às rendas do petróleo e gás?

Como todo método, essa maneira de estimar a dependência dos royalties tem limitações. Se os repasses diminuem repentinamente e com isso os royalties representam uma fatia menor da renda total, isso não significa que a dependência tenha diminuído. Ao contrário, pode haver uma crise financeira, com cortes em políticas públicas importantes.



Por isso há maneiras mais precisas de estimar a dependência. Em geral se busca comparar as demais receitas do município (excluindo royalties e participações especiais) com as despesas usuais e necessárias para o município prestar os serviços que lhe cabem, ou seja, os gastos com saúde, educação, salários dos servidores etc. Se for possível cobrir tudo isso sem os royalties, a dependência é pequena ou nula. Veja uma demonstração na figura 3, abaixo. Por esse parâmetro, vemos que Carapebus aparece como o mais dependente: sem as rendas do petróleo, o município só consegue arcar com R\$ 62 de cada R\$ 100 das suas despesas correntes.

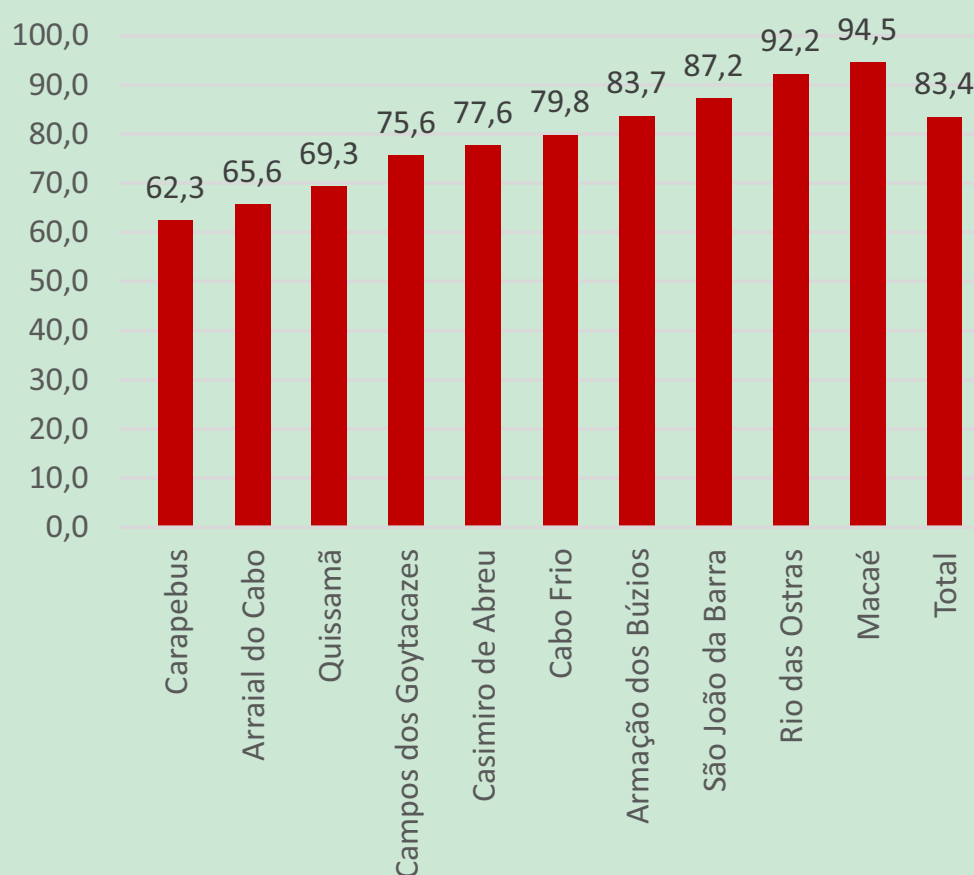


Figura 3: Percentual das despesas correntes liquidadas cobertas pela receita corrente líquida excluídos os valores dos repasses de royalties e participações especiais dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2020

Outra maneira de estimar a dependência é comparar o total de royalties e participações especiais com o total dos investimentos. Se os valores forem aproximadamente equivalentes, é sinal de que a dependência não é tão forte. Também é importante verificar se há parte dos royalties futuros comprometidos com o pagamento ou garantia de empréstimos.

E agora?

Segundo a sabedoria bíblica, ninguém acende uma lâmpada para deixá-la embaixo da mesa. Não é preciso ser uma pessoa de fé para aplicar essa mesma ideia à participação cidadã: tudo o que a gente aprende é para ser posto em prática, a serviço do bem comum. Se você acha que essa publicação lhe foi útil, compartilhe com seu grupo e discuta como usar coletivamente os conhecimentos já adquiridos.

Escolha, com seus companheiros e companheiras, um jeito próprio e criativo de exercer o controle social!

O controle social é um direito e um dever de cidadania!!!



Referências Bibliográficas:

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 14, n.º 1, Junho, 2008, p.43-64

AZEVEDO, Sérgio; ANASTASIA, Fátima. Governança, “Accountability” e Responsividade. São Paulo: **Revista de Economia Política**, vol. 22, n.º 1 (85), janeiro-março/2002.

BALL, C. What Is Transparency? *Public Integrity*, V. 11, n.º4, 2009. p. 293–307. Disponível em <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2753/PIN1099-9922110400>.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Instituições e teoria orçamentária: pontos para discussão econômica e gerencial. Orçamento em Discussão, Senado Federal, Brasília, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1993.

BRASIL. CGU. Brasil Transparente: Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 20 de Abril de 2021.

DYE, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: **Ipea**, v. 7 (372 p.): gráfs., tabs. – 2011. (Diálogos para o desenvolvimento)

Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Controle Social e Cidadania**. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2719/4/MODULO%203_CONTROLE_SOCIAL.pdf. Acesso em/02/2022.

GARSON, Sol. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios** [recurso eletrônico] / Sol Garson -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. 210 p.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. **Information Polity**, v. 18, n. 3, p. 233-242, Jan. 2013.

PERUZZOTTI, E.; SMULOVITZ, C. *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American*. University of Pittsburgh Press: 2000:10

Projeto de
Educação Ambiental



Territórios
do Petróleo

Sedes e contatos:

Armação dos Búzios

Av. José Ribeiro Dantas, 5533,
lojas 3 e 4 - Manguinhos
CEP: 28950-000.
Contato: ☎ (22) 99977-8133

Arraial do Cabo

Praça da Independência, 03
- salas 1, 2, 3 e 4 - Centro
CEP: 28930-000
Contato: ☎ (22) 99970-8824

Cabo Frio

Rua Nilo Peçanha, 73 - Loja
11 - Centro
CEP: 28929-388
Contato: ☎ (22) 99970-8824

Campos dos Goytacazes

Rua Marechal Deodoro, 55
- Centro - CEP: 28010-280
Contato: ☎ (22) 99771-1508

Carapebus

Rua João Pedro Sobrinho,
130 - sala 205 - Loja 7 - Centro
CEP: 27998-000
Contato: ☎ (22) 99886-4271

Casimiro de Abreu

Rua Princesa Leopoldina, n° 31,
lojas 2 e 3 - Centro
CEP: 28860-000
Contato: ☎ (22) 99965-1425

Macaé

Rua Dr. João Cupertino, 311 -
Centro - CEP: 27913-060
Contato: ☎ (22) 99965-1425

Quissamã

Av. Barão de Vila Franca, 412,
lojas 6 e 7 - Centro
CEP: 28735-000
Contato: ☎ (22) 99886-4271

Rio das Ostras

Avenida Beira-Rio, 25 - Bairro
Nova Esperança
CEP: 28893-576
Contato: ☎ (22) 99977-8133

São João da Barra

Rua dos Passos, 243,
CEP: 28200-000
Contato: ☎ (22) 99771-1508

Projeto de
Educação Ambiental



**Territórios
do Petróleo**

**Você tem interesse em
adquirir e compartilhar
conhecimentos
sobre royalties,
orçamento municipal
e controle social?**

Faça contato conosco!

peaterritorios@gmail.com
www.territoriosdopetroleo.eco.br

 youtube.com/c/ProjetoTerritoriosdoPetroleo

 facebook.com/peaterritoriosdopetroleo

 [@territoriosdopetroleo](https://instagram.com/territoriosdopetroleo)

Em caso de dúvidas,
sugestões ou reclamações,
ligue para a
Central de Atendimento
Petrobras Bacia de Campos:
0800-026-2828