



Territórios
do Petróleo

Volume 01

Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II





Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II

Volume 01

Marcelo Carlos Gantos (coordenador)



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



Editora da Universidade Estadual do
Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Campos dos Goytacazes - RJ
2019

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

**T327 Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II - Volume 01
/ coordenação de Marcelo Carlos Gantos -- Campos
dos Goytacazes, RJ: EDUENF, 2019**

ISBN 978-85-89479-47-9

**1. Cidadania. 2. Controle Social. 3. Orçamento
Público Municipal. 4. *Royalties* (Petróleo). I. Marcelo
Carlos Gantos (Coord.). II. Título.**

CDD: 320.6

Créditos

Reitor

Luis Cesar Passoni

Vice-reitora

Teresa de Jesus Peixoto Faria

Diretor do Centro de Ciências do Homem

Marcelo Carlos Gantos

Coordenadora do Programa de Políticas Sociais (UENF)

Denise Cunha Tavares Terra

Realização

Petrobras e Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (UENF)

Coordenação do Projeto "Territórios do Petróleo": *royalties* e Vigília Cidadã na Bacia de Campos

Marcelo Carlos Gantos

Coordenação de Campo

Michelle Nascimento Weissmann da Silva

Coordenação Pedagógica

Silvia Alicia Martínez

Coordenação da Obra

Marcelo Carlos Gantos

Acompanhamento pedagógico da obra

Silvia Alicia Martínez

Equipe de conteúdo

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

Náthani Siqueira Lima

Joseane de Souza

Roberto Dutra

Concepção metodológica e redação final

Adélia Maria Nehme Simão e Koff

Projeto gráfico e programação visual

Marcus Vinícius dos Santos Cunha

Ilustrações

Marcus Vinícius dos Santos Cunha

Capa e Arte:

Marcus Vinícius dos Santos Cunha

Impressão: Gráfica Express

Tiragem: 1.650

Distribuição Gratuita Dirigida



Lista de siglas

- ◆ **ANP** - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
- ◆ **Darf** - Documento de Arrecadação de Receitas Federais
- ◆ **Fundeb** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
- ◆ **IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ◆ **ICMS** – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- ◆ **INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social
- ◆ **IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano
- ◆ **ITBI** – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
- ◆ **LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- ◆ **LOA** – Lei Orçamentária Anual
- ◆ **LOM** – Lei Orgânica Municipal
- ◆ **Ploa** - Projeto de Lei Orçamentária Anual
- ◆ **PPA** - Plano Plurianual
- ◆ **TCE/RJ** - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Glossário

Agências financeiras de fomento – Instituições (no caso desta publicação, públicas) dedicadas a emprestar recursos públicos a particulares visando estimular o desenvolvimento de certas atividades.

Ano-calendário – Ano em que o orçamento é aprovado (geralmente, o anterior ao da execução).

Ano fiscal – Ano em que o orçamento é executado, ou seja, em que as receitas e os gastos previstos são efetivados.

Antecipação de receitas tributárias – Empréstimo tomado pelo governo que constitui uma espécie de adiantamento de uma receita que só entraria no caixa algum tempo depois.

Área de relevante interesse mineral (Arim) – Projeto do governo federal iniciado em 2015 e voltado para a definição de blocos para licitações públicas de atividades de mineração.

Bioma – Unidade formada por todos os vegetais, animais e comunidades existentes em determinado espaço e caracterizada por tipos de vegetação semelhantes, porém em diferentes estágios de evolução, como, por exemplo, Mata Atlântica, Cerrado ou Caatinga.

Câmara intersetorial – Órgão colegiado, geralmente composto por representantes do governo e de diferentes setores da sociedade, dedicado a auxiliar na tomada de decisões governamentais sobre uma área de atuação.

Créditos adicionais - Autorizações de despesas não previstas na Lei Orçamentária Anual (ou previstas, mas com valor previsto insuficiente).

Créditos especiais - Solicitação de verba pelo Poder Executivo para cobrir despesas não previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Créditos extraordinários - Créditos adicionais para atender despesas urgentes e imprevisíveis, que envolvem casos de calamidade pública.

Déficits orçamentários – Situação em que o governo já prevê que vá gastar mais do que arrecadar.

Despesas de capital – Despesas relacionadas a investimentos, inversões financeiras (aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização) ou transferências (repasses feitos para outras unidades de governo).

Despesas de custeio – Despesas do dia a dia, tais como gastos com água, energia, telefone, materiais de consumo etc.

Diagnóstico – Estudo voltado para constatar carências (e potencialidades) de determinada área temática ou território.

Dívida ativa – Dívida de pessoas físicas e jurídicas junto ao governo (municipal, estadual ou federal) decorrente do não pagamento, no prazo legal, de impostos, multas de trânsito ou outras obrigações.

Dotação orçamentária – Valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para determinada finalidade.

Empenho – Ato pelo qual a administração pública reserva parte do valor previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA) para uma aplicação específica, criando a obrigação de pagamento pelo Estado e constituindo garantia para o contratado de que existe margem no orçamento público.

Execução financeira – Fluxo do dinheiro necessário à efetiva realização dos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Execução orçamentária - Programação e realização de despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais.

Obs.: Perceba a diferença entre **execução orçamentária** e **execução financeira**. Como a Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma previsão, muitas vezes há margem orçamentária para determinado gasto (os valores previstos para a área em questão ainda não foram completamente gastos ou empenhados), mas não há margem financeira (não há dinheiro disponível).

Inversões financeiras - Despesas referentes à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização. Por exemplo, quando o poder público compra uma casa onde já funciona um museu.

Investimentos - Despesas com a aquisição de instalações, equipamentos ou materiais permanentes ou que acarretem valorização de um bem público. É o que ocorre, por exemplo, quando o governo compra equipamentos como computadores para colocar nas escolas ou aparelhos de raio-x para hospitais.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Lei anual que estabelece, dentre o que foi previsto pelo Plano Plurianual (PPA), as prioridades e metas da administração pública para o ano seguinte. Constitui o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei anual que estima receitas e autoriza despesas para o ano

seguinte. Tem que estar em harmonia com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual (PPA).

Lei Orgânica Municipal – Lei, aprovada por no mínimo dois terços dos vereadores, que rege o município, atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo estado. É como se fosse uma “Constituição Municipal”.

Liquidação – Ato pelo qual a administração pública atesta o recebimento de um bem ou a prestação de um serviço contratado, nas condições estabelecidas na licitação.

Macrorregiões – São as grandes regiões do Brasil: Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Orçamento da Seguridade Social – Parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) que detalha as receitas e as despesas referentes à seguridade social, ou seja, à saúde, à previdência e à assistência social. Abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e administração indireta, instituídos e mantidos pelo poder público, vinculados à seguridade social.

Orçamento de Investimento das empresas de propriedade do Estado ou nas quais ele seja o maior acionista – Parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) que se refere à previsão de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Orçamento Fiscal – É o orçamento propriamente dito, ou seja, a parte da Lei Orçamentária Anual (LOA) que estima as receitas de impostos e outras fontes e autoriza as despesas dos pode-

res Executivo, Legislativo e Judiciário, incluindo seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e administração indireta.

Orçamento participativo – Expressão genérica usada para caracterizar uma variedade de modelos de elaboração do orçamento público em que a população é ouvida. No modelo clássico, implantado primeiramente em Porto Alegre (RS), grupos organizados não apenas opinam, mas também decidem quanto à previsão de obras ou serviços em suas comunidades.

Outras alterações orçamentárias – Referem-se ao remanejamento ou troca de fonte de recursos e mudança da modalidade de aplicação do recurso financeiro.

Pagamento – Ato pelo qual o governo paga aos fornecedores e/ou terceirizados o valor dos bens e/ou serviços fornecidos.

Plano Plurianual (PPA) – Lei aprovada a cada quatro anos que define as diretrizes, os objetivos e as metas referentes ao período de sua vigência, bem como as despesas de capital, como os investimentos, e as despesas delas decorrentes. Começa no segundo ano do mandato de um presidente, governador ou prefeito e termina ao final do primeiro ano do mandato seguinte.

Prognóstico – Planejamento baseado no diagnóstico, ou seja, na identificação dos problemas e potencialidades detectados.

Programas de Duração Continuada – Programas desenvolvidos pelo governo que não têm data estabelecida para seu encerramento, abrangendo sucessivos mandatos.

Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) – Proposta, elaborada pelo Poder Executivo (Prefeitura) e enviada ao Legislativo (Câmara Municipal) para análise e aprovação, que estima receitas e prevê despesas para o ano seguinte.

Região hidrográfica – Área composta por uma ou mais bacias hidrográficas vizinhas e pelas águas subterrâneas e costeiras associadas a elas. Por exemplo, a Região Hidrográfica do São Francisco abrange sete unidades da Federação: Alagoas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe.

Rendas petrolíferas – Nesta publicação, refere-se aos valores repassados pelas empresas petrolíferas ao poder público, especialmente *royalties* e participações especiais.

Sanção – Aprovação final, por parte do Poder Executivo (prefeito, governador ou presidente), de uma lei aprovada pelo Legislativo (Câmara Municipal, Assembleia Legislativa ou Congresso Nacional). O contrário da sanção é o veto.

Sociedade civil – Expressão geralmente utilizada para se referir à parcela da população que se organiza em associações diversas e dialoga com o poder público.

Territórios de identidade – Conceito surgido a partir dos movimentos sociais ligados à agricultura familiar e à reforma agrária que se refere a porções do espaço físico que se distinguem por certas manifestações culturais que lhes são próprias.

Transferências - Repasses feitos para outras unidades de governo.

Sumário

Prezado leitor, prezada leitora,	Página 09	
Para início de conversa	Página 10	Capítulo 01
O Plano Plurianual (PPA)	Página 16	Capítulo 02
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	Página 29	Capítulo 03
Lei Orçamentária Anual (LOA)	Página 31	Capítulo 04
Finanças municipais na Bacia de Campos	Página 54	Capítulo 05
Referências	Página 60	
Para você refletir	Página 61	

Prezado leitor, prezada leitora,

Esta publicação foi elaborada especialmente para você conhecer e entender melhor o que é e como se elabora um orçamento público, particularmente, o orçamento público de seu município.

Lembre-se de que você é um cidadão ou uma cidadã que tem o direito tanto de conhecer como de participar da elaboração e do acompanhamento da execução do orçamento público, porque ele está diretamente relacionado a tudo o que precisa e deve acontecer para que o seu município e a sua comunidade tenham as suas necessidades atendidas.

Para facilitar a compreensão das informações que vamos dar a você, organizamos esse volume em cinco capítulos.

- ◆ No capítulo 1, a ideia é ajudar você a se situar na temática geral do material, quer dizer, no seu tema central: orçamento público.
- ◆ No capítulo 2, vamos falar de Plano Plurianual (PPA).
- ◆ No capítulo 3, vamos tratar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
- ◆ No capítulo 4, você vai ter informações sobre a Lei Orçamentária Anual (LOA).
- ◆ No capítulo 5, vamos abordar as finanças dos municípios do trecho fluminense da Bacia de Campos.

Esperamos que esta publicação seja útil a você e ao grupo do qual você faz parte. Boa leitura!

Uma sugestão:

procure conversar com outras pessoas que vivem na sua comunidade sobre os assuntos que estamos tratando nesse volume. Isso ajuda você a aprofundar a sua compreensão e a tornar mais dinâmica sua aprendizagem acerca dos temas.

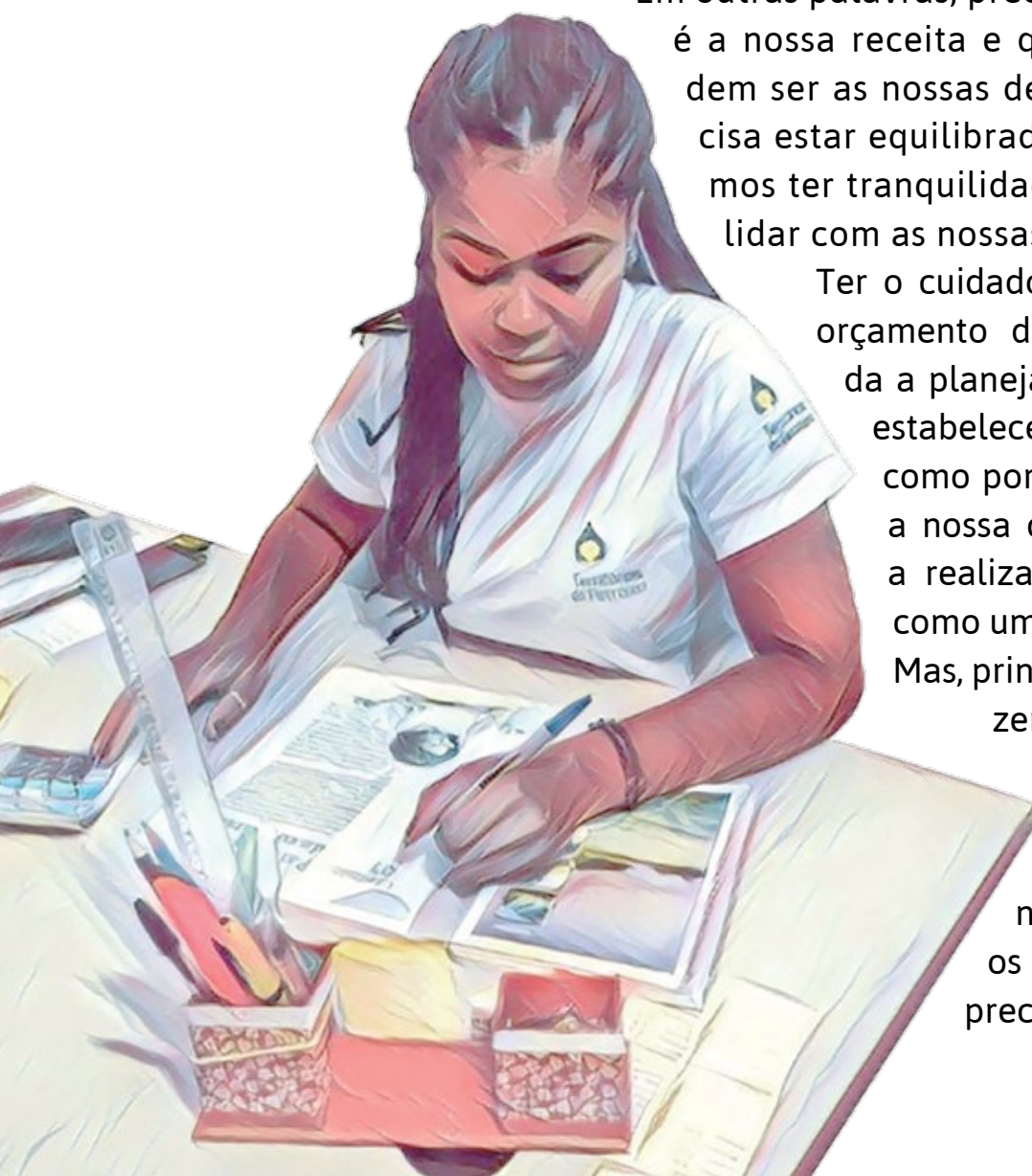
Capítulo 01

Para início de conversa

Orçamento é uma palavra que faz parte do nosso dia a dia. E, se não faz, seria muito importante que fizesse. Todos nós precisamos planejar financeiramente a nossa vida. Quer dizer, precisamos fazer nosso **orçamento doméstico**, ou seja, prever os recursos que vamos receber e como vamos gastá-los. Em outras palavras, precisamos saber qual é a nossa receita e quais serão ou podem ser as nossas despesas. Tudo precisa estar equilibrado para que possamos ter tranquilidade financeira para lidar com as nossas necessidades.

Ter o cuidado de fazer o nosso orçamento doméstico nos ajuda a planejar nossa vida e até estabelecer algumas metas, como por exemplo reformar a nossa casa ou programar a realização de um sonho, como uma pequena viagem. Mas, principalmente, não fazer dívidas que depois não vamos poder pagar.

Da mesma maneira, os municípios, os estados e a União precisam fazer o seu



orçamento. O orçamento público, como é chamado, está relacionado à vida de cada um de nós, da nossa família, da nossa cidade, do nosso estado e do nosso país.

Os recursos financeiros de que os governos - municipal, estadual e federal - dispõem para financiar seus gastos são chamados de **receitas públicas**. As receitas públicas são provenientes de impostos (como o IPTU, ICMS, Imposto de Renda), contribuições financeiras (como as destinadas ao INSS), transferências (no caso de estados e municípios), multas, taxas e penalidades impostas a obras irregulares, a atualização monetária de impostos pagos em atraso e a cobrança da dívida ativa, entre outras. Note que parte significativa das receitas públicas sai do nosso bolso, cidadãos e cidadãos brasileiros.

Por isso mesmo, todos nós temos o direito de participar da elaboração e do acompanhamento do orçamento público. Temos o direito e o dever de conhecer como esse orçamento é elaborado, suas características e sua composição, ou seja, quais são suas receitas e como e onde o governo está planejando gastar os recursos públicos

E lembre-se: da mesma maneira que o seu orçamento doméstico organiza e orienta a sua vida pessoal, o orçamento público - municipal, estadual ou federal - organiza e orienta o funcionamento, as ações e as atividades que acontecem e são de responsabilidade desses diferentes níveis de governo.

Assim sendo, podemos dizer que o orçamento público é um instrumento de planejamento que nos permite, de um lado, estimar as recei-

tas orçamentárias e, de outro lado, prever os gastos públicos, ou seja, as **despesas** que devem ser realizadas com esse mesmo dinheiro.

Vale ressaltar que o dinheiro público estimado no orçamento é usado pelo poder público para o pagamento de pessoal (pagamento dos servidores ativos, aposentados e pensionistas), o financiamento de programas, projetos, ações ou atividades nas áreas da saúde, educação, infraestrutura urbana, segurança pública, mobilidade urbana e também para garantir o funcionamento dos diversos setores públicos, bem como das empresas do Estado, dentre outros.

A essa altura você já deve estar se fazendo algumas perguntas. Por exemplo: como o orçamento público é aprovado? Ou como a população pode conhecer esse orçamento?

Respondendo às suas perguntas: no caso do Brasil, o orçamento público realizado nos diferentes



níveis é apresentado pelo Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos) ao Poder Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, respectivamente) para ser analisado, discutido e, quando aprovado, transformado em lei.

Quando transformado em lei, esse orçamento público pode, então, ser acompanhado pela população para verificar se, de fato, o que foi planejado está sendo realizado. Por isso, é muito importante que possamos ter o máximo de informações sobre orçamento público. Só assim vamos poder exercer nosso direito de “fiscais” desse orçamento, que tem tudo a ver com as possibilidades de uma melhor qualidade de vida dos moradores do município, estado e país.



Com essa nossa conversa inicial, você já deve ter percebido que o orçamento público é um importante instrumento de gestão, uma vez que por meio dele os governos podem organizar e controlar as finanças públicas. Você também deve ter notado que sua elaboração envolve um complexo processo de planejamento dos programas, projetos, ações e atividades que serão desenvolvidos. A esse amplo processo de planejamento chamamos de **planejamento estratégico**.

E é sobre os três instrumentos que compõem o planejamento estratégico e, portanto, o orçamento público, que vamos conversar nos próximos capítulos. São eles: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Em Destaque!

Também faz parte do planejamento estratégico dos municípios o chamado **Plano Diretor**. Trata-se de uma lei municipal obrigatória para as cidades com mais de 20 mil habitantes, as situadas em área de turismo, aquelas onde existem ou estão sendo construídas grandes obras e ainda as que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

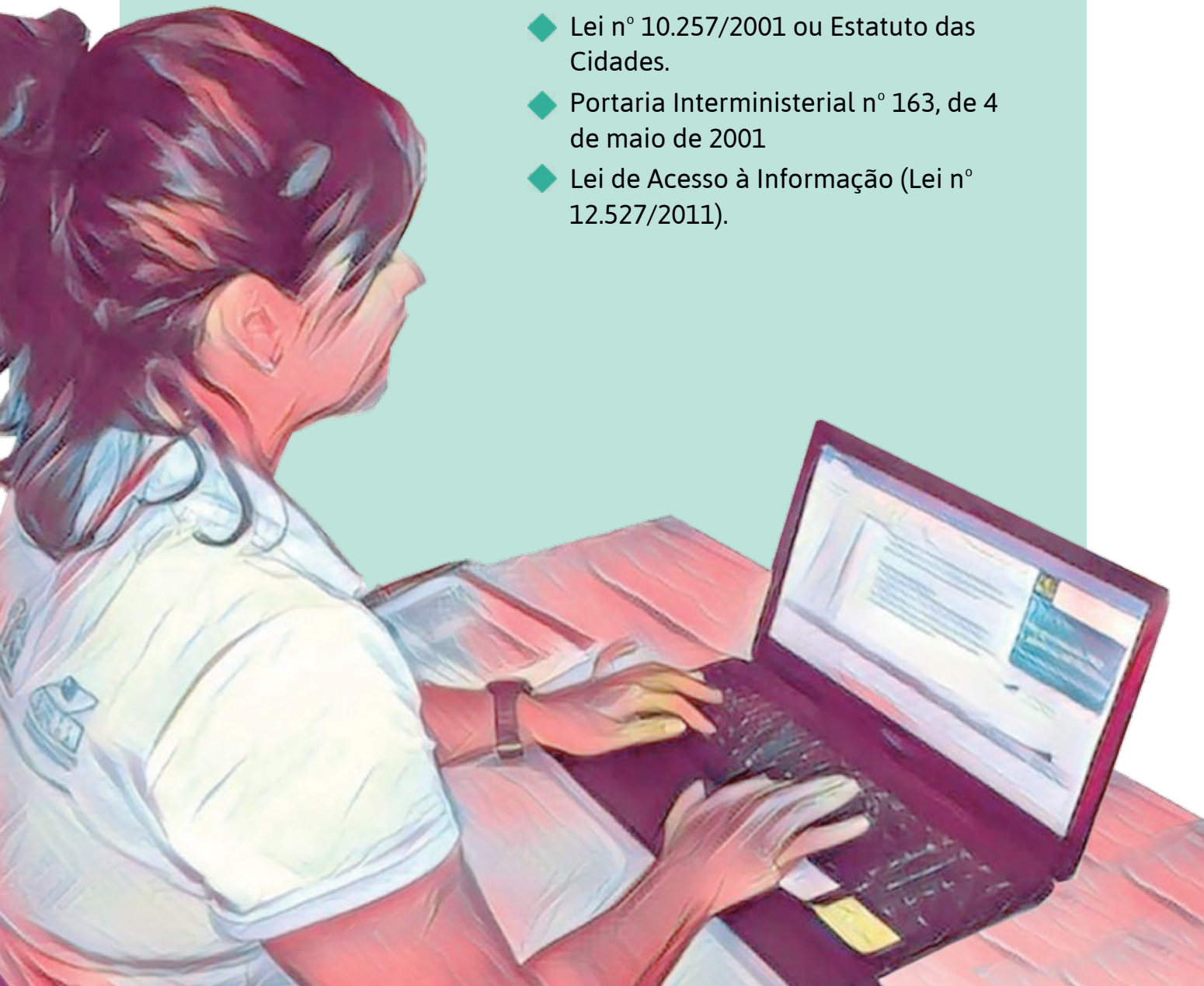
O Plano Diretor Municipal é composto por um conjunto de princípios e regras que orientam a ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano (BRASIL, 2002) e tem como objetivo apresentar como o desenvolvimento do município está sendo traçado, além de fixar os procedimentos e as estratégias que devem ser adotados para que o desenvolvimento esperado seja alcançado.

É muito importante que o Plano Diretor esteja integrado aos planos orçamentários do município, respeite as regras federais e estaduais de ocupação do território, além de ser atualizado, no mínimo, a cada dez anos.

Para Saber Mais

Se quiser aprofundar seus conhecimentos sobre os assuntos que tratamos até aqui, você pode consultar um conjunto de documentos, que chamamos de marco regulatório, e que compõe a legislação sobre esse tema. São eles:

- ◆ Lei nº 4.320/64 ou Lei do Orçamento.
- ◆ Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
- ◆ Constituição Federal 1988.
- ◆ Lei nº 8.666/1993 ou Lei da Licitação.
- ◆ PORTARIA nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão.
- ◆ Lei Complementar nº 101/2000 ou Lei de Responsabilidade Fiscal.
- ◆ Lei nº 10.257/2001 ou Estatuto das Cidades.
- ◆ Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001
- ◆ Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).



Capítulo 02

O Plano Plurianual (PPA)

Vamos seguir a nossa conversa procurando saber mais sobre o que é e quais são as características do **Plano Plurianual**, o **PPA**, que, como já sabemos, é um dos três instrumentos que compõem o orçamento público.



O PPA é considerado um instrumento de planejamento de médio prazo, porque ele é elaborado para abranger um período de quatro anos. No PPA, o governo define as diretrizes, os objetivos e as metas regionalizadas que devem ser alcançadas nesse período. Além disso, é no PPA que as **despesas de capital** e todas as demais despesas delas decorrentes são previstas, quer dizer, planejadas.

Nota importante

São consideradas despesas de capital as despesas relacionadas a:

- (1) **investimentos**, que incluem despesas com a aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes, despesas que resultem em valorização de um bem público. É o que ocorre, por exemplo, quando o governo compra equipamentos como computadores para colocar nas escolas ou aparelhos de raio-x para hospitais.
- (2) **inversões financeiras**, que são despesas referentes à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização. Por exemplo, quando o poder público compra uma casa onde já funciona um museu.
- (3) **transferências**, que estão relacionadas aos repasses feitos para outras unidades de governo.

Cabe lembrar que, na maioria das vezes, a realização de um investimento acaba acarretando aumento de despesas com a manutenção das novas atividades e ofertas de serviço. Por exemplo: quando o governo



constrói uma escola ou hospital - e, assim, faz despesas de capital - torna-se inevitável o surgimento de outros gastos, a exemplo da contratação de funcionários, aquisição de mate-

riais de consumo, fornecimento de serviços de segurança, abastecimento de água, energia elétrica, dentre outros. A previsão destes outros gastos deve, portanto, constar no PPA.

Outras despesas que também devem estar previstas no PPA são aquelas que estão relacionadas ao que chamamos de **Programas de Duração Continuada**. Que programas são esses?

Como o próprio nome já sugere, são assim considerados:

- (1) Todos os programas desenvolvidos pelo governo que não tenham uma data oficial pré-determinada para serem encerrados.
- (2) Todos os programas cuja prestação de serviço envolve gastos permanentes. De modo geral, começam em administrações anteriores, permanecem nas administrações que se sucedem e planejam o mesmo gasto para os anos seguintes. Um exemplo é o Bolsa Família, que vem se repetindo em várias administrações governamentais.

Continuando nossa conversa, alguns esclarecimentos também merecem a sua atenção. Quando, no início deste capítulo, informamos que no PPA são definidas diretrizes, objetivos e metas regionalizadas, você deve ter se perguntado: por que é necessário levar em conta a **regionalização**

no momento em que o PPA é elaborado?

Fazer o planejamento regionalizado vai permitir que o governo atue no sentido de reduzir as desigualdades socioeconômicas que caracterizam o nosso país, os estados e os municípios. Para diminuir as desigualdades socioeconômicas, é preciso que os problemas ou situações que geram essas desigual-

dades sejam tratados de forma diferenciada, ou seja, de acordo com as necessidades das diferentes populações e territórios, cujas características socioeconômicas são distintas. Caso contrário, acabamos reproduzindo, no próprio planejamento, as desigualdades socioeconômicas existentes. Isto é, as regiões mais pobres continuarão pobres, e as mais ricas continuarão ricas.

Para Saber Mais

No Brasil, a divisão regional adotada é a que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) propõe.

Por sua vez, sobre essa mesma divisão, no caso da União, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definiu:

A regionalização será expressa em macrorregiões, estados ou municípios. Em casos específicos, poderão ser aplicados recortes mais adequados para o tratamento de determinadas políticas públicas, tais como região hidrográfica, bioma, territórios de identidade e área de relevante interesse mineral (BRASIL, 2015, p. 13).

Mas... e no caso dos municípios?
A divisão de um município em

regiões não é uma tarefa simples. Como não existem critérios pré-definidos para a regionalização municipal, o gestor precisa dedicar muito empenho e cuidado para definir qual a melhor divisão regional para o município sob sua responsabilidade. Ele vai precisar conhecer muito bem os problemas e necessidades das diferentes áreas geográficas que fazem parte do seu município.

E como nos diz Sol Garson (2018), uma estudiosa do assunto, o gestor vai poder definir diferentes regionalizações para o planejamento das políticas públicas de cada um dos setores a serem considerados, como, por exemplo, educação, saúde, segurança etc.



Até aqui você teve a oportunidade de conhecer várias características do PPA, mas agora nossa conversa avança, tratando de um aspecto fundamental: o que deve ser definido, planejado pelo gestor como suas prioridades? Em outras palavras, que **políticas públicas**, ou seja, que realizações em cada setor ou área devem ser priorizadas? Esta não é uma tarefa fácil. E por quê?

Em primeiro lugar, embora o gestor possa conhecer muito a realidade do território que vai governar, ele não pode fazer apenas o que gostaria ou o que acha importante. Ele vai ter que enfrentar muitas pressões para fazer isso ou aquilo, já que definir prioridades é também uma decisão política que envolve interesses e forças desiguais e, até mesmo, divergentes.

Também não é uma tarefa fácil porque será necessário avaliar o que é possível realizar em quatro anos, respeitando-se as limitações econômico-financeiras, legais e institucionais.

Para superar, pelo menos em grande parte, essas dificuldades, o gestor precisa fazer tanto um **diagnóstico** quanto um **prognóstico**.

Sobre o diagnóstico, podemos dizer que se trata de realizar um estudo detalhado e aprofundado de cada área de atuação para poder constatar as carências, fragilidades e necessidades dos serviços de saúde, educação, segurança e de todos os outros setores da administração pública. É possível dizer que, quando um diagnóstico é bem feito, ele apresenta um retrato com detalhes bem próximos da realidade.

Assim, com base nos dados retirados desse diagnóstico, o gestor vai poder fazer o prognóstico, ou seja, vai poder planejar os programas, os projetos, as ações e as atividades que pretende desenvolver.

Fique ligado(a)!

Você pode participar ativamente da elaboração do diagnóstico realizado pela Prefeitura, colaborando para que o resultado desse trabalho apresente, da melhor maneira possível, as necessidades da realidade de seu município nas diferentes áreas ou campos de atuação.

E atenção: quanto maior é a participação da população (do diagnóstico à ação), mais democrático é o governo. Além disso, no Brasil, a abertura de outros canais de participação é obrigatória, cabendo ao próprio governo criar os mecanismos institucionais (como, por exemplo, as audiências públicas, os conselhos, as câmaras intersetoriais), definir e divulgar os momentos em que cada um desses mecanismos vai ser acionado.



Para Saber Mais

DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO é um método utilizado para fazer levantamento da realidade local. Este levantamento é feito com a participação de lideranças locais e deve conter os principais problemas da localidade em todas as áreas (social, econômica, cultural, ambiental, físico-territorial e político-institucional).

O Diagnóstico Participativo deve apresentar também as potencialidades locais, ou seja, as vocações e as vantagens da localidade em relação a outros lugares. Estas potencialidades devem ser dinamizadas para que a localidade ou grupo possa superar os problemas identificados e atingir o desenvolvimento sustentável, caminhando com as próprias pernas (CERQUEIRA, 2015, p. 10).



Como já foi comentado, após a elaboração de um bom diagnóstico, é possível realizar também um bom planejamento. Esse planejamento deve ter uma definição clara dos objetivos e das metas, uma adequada previsão e distribuição dos recursos orçamentários pelas diferentes áreas e uma indicação dos resultados esperados em relação à real oferta de bens e serviços para toda a sociedade.

Notas importantes:

1. É fundamental que os governantes e os grupos organizados tenham a capacidade de construir consensos, quer dizer, tenham condições de definirem - juntos, de modo articulado e de comum acordo - os objetivos, metas e todos os demais itens que fazem parte do PPA. Agindo desse modo, governo e sociedade civil vão poder pensar o que é melhor para acontecer em termos de programas, projetos, ações e atividades a médio prazo, já que a duração do PPA é de quatro anos.

Por exemplo, no caso do destino que desejam dar às rendas petrolíferas, a construção desses acordos é muito importante. Juntos - governos e população - precisam definir quais objetivos e metas de médio

prazo deverão ser atingidos com os recursos gerados pela exploração do petróleo e gás, principalmente porque a renda de *royalties* e participações especiais é incerta, variável e não dura para sempre.

2. É preciso também que esteja clara e objetivamente definida a divisão de responsabilidades, quer dizer, quem são os responsáveis pela execução, pelo acompanhamento e pela avaliação dos programas, projetos, ações e atividades previstos no PPA. Isto é importante para evitar tanto o famoso jogo de “empurra-empurra” - quando um passa o que seria a sua responsabilidade para o outro e, no final, ninguém faz o que foi planejado - quanto o seu oposto, quando um ou vários realizam a mesma ação. E, neste caso, a sobreposição de ações certamente vem acompanhada da ineficiência ou do prejuízo na realização dos gastos públicos.

Fique ligado(a)!

Saiba que você pode participar do processo de planejamento desde o momento em que vai às urnas para votar em um candidato a um cargo público. Quando escolhemos alguém para nos governar, estamos escolhendo também o plano de governo que aquele candidato nos apresentou durante a sua campanha. Embora esse plano de governo seja ainda apenas um esboço do planejamento, é de se esperar que as principais ideias e promessas do candidato, depois de eleito, sejam incluídas no PPA.

E atenção: Os candidatos ao governo sabem que, enquanto eles forem escolhidos por meio

de eleições, eles precisam se interessar em apresentar um planejamento que expresse os interesses e as necessidades da população. Caso contrário, suas chances eleitorais, quer dizer, suas chances de vencer as eleições ficarão comprometidas.

Assim sendo, é muito importante escolher o candidato que apresenta o plano que mais se aproxima da sociedade que desejamos ajudar a construir. Quando votamos pensando apenas em nossos interesses pessoais, nós mesmos e toda uma população ficamos prejudicados em nossos direitos.



Fique ligado(a)!

A aprovação do PPA na Câmara Municipal depende muito de sua composição política. Por exemplo, quando o prefeito conta com o apoio da maioria dos vereadores, ele não tem muitas dificuldades para aprovar o PPA. Mas quando o prefeito não tem esse apoio, ele tem que fazer um esforço muito maior para sua aprovação. Nesse caso, a parceria com a sociedade civil é muito importante. Quando a população participa e contribui na elaboração do PPA, ela também pode “fazer pressão” no sentido de que os vereadores aprovelem o planejamento proposto.

Reforçando: nós, cidadãos e cidadãs, podemos e devemos participar tanto no momento da elaboração do PPA, quanto na execução de seus objetivos, metas, programas, projetos, ações e atividades. É isso mesmo: nossa participação tem papel fundamental no sentido de sensibilizar o gestor público para que ele valorize e reconheça a importância do PPA e não o realize apenas para cumprir uma exigência legal. Participar é também fazer política!

Para concluir nossa conversa em relação ao PPA, apresentamos, a seguir, outras informações que vão enriquecer seus conhecimentos sobre esse assunto.

Depois que a proposta do PPA está pronta, todas as suas informa-



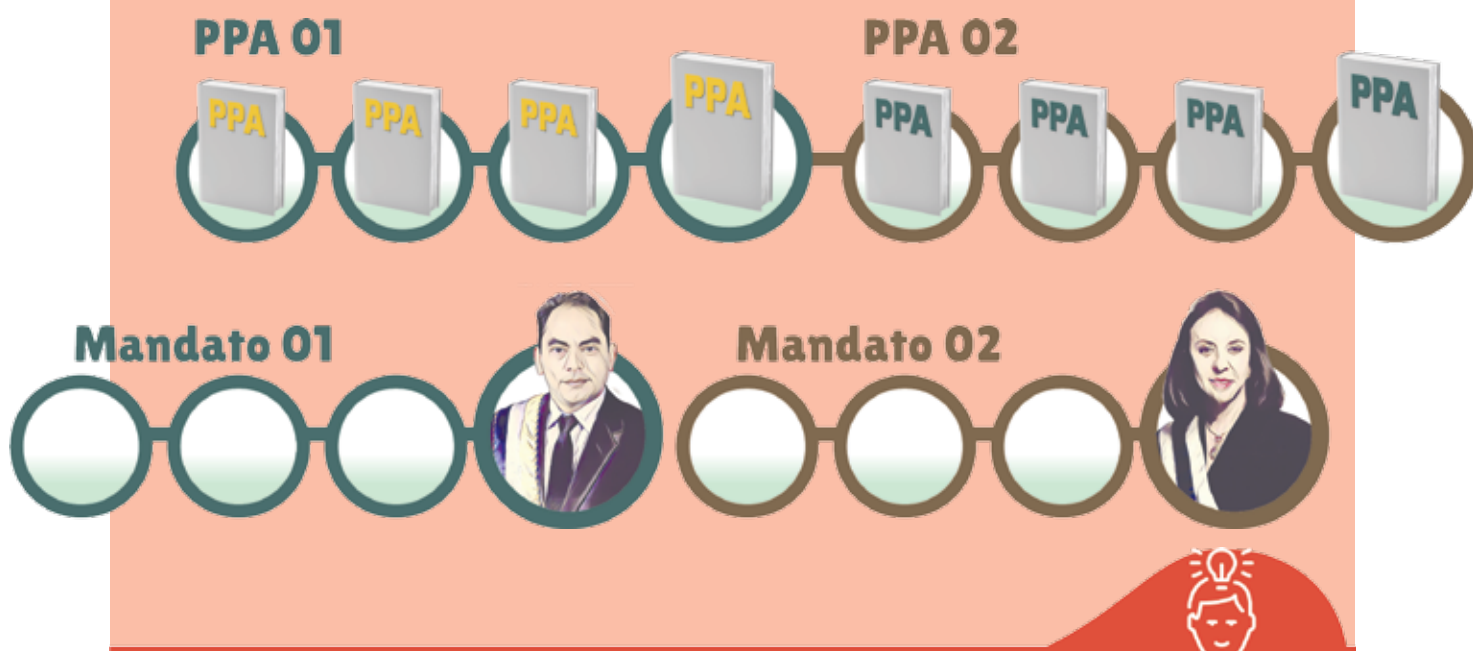
ções vão fazer parte de um projeto de lei. No caso dos municípios, esse projeto é encaminhado pelo Poder Executivo (ou seja, pelo prefeito) para a Comissão de Orçamento da Câmara Municipal. O prazo é até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato ou data diferente definida na Lei Orgânica Municipal (LOM).

Na Câmara Municipal, esse mesmo projeto é discutido e votado, podendo ser modificado através de emendas. Após sua aprovação na Câmara, o PPA retorna ao Poder Executivo, até 31 de dezembro ou em outra data também definida na Lei Orgânica Municipal (LOM), para ser sancionado. Depois de sancionado, é publicado como Lei, no Diário Oficial.

Você sabia...?

Todo gestor público precisa concluir, em seu primeiro ano de governo, a execução do PPA do governo anterior e, ao mesmo tempo, elaborar o seu próprio PPA, que terá sua implementação finalizada no primeiro ano do governo seguinte.

Isso é feito de propósito para evitar que o que foi planejado por um gestor seja interrompido ou não seja executado pelo seu sucessor.



Já entendemos que elaborar o PPA não é uma tarefa simples. Por isso mesmo, é necessário que a Prefeitura tenha, em seu próprio quadro de pessoal, servidores qualificados para a tarefa. Mas nem sempre isso acontece. Com frequência, seja porque o seu quadro de pessoal é muito pequeno, seja porque a Prefeitura não dispõe de servidores capacitados para atuar com matérias relacionadas às finanças públicas, várias dificuldades podem surgir no momento da elaboração do orçamento público.

Mas atenção: o gestor tem que superar essas dificuldades utilizando o seu próprio pessoal, uma vez que o orçamento público é uma responsabilidade do Poder Executivo. Em outras palavras, a Prefeitura não deve terceirizar serviços que são próprios da administração pública. Eles têm que ser realizados pelos seus servidores de carreira. Do contrário, pode ser multada pelo Tribunal de Contas do Estado, como ocorreu com a Prefeitura de Formosa do Oeste (PR) em 2013, segundo relato do jornal Gazeta do Povo, de Curitiba (PR), de 15/11/13.

Outra questão importante é que o PPA municipal deve estar compatível com os PPAs do respectivo estado e com o da União, pois muitas propostas previstas nesses documentos são executadas pelo gestor municipal (mesmo sendo formuladas e em parte financiadas pelos governos federal ou estadual). A harmonia entre os PPAs evita a sobreposição e conflitos entre programas, projetos, ações ou atividades. Porém, no PPA municipal só entram programas, projetos, ações e atividades que envolvam problemas da competência dos municípios.

O processo de implementação e execução do PPA deve ser monitorado e avaliado. Para que isso aconteça, o próprio documento deve explicitar tanto as metas planejadas (exemplo: ampliar a rede de clínicas da família) quanto os seus indicadores (exemplo: ao longo de quatro anos, serão construídas 24 novas clínicas da família).

O monitoramento e avaliação consistem em acompanhar os resultados das políticas públicas obtidos a cada ano e analisar os resultados reais - anuais e acumulados - dos indicadores referentes às metas previstas para cada ano. Considerando que o tempo total para a execução do PPA é de quatro anos, acompanhar a sua execução consiste em verificar o que foi feito em cada ano de governo em relação ao que se pretendia realizar.

E lembre-se: você já sabe que o monitoramento e a avaliação devem ser feitos não só pelos gestores públicos, mas também pela sociedade civil. O problema é que as informações necessárias para que essas tarefas sejam realizadas com a participação da população nem sempre estão disponíveis. Por isso, é muito importante que você esteja atento e possa “cobrar” da Prefeitura o seu acesso a essas informações.



Para Saber Mais

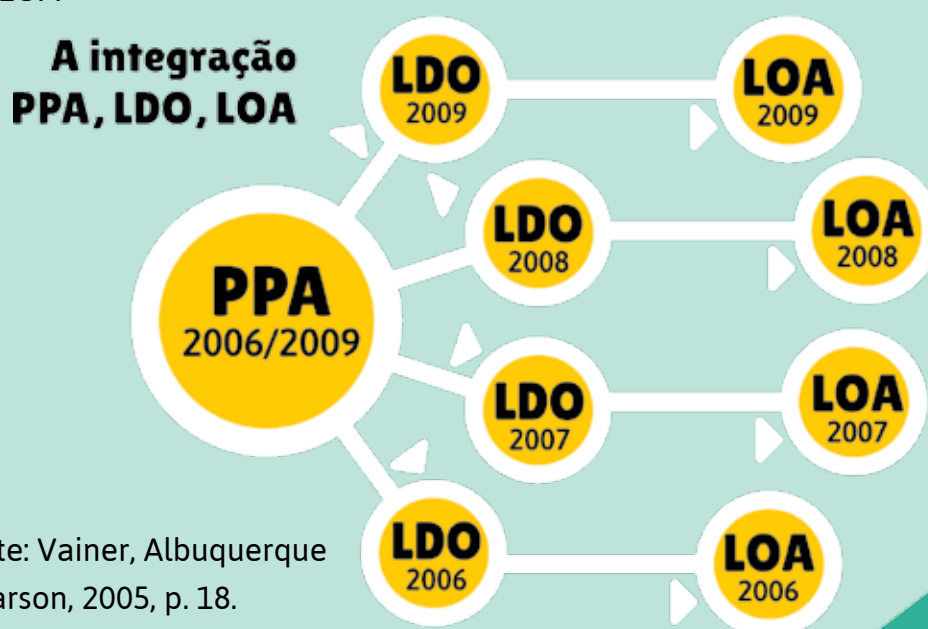
Considerando que o PPA é para quatro anos de governo e, por isso mesmo, vai ser implementado em etapas, dois novos instrumentos de planejamento precisam ser elaborados e aprovados a cada ano de governo. São eles: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). É claro que esses dois instrumentos têm que estar integrados com o que foi previsto no PPA.

Todavia, há um problema para que esses três instrumentos referentes ao orçamento público estejam integrados desde o primeiro ano de qualquer governo: como você já sabe, o PPA não é aprovado no primeiro ano de um novo governo. Lembre-se de que, neste primeiro ano, o novo prefeito tem o compromisso de concluir o PPA de seu antecessor. Assim sendo, a LDO e a LOA do primeiro ano são definidas enquanto o novo PPA ainda não foi aprovado.

Como lidar com essa questão? Alguns municípios alteram, através de suas Leis Orgânicas, os prazos para entrega da LDO e da LOA. Mas, mesmo nestes casos, baseiam-se em estimativas do conteúdo do PPA para que consigam encaminhar estes documentos nos prazos acordados.

E atenção: tão logo o PPA seja aprovado, o poder público municipal deve fazer a adequação da LDO e da LOA, de forma a garantir a necessária integração entre os três instrumentos.

O esquema a seguir nos ajuda a entender a articulação entre o PPA, a LDO e a LOA



Fonte: Vainer, Albuquerque e Garson, 2005, p. 18.



Capítulo 03

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Neste capítulo, vamos conversar sobre outro instrumento que, como já dissemos, faz parte do orçamento público - A Lei de Diretrizes Orçamentárias. Trata-se de uma lei anual, por meio da qual os governos - federal, estadual e municipal - estabelecem as prioridades e metas da administração pública, incluindo obrigatoriamente todas as despesas de capital que serão realizadas no ano seguinte (§2º, Art. 165, CF, 1988).

Além das prioridades, das metas e das despesas de capital, também as **despesas de custeio**, ou seja, as despesas a serem realizadas, por exemplo, com contratos de prestação de serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, gastos com água, energia e telefone, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes podem opcionalmente ser incluídas na LDO.

A LDO dispõe, também, sobre qualquer mudança que seja realizada na legislação tributária municipal como, por exemplo, as alterações feitas nas alíquotas do IPTU, ITBI e ISS ou em relação à isenção do IPTU; dentre outras.



Notas importantes:

1. As prioridades e metas definidas na LDO já devem estar previstas no PPA.
2. As transferências de recursos só podem ser realizadas se estiverem previstas na LDO, a menos que seja aprovado, pelo Legislativo, um aditivo que as autorize. **E atenção:** os municípios só podem transferir recursos para instituições sem fins lucrativos, não havendo qualquer possibilidade de transferência para instituições privadas com fins lucrativos.
3. Na LDO deve ficar bem claro qual é a política de aplicação das agências financeiras de fomento e as regras para as transferências de recursos.

Para finalizar esse capítulo, mais uma informação importante: tudo o que for definido no texto da LDO terá que ser considerado como regra para a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Por exemplo, os percentuais de comprometimento da receita para cada despesa ou setor de governo definidos na LDO têm que ser os mesmos estabelecidos na LOA. Podemos, portanto, afirmar que a LDO é o ponto de partida para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Você sabia...?

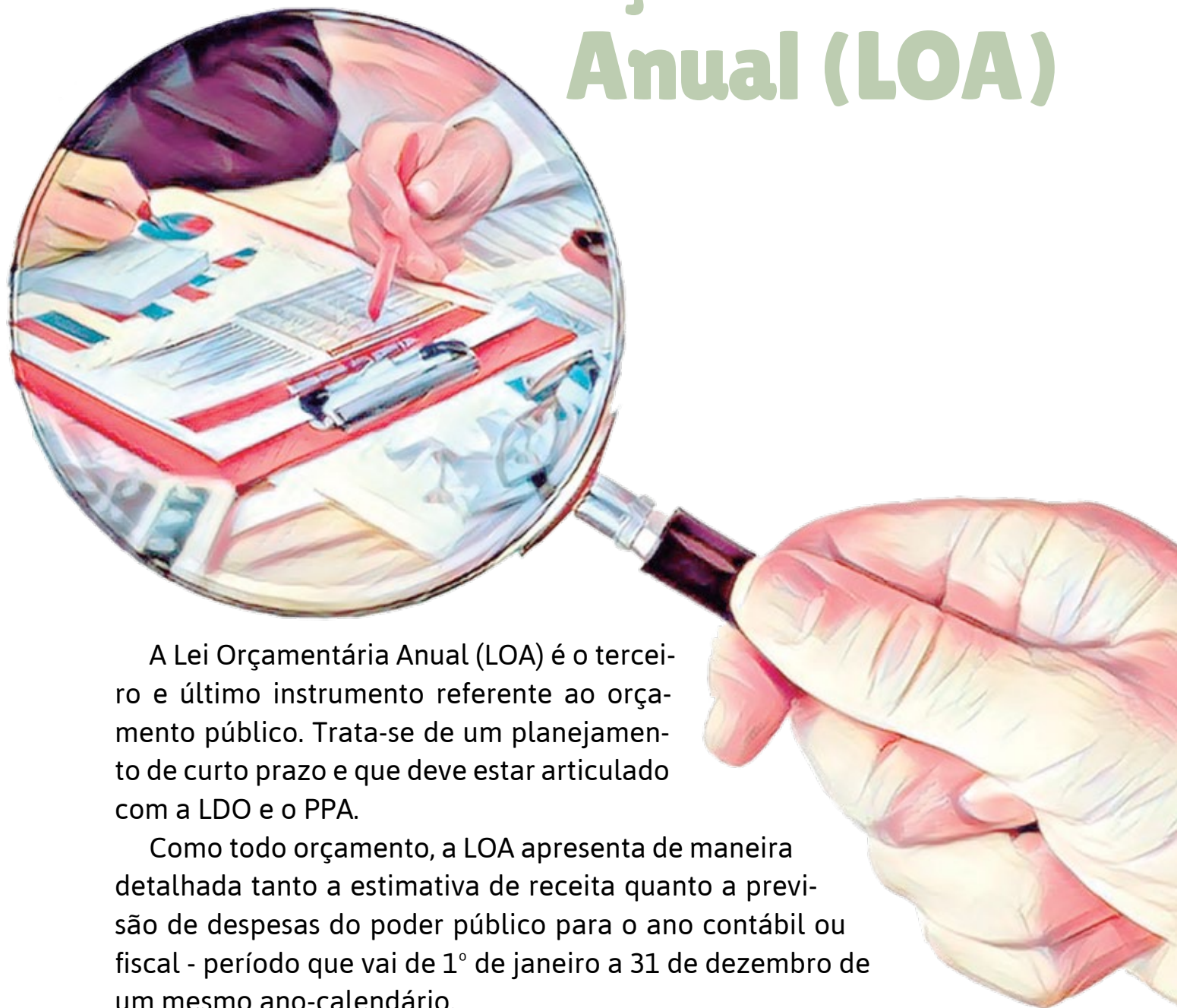
A LDO se concretiza em um projeto de lei elaborado pelo Poder Executivo que deve ser enviado ao Legislativo (no caso dos municípios, a Câmara de Vereadores) até o dia 15 de abril — ou outra data estabelecida na Lei Orgânica do Município (LOM). A Câmara tem até o dia 30 de junho (ou outra data estabelecida na LOM) para votar o projeto e devolver a versão aprovada ao Executivo para sanção. Depois de sancionada, a LDO é publicada no Diário Oficial e, assim, se torna lei.

Se o projeto da LDO não for votado até a data estipulada, o recesso do Legislativo é suspenso até que a votação seja concluída. Por quê? A resposta é bastante simples: se a Câmara não votar a LDO, o governo municipal não consegue estabelecer, com força de lei, as prioridades para o ano seguinte. Sabe qual a consequência disso? Sem a LDO, o governo municipal não pode elaborar a Lei Orçamentária Anual (LOA), comprometendo todo o ciclo orçamentário.



Capítulo 04

Lei Orçamentária Anual (LOA)



A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o terceiro e último instrumento referente ao orçamento público. Trata-se de um planejamento de curto prazo e que deve estar articulado com a LDO e o PPA.

Como todo orçamento, a LOA apresenta de maneira detalhada tanto a estimativa de receita quanto a previsão de despesas do poder público para o ano contábil ou fiscal - período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro de um mesmo ano-calendário.

Analise o quadro 1 nas páginas seguintes e você vai poder observar detalhadamente a origem e os exemplos das principais fontes de receita orçamentária.

Quadro 1: Principais fontes de receita orçamentária

PRINCIPAIS FONTES	DETALHAMENTO	EXEMPLOS
RECEITA TRIBUTÁRIA	Provenientes do recolhimento de tributos	Impostos: IPTU, ISSQN, ITBI
		Taxas de: incêndio, coleta de lixo, limpeza e conservação, licenciamento anual de veículos, licenciamento para funcionamento etc. Contribuições de melhorias: asfalto, calçamento, esgoto, rede de água, rede de esgoto etc.
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	São tributos brasileiros do tipo contribuição especial de competência exclusiva da União previstos no art. 149 da CF. São tributos de natureza extrafiscal e de arrecadação vinculada.	Sociais: contribuição para o financiamento da seguridade social (CONFINS). Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS)
		De intervenção no domínio econômico: contribuição provisória sobre movimentação financeira (atualmente sem vigência).
		De interesse das categorias profissionais: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Conselhos Regionais (CRs). De iluminação pública.
RECEITAS PATRIMONIAIS	Obtidas pelo Estados através de exploração de seu patrimônio.	Aluguéis; participações societárias; compensações financeiras; concessões e permissões.
RECEITAS AGROPECUÁRIAS	Provenientes da exploração de atividades agropecuárias de origem vegetal ou animal.	Receita de Produção Vegetal: registra o valor das receitas decorrentes de lavouras permanentes, temporárias, espontâneas (ou nativas), silvicultura e extração de produtos naturais, venda de sementes, mudas ou assemelhados, desde que realizados diretamente pelo produtor.
		Receita de Produção Animal e Derivados: registra o valor das receitas de produção animal e derivados decorrentes da atividade de exploração econômica de pecuárias, caça e pesca e seus derivados (mel, leite, ovos etc.).
		Outras receitas agropecuárias: registra o valor da arrecadação com outras receitas agropecuárias não classificadas nos itens anteriores.

PRINCIPAIS FONTES	DETALHAMENTO	EXEMPLOS
RECEITAS DE SERVIÇOS	Provenientes de atividades caracterizadas pelas prestações de serviços financeiros, transporte, saúde, comunicação, portuário, armazenagem, de inspeção e fiscalização, judiciário, processamento de dados, vendas de mercadorias e produtos inerentes a atividades da entidade entre outros.	Serviços comerciais, serviços de transporte, serviços portuários etc.
RECEITAS INDUSTRIAIS	Proveniente da atividade industrial de extração mineral, de transformação, de construção e outras. Provenientes das atividades industriais definidas como tal pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).	<p>Receita das indústrias de transformação: registra o valor da arrecadação das atividades ligadas a indústria de transformação.</p> <p>Da indústria extrativa de mineral, como os royalties da exploração de petróleo, da indústria de transformação, da indústria de construção e outras receitas industriais de utilidade pública.</p>
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	São recursos financeiros recebidos de outras entidades públicas ou privadas e que se destinam a cobrir despesas correntes.	Transferências da União e do Estado
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	Provenientes de outras fontes exclusivas enumeradas anteriormente.	Provenientes de multas, cobranças da dívida ativa, indenizações e outras receitas de classificação específica.

Fonte: Adaptado de <https://fazenda.sp.gov.br>

Análise também o quadro 2 e você poderá observar as modalidades de despesas discriminadas de acordo com as exigências legais.

Quadro 2: Modalidades de Discriminação das Despesas

Classificação	Definição*	Exemplos
Institucional	Classificação da despesa por órgão e unidade orçamentária. O órgão ou a unidade orçamentária pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa.	Câmara Municipal, Chefia de Gabinete, Secretarias, fundos etc.
Funcional	Classificação da despesa segundo estrutura de funções e subfunções, que indicam as áreas de atuação do governo.	Administração Pública, segurança pública, saúde, educação, cultura, gestão ambiental, lazer etc.
Econômica	Agrupamento de contas de despesas públicas previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com o fim de propiciar elementos para avaliação do efeito econômico das transações do setor público.	Despesa corrente e despesa de capital.

Fonte: Brasil, 2016.

*https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario?-search_letter=c

Como você pode observar, a LOA é um documento através do qual o governo mostra para a população a origem do dinheiro público e a sua decisão acerca de como e onde ele será aplicado. Nela devem constar, portanto: o Orçamento Fiscal (receitas e despesas dos poderes, autarquias, fundações etc.), o Orçamento de Investimento das empresas de propriedade do Estado ou nas quais ele seja o maior acionista (como por

exemplo, a Petrobras) e o Orçamento da Seguridade Social (saúde pública, previdência e assistência social).



Para a elaboração da LOA, precisam ser levados em conta alguns princípios fundamentais. São eles:

Unidade: nenhum governante pode elaborar mais de um orçamento para o mesmo ano contábil ou fiscal. Lembrando: período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro de um mesmo ano-calendário.

Universalidade: todas as receitas e despesas devem estar incluídas no orçamento.

Orçamento Bruto: todas as receitas e despesas devem ser registradas por seus totais, ou seja, sem deduções.

Especificação: todas as receitas e despesas devem ser individualmente identificadas, pois quanto maior a transparência, maior a possibilidade de controle por parte do Poder Legislativo e do público em geral.

Anualidade: o orçamento público tem prazo de validade de um (01) ano contábil.

Exclusividade: a LOA dispõe apenas de conteúdo financeiro, ou seja, deve contemplar apenas informações relativas às receitas previstas e despesas autorizadas, no período de sua vigência.

Não afetação da receita: não pode haver vinculação de receita de impostos, com exceção daquelas destinadas à saúde e à educação, nem garantia de antecipação de receitas orçamentárias.

Equilíbrio: o valor autorizado para a realização das despesas deve corresponder ao valor das receitas previstas.

Legalidade: seu conteúdo deve abranger aquilo que é permitido por lei, considerando-se os meios, as formas e o campo de atuação do Estado.

Publicidade: a LOA deve ser amplamente divulgada pelos governos, de forma a permitir que todo cidadão tenha acesso a seu conteúdo (adaptado do texto de Sol Garson, 2018, p. 64).

Você sabia...?

Assim como na elaboração dos demais instrumentos do planejamento, o Poder Executivo Municipal elabora um projeto de lei - Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) e o encaminha para a Comissão de Orçamento da Câmara de Vereadores até o dia 31 de agosto (ou outra data estipulada na LOM). Após ser votado e aprovado, o Ploa é devolvido até o final de dezembro ao Poder Executivo para ser sancionado e publicado no Diário Oficial como Lei Orçamentária Anual (LOA).

Enquanto a LOA não for votada, o prefeito não pode executar o orçamento, ou seja, não pode realizar as despesas fixadas, pois elas ainda não foram autorizadas pelo Legislativo. Na prática, significa dizer que não pode realizar as obras, nem contratar pessoal, nem comprar materiais e equipamentos, mesmo que o dinheiro público fique parado no caixa da Prefeitura.

E atenção: diferentemente do que ocorre nos casos de atrasos de votação da LDO, não há dispositivo legal para punir o atraso na votação da LOA. Então, na prática, alguns anos se iniciam sem a devida votação e aprovação da LOA na Câmara dos Vereadores. Por isso, diversas Leis de Diretrizes Orçamentárias têm estabelecido regras para a execução provisória do orçamento até que este seja votado e sancionado para entrar em vigor.



Uma vez aprovada, a LOA está pronta para ser executada. Vale lembrar que sua execução envolve a **execução financeira** (receita) e a **execução orçamentária** (despesa).

Sobre a **execução financeira** é necessário dizer que a receita prevista ou estimada não é a receita real. **A receita real** é o resultado de três operações: **lançamento, arrecadação e recolhimento**. E o que significa cada uma dessas operações? Vejamos as respostas, analisando o quadro 3.

Quadro 3. Operações referentes à execução financeira

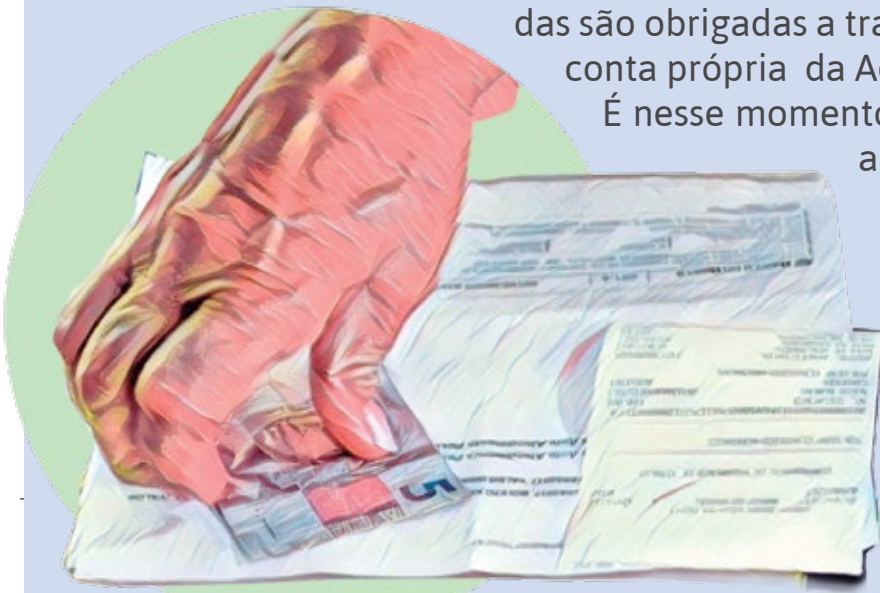
OPERAÇÕES	SIGNIFICADO
Lançamento	Refere-se ao ato gerador da despesa, no caso, para o contribuinte. Por exemplo, na aquisição de um imóvel, o comprador deve pagar o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Para que ele possa efetuar o pagamento do ITBI é gerada uma guia de recolhimento. É a esta operação que denominamos de lançamento.

Arrecadação

No exemplo apresentado antes, a arrecadação acontece quando o comprador do imóvel paga a guia em alguma instituição conveniada, que pode ser um banco comercial ou uma casa lotérica.

Recolhimento

Após receberem a guia, as instituições conveniadas são obrigadas a transferir o valor para a conta própria da Administração Pública. É nesse momento que o recolhimento acontece de fato.



É apenas após a última operação que a receita se torna real. É muito pouco provável que o valor da receita real seja igual àquele previsto na LOA, por melhor que tenha sido a metodologia utilizada para sua estimativa. Em outras palavras, é bem difícil que os valores dos impostos, tributos e contribuições arrecadados sejam iguais aos valores inicialmente estimados.

Da mesma forma, existe a possibilidade de acontecer uma arrecadação de receita que não tinha sido prevista, como é o caso das doações. Um bom exemplo no caso dos municípios abrangidos pelo projeto Territórios do Petróleo foi a expressiva receita de *royalties* que, durante muitos anos, superou as expectativas previstas nas respectivas LOAs.

Por outro lado, na recente crise do petróleo, a previsão de receita, baseada nos valores anteriores, foi frustrada. As prefeituras receberam muito menos do que previam; a arrecadação dos *royalties* acabou não se realizando tal como havia sido previsto. Para contornar a falta, o município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, fez uma antecipação dos *royalties*, por meio de empréstimos financeiros, divulgada por setores da mídia como “a venda do futuro”.

Continuando nossa conversa, vale dizer que a execução orçamentária da LOA significa a sua execução propriamente dita. Lembrando que somente as dotações orçamentárias que tiverem nela fixadas e já autorizadas, a partir do momento da aprovação da Lei, poderão ser realizadas

Para a execução orçamentária, o gestor público deve, obrigatoriamente, realizar três operações: **empenho, liquidação e pagamento**. Vejamos, no quadro 4, o que significa cada uma dessas operações:

Quadro 4. Operações referentes à execuções orçamentárias

OPERAÇÕES	SIGNIFICADO
Empenho	Significa o compromisso que o governo assume de contratar e pagar por um bem ou serviço. O valor total das notas de empenho não pode ultrapassar o valor total da despesa autorizada para cada ação a ser executada pelo setor público.
Liquidação	O setor público considera uma despesa liquidada quando recebe o bem e/ou serviço contratado, dentro dos padrões estabelecidos na licitação.
Pagamento	Momento em que o governo paga aos fornecedores e/ou terceirizados o valor dos bens e/ou serviços fornecidos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Sol Garson (2018).

Você sabia que a LOA pode sofrer alterações, mesmo após a sua aprovação? Vejamos algumas situações em que isso pode acontecer:

- ◆ quando surgem despesas que não constam nem na LDO e nem na LOA;
- ◆ quando a receita que foi prevista não se concretiza em sua plenitude;
- ◆ e quando não há uma perfeita sincronia entre o recolhimento da receita e a realização das despesas.

Estas são algumas das situações que nos ajudam a compreender por que, algumas vezes, é necessário fazer alterações na LOA. E essas alterações podem ser de dois tipos: **créditos adicionais** e **outras alterações orçamentárias**.

Os **créditos adicionais** são autorizações de despesas não previstas ou com orçamento insuficiente. As **outras alterações orçamentárias** referem-se ao remanejamento ou troca de fonte de recursos e mudança da modalidade de aplicação do recurso financeiro, por exemplo.

Os **créditos adicionais** podem ser de três tipos, conforme o quadro 5.

Quadro 5: Modalidades de créditos adicionais

Créditos suplementares	Créditos especiais	Créditos extraordinários
Concessões de valores adicionais para cobrir despesas já previstas, mas cujo valor real ultrapassa o valor previsto.	Solicitação de verba pelo Poder Executivo para cobrir despesas não previstas na LOA.	Créditos adicionais para atender despesas urgentes e imprevisíveis, que envolvem casos de calamidade pública.

Fonte: Elaboração própria, com base em Sol Garson (2018).

Sobre os **créditos suplementares**, é comum constarem da LOA dotações orçadas em valores simbólicos (R\$ 1,00; R\$ 10,00; R\$ 100,00). Nesses casos, o poder público solicita uma suplementação para cobrir a despesa, que já tinha uma dotação, mas com baixo valor. Normalmente no texto da lei há um percentual do orçamento pré-aprovado para suplementação. Em um grande número de municípios brasileiros, esse valor é de 20% do total do orçamento, mas não há uma lei que regule esse percentual.

Se o valor a ser suplementado estiver previsto na LOA, a suplementação é feita por decreto do Poder Executivo. Mas se não estiver prevista ou ultrapassar o valor previamente autorizado, o caminho é um pouco mais longo: deve-se elaborar um projeto de lei para ser encaminhado e votado pelo Legislativo, podendo ou não ser aprovado.

A suplementação é permitida quando a receita total é maior do que a despesa. Suplementação orçamentária não implica, portanto, endividamento. Só é aprovada mediante disponibilidade financeira (dinheiro em caixa ou ainda a recolher, mas cujo recolhimento é certo).

Os **créditos especiais** podem ser necessários por erro no processo de planejamento ou devido a situações imprevistas, mas que não caracterizam situação de calamidade pública. Como se trata de caso não previsto, o Poder Executivo precisa elaborar um projeto de lei para ser encaminhado e votado pelo Legislativo. Só há concessão de crédito especial se houver dinheiro em caixa ou de recolhimento garantido.

No caso dos **créditos extraordinários**, a forma de abertura é através de algum ato do Poder Executivo, e sua aprovação não está vinculada a nenhuma fonte de recurso.

Para Saber Mais

Vejam os que nos diz Sol Garson (2018): apesar de o percentual para o crédito suplementar previsto na LOA - normalmente de 20% - parecer pouco, na verdade não o é. Para ela, se excluirmos os valores orçamentários obrigatórios, esse percentual corresponde à quase totalidade do orçamento. Significa dizer que, na prática, o Executivo tem plena liberdade para remanejar recursos financeiros da forma que desejar.

Ressalta também que outra consequência prática da possibilidade de suplementação é que as dotações orçamentárias constantes na LOA que foram decididas com participação popular podem, na realidade, não se concretizar, pois o Executivo fica com o direito de remanejar os recursos para outras finalidades.

E acrescenta que, embora seja possível considerar que é importante dar alguma flexibilidade para que, ao longo da execução do orçamento, o Executivo possa adequar as dotações orçamentárias, a “margem de remanejamento” é objeto de intensa barganha entre o Legislativo e o Executivo que, buscando flexibilidade para conduzir a execução orçamentária ao longo do exercício fiscal, acaba, com frequência, acolhendo demandas de grupos específicos que muitas vezes não representam o conjunto dos cidadãos.



Você já deve ter concluído que é através da execução da LOA, com uma aplicação responsável dos recursos, que os problemas da população podem ser solucionados. E mais uma vez repetimos: é muito importante que você, os grupos e líderes comunitários participem de todo o processo - desde a discussão da lei até a fiscalização de sua implementação. Por isso, é tão importante que, no caso específico da LOA, a Prefeitura valorize essa participação social.

Quando é adotado o Orçamento Participativo (veja box 'Você sabia...?' na página seguinte), Prefeitura e população definem juntas as ações prioritárias que serão executadas pela administração pública durante o ano fiscal. E, para que isso aconteça, é necessário que a Prefeitura organize encontros, fóruns de debate e outros momentos onde os representantes da população local tenham a oportunidade de expressar suas necessidades, ou seja, o necessário para que os municípios possam oferecer com qualidade os serviços de saúde, educação, segurança, entre outros.

Nem todos os valores estimados para as despesas de investimentos serão decididos com a participação da população. E isso acontece porque, na maioria das vezes, uma parte relevante do orçamento da Prefeitura já está comprometida com despesas obrigatórias por força de lei ou da Constituição, além da manutenção da máquina administrativa.

Todavia, a experiência de algumas prefeituras nos mostra que se a comunidade

puder decidir sobre o uso de mais ou menos 10% das receitas municipais, estará lidando com uma parte bastante significativa das despesas não obrigatórias para o prefeito. E atenção: a adoção do Orçamento Participativo nos municípios é um avanço e contribui para o fortalecimento da democracia participativa.

Você sabia...?

No Brasil, o Orçamento Participativo foi realizado pela primeira vez em 1989, pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A partir daquela data a população deste município vem decidindo, de forma direta, como será a aplicação dos recursos públicos.

Outra experiência considerada notável é a de Belo Horizonte, onde o Orçamento Participativo acontece desde 1994. Em 2006, a Prefeitura da capital mineira inovou com a implementação do Orçamento Participativo Digital, que dispensa a presença física dos participantes, uma vez que o processo se dá apenas por meio de votação *online*.



Nota importante: para que o Orçamento Participativo tenha sucesso não basta que as necessidades populares sejam incluídas na LOA. A sociedade precisa também acompanhar a execução do Orçamento Participativo. Como? Veja alguns procedimentos que você pode adotar:

- ◆ procurar conhecer o orçamento;
- ◆ verificar os demonstrativos contábeis e ler os relatórios elaborados pelo executivo municipal;
- ◆ informar-se junto a vereadores e vereadoras sobre a execução do orçamento;
- ◆ informar-se sobre as licitações;
- ◆ criar comissões para o acompanhamento do Orçamento Participativo.

Além disso, você precisa ser informado de que existem alguns obstáculos que podem prejudicar a realização do Orçamento Participativo. Mas, também é importante você saber que há estratégias que podem ser adotadas para superar essas dificuldades. Confira com atenção o quadro a seguir.

Quadro 6: Obstáculos ao Orçamento Participativo e estratégias

OBSTÁCULOS	ESTRATÉGIAS
Falta de vontade política para a realização do Orçamento Participativo.	Eleger candidatos que expressem ser a favor do Orçamento Participativo. Pressionar a classe política para a realização do Orçamento Participativo.
Falta de participação popular.	Educar para a cidadania. Mobilizar a sociedade. Divulgar conquistas obtidas pela população quando o Orçamento Participativo aconteceu.
Dificuldade para analisar e interpretar o orçamento. Dificuldade em obter o apoio dos representantes da população, na elaboração e execução do Orçamento Participativo.	Capacitar os representantes e líderes da população para que melhor compreendam o orçamento. Substituir, periodicamente, os representantes da população na comissão do Orçamento Público. Conscientizar os representantes da população em relação ao papel que eles desempenham na defesa dos interesses e necessidades da coletividade.
Falta de participação dos poderes executivo e legislativo no processo de elaboração e execução do Orçamento Participativo.	Eleger candidatos que valorizam a participação direta dos gestores e legisladores no processo do Orçamento Participativo. Pressionar o executivo e o legislativo para que participem do Orçamento Participativo.

Fonte: elaboração própria

Fique ligado(a)!

A realização do Orçamento Participativo como um instrumento de gestão do poder público não é obrigatória. Mas, se este processo não acontecer, há outras maneiras da população poder participar.

Em outras palavras, existem outros canais que podem ser abertos, criando espaços para a participação social. Por exemplo: consultas públicas, audiências públicas, participação nas sessões da câmara dos vereadores, dentre outros.

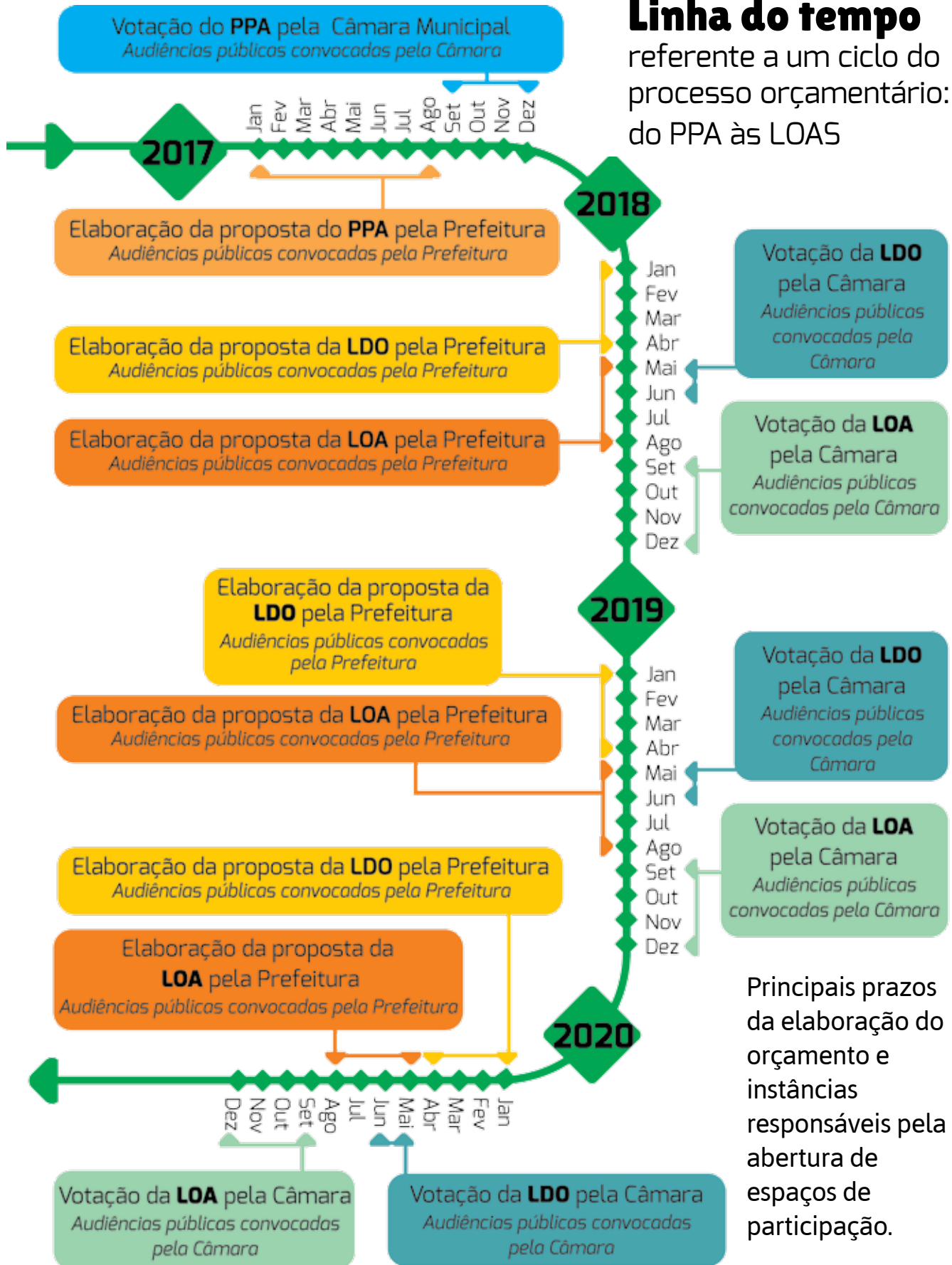
Mais uma informação: apesar de todo o empenho da população, nem sempre o Orçamento Participativo terá sucesso. Quais problemas podem acontecer para prejudicar o processo? Vejamos alguns exemplos:

- ◆ dificuldades da administração pública municipal em coordenar as necessidades do Orçamento municipal com o Orçamento Participativo;
- ◆ não execução das obras públicas definidas em conjunto com a população. De modo geral, esse problema é atribuído a falhas ou falta de planejamento, a dificuldades técnicas ou financeiras e a heranças políticas e/ou dívidas de governos anteriores;
- ◆ existência de *déficits* orçamentários que se repetem;
- ◆ concessão, a indivíduos particulares, de privilégios no acesso aos bens e serviços públicos, contrariando o que ficou acordado no Orçamento Público;
- ◆ participação restrita a grupos com mais escolaridade e/ou mais contato com a própria política local, deixando os demais grupos de fora da elaboração e do acompanhamento do Orçamento Público.



Linha do tempo

referente a um ciclo do processo orçamentário: do PPA às LOAS



Principais prazos da elaboração do orçamento e instâncias responsáveis pela abertura de espaços de participação.

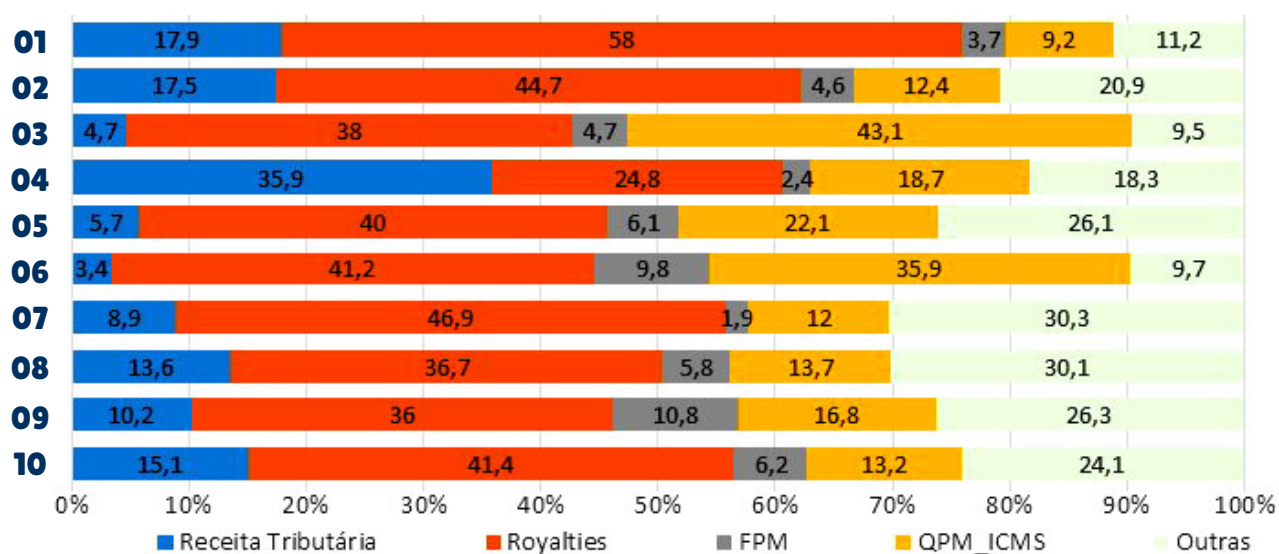
Capítulo 05

Finanças municipais na Bacia de Campos

Em 2015, os valores de *royalties* e participações especiais repassados aos municípios abrangidos pelo projeto Territórios do Petróleo experimentaram, no geral, forte queda. Nova redução se verificou no ano seguinte, 2016. A principal causa foi a diminuição do preço do petróleo no mercado internacional.

Essa queda nos valores repassados aos municípios se refletiu diretamente na sua situação financeira. No gráfico 1, podemos ver a composição das receitas desses municípios em 2014, último ano antes da crise do setor de petróleo e gás no Brasil.

Gráfico 1: Municípios considerados produtores de petróleo e gás no trecho fluminense da Bacia de Campos - composição da receita orçamentária, 2014



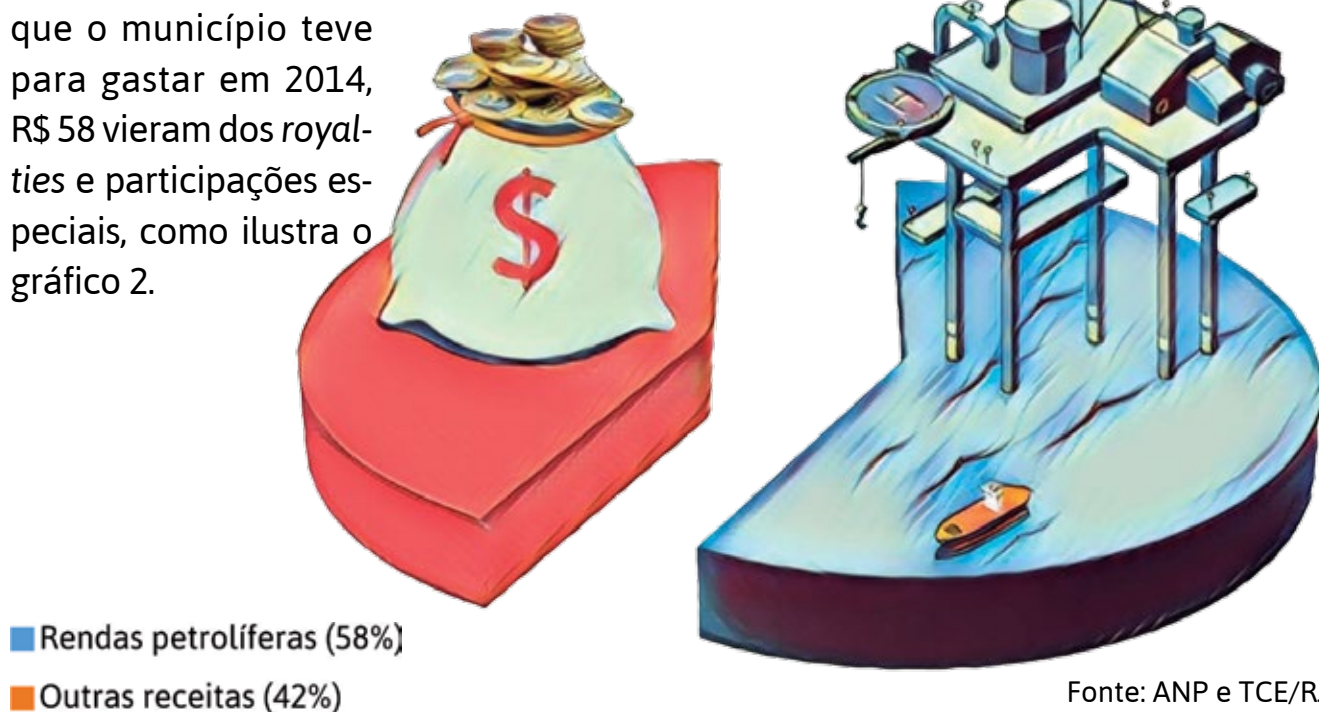
01-São João da Barra; **02**-Rio das Ostras; **03**-Quissamã; **04**-Macaé; **05**-Casimiro de Abreu; **06**-Carapebus; **07**-Campos dos Goytacazes; **08**-Cabo Frio; **09**-Arraial do Cabo; **10**-Armação dos Búzios.

Fonte: Finanças dos Municípios Fluminenses, 2015.

Por meio do gráfico 1, é possível identificar, para cada município do projeto Territórios do Petróleo, suas principais fontes de receita. A publicação que gerou os dados agrupou as receitas nas seguintes categorias: **receita tributária** (que incluem os impostos, as taxas e as contribuições de melhorias); **royalties**; **Fundo de Participação dos Municípios** (FPM - uma transferência corrente do governo federal, associada ao número de residentes e domiciliados no município); **Quota Parte Municipal** no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (QPM_ICMS, que é uma transferência do governo estadual); e **Outras**. Aqui vai um detalhe que pode ser importante para os especialistas que leem nosso material: os dados do FPM e da QPM_ICMS estão publicados integralmente, sem os descontos do Fundeb e de outras receitas.

Em termos práticos, podemos observar como as rendas do petróleo representavam parcela importante em praticamente todos os municípios. Em São João da Barra, por exemplo, de cada R\$ 100 que o município teve para gastar em 2014, R\$ 58 vieram dos *royalties* e participações especiais, como ilustra o gráfico 2.

Gráfico 2: Parcela das receitas totais de São João da Barra oriundas de royalties e participações especiais – 2014



Fonte: ANP e TCE/RJ

Mas isso foi antes da crise. E depois, como ficou a situação?

No momento de elaboração desta publicação, só estavam disponíveis os dados sobre a composição das receitas até o ano 2016. A tabela 1 mostra a mudança no peso das receitas de *royalties* e participações especiais no total das receitas dos municípios considerados ao longo dos anos 2014 a 2016.

Tabela 1: Municípios considerados produtores de petróleo e gás no trecho fluminense da Bacia de Campos: percentual das receitas totais oriundas de *royalties* e participações especiais (2014 a 2016)

Municípios	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)
Armação dos Búzios	39,7	25,1	18,1
Arraial do Cabo	36,0	21,6	32,2
Cabo Frio	35,9	19,6	14,6
Campos dos Goytacazes	46,7	34,1	14,5
Carapebus	41,2	33,3	28,7
Casimiro de Abreu	38,9	25,0	18,4
Macaé	23,9	16,5	14,3
Quissamã	38,1	30,6	26,4
Rio das Ostras	43,5	25,2	17,0
São João da Barra	58,0	50,4	38,4

Fonte: ANP e TCE/RJ

Podemos voltar ao exemplo de São João da Barra para entender a mudança no perfil das receitas nos anos da crise.

Em 2014, como vimos, para cada R\$ 100 de receita, R\$ 58 vinham das rendas do petróleo. Em 2015, essa proporção mudou: para cada R\$ 100 de receita, R\$ 50,40 tiveram origem nos repasses de *royalties* e participações especiais. Em 2016, a queda foi ainda maior: as rendas petrolíferas representaram R\$ 38,40 de cada R\$ 100 de receita total. Acompanhe a mesma informação em formato visual nos gráficos a seguir:

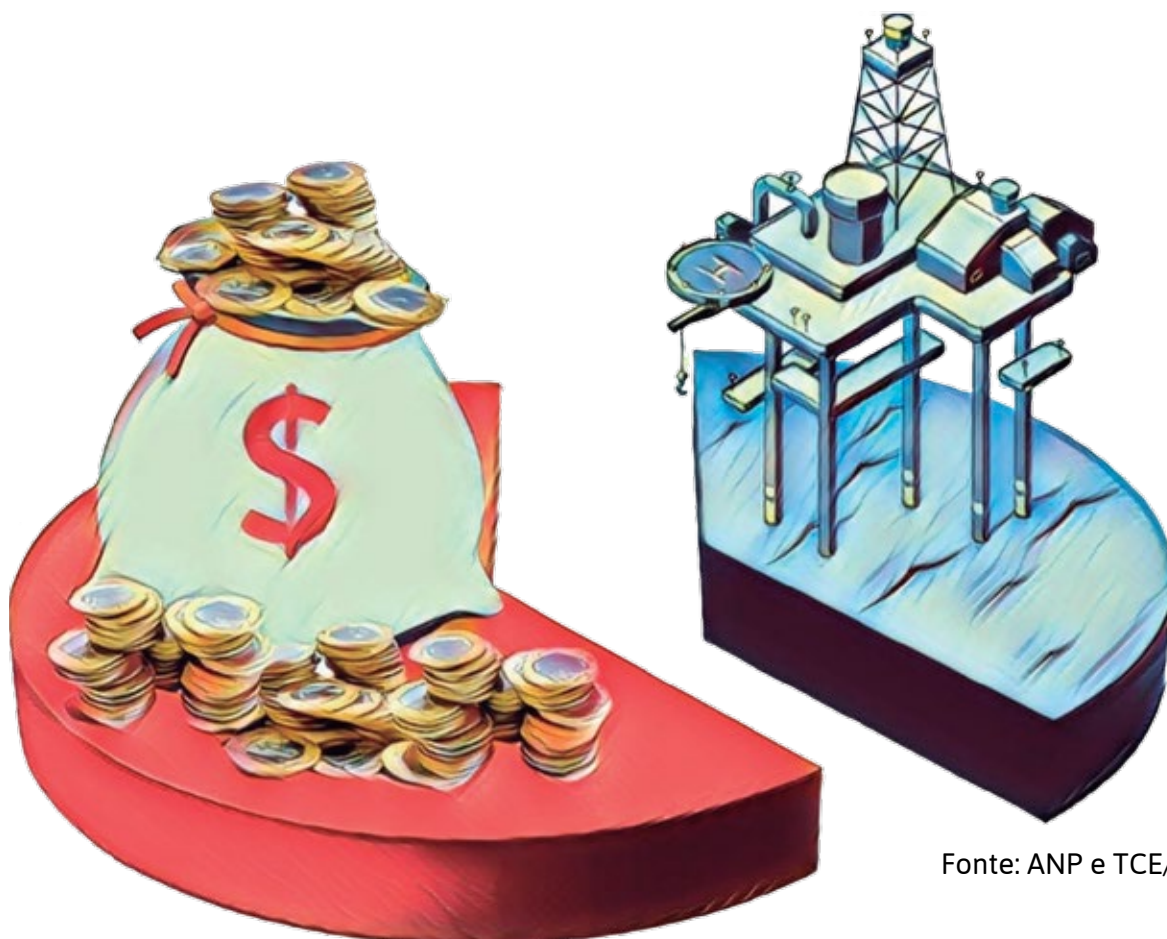
Gráfico 3: Parcela das receitas totais de São João da Barra oriundas de *royalties* e participações especiais – 2015



- Rendas petrolíferas (50,4%)
- Outras receitas (49,6%)

Fonte: ANP e TCE/RJ

Gráfico 4: Parcela das receitas totais de São João da Barra oriundas de royalties e participações especiais – 2016



- Rendas petrolíferas (38,4%)
- Outras receitas (61,6%)

A tendência de queda nas rendas petrolíferas dos municípios considerados foi revertida em 2017. A partir desse ano, os valores repassados voltaram a crescer, embora, no geral, não tenham retornado aos patamares anteriores a 2015. É o que podemos visualizar na tabela 2 na página seguinte.

Tabela 2: Evolução das receitas de royalties e participações especiais nos municípios considerados produtores de petróleo e gás no trecho fluminense da Bacia de Campos, 2014-2018 (valores nominais)

Municípios	2014 (R\$ milhões)	2015 (R\$ milhões)	2016 (R\$ milhões)	2017 (R\$ milhões)	2018 (R\$ milhões)
Armação dos Búzios	92,8	47,9	33,1	44,0	77,2
Arraial do Cabo	46,3	28,5	46,7	29,2	75,9
Cabo Frio	327,5	144,3	89,5	122,5	211,9
Campos dos Goytacazes	1.286	695,7	378,9	466,2	845,1
Carapebus	41,5	25,9	20,4	26,3	46,7
Casimiro de Abreu	117,1	55,7	36,6	48,2	84,8
Macaé	548,2	366,6	295,4	401,5	696,9
Quissamã	95,7	58,6	44,4	56,1	100,6
Rio das Ostras	329,6	154,5	91,5	116,1	207,6
São João da Barra	246,9	174,9	98,3	114,5	212,8

Fonte: ANP

E nossa conversa vai chegando ao fim. Esperamos que depois de refletir sobre a importância dos vários aspectos e etapas relacionados aos três instrumentos que compõem o orçamento público - o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) - você, cidadão ou cidadã, esteja em condições de exercer seu direito de participar de todo esse processo. Mas atenção: é praticando que se aprende ainda mais. Mobilize-se, junte forças, articule-se com os diversos grupos e líderes comunitários e contribua para transformar a realidade de seu município.

Referências

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília/DF. 2015.

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988.

CERQUEIRA, Luciano. **Guia do Diagnóstico Participativo**. FLACSO Brasil, 2015. <http://flacso.org.br/files/2015/08/Guia-do-Diagnostico-Participativo.pdf> Acesso em 2 de outubro de 2018.

CONTESTADAS pelo TC, terceirizações viram saída para prefeitos. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 15 nov. 2013. Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/contestadas-pelo-tc-terceirizacoes-viram-saida-para-prefeitos-euwlteu0hqz2xpyfcuv1e1hzi/>. Acesso em 23 abr. 2018

GARSON, Sol. **Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas**: uma metodologia de apuração para estados e municípios. Editora Fi. Rio de Janeiro. 2018.

Para você refletir

Depois de uma leitura bastante cuidadosa da publicação *Cidadãos em Ação II*, você está convidado (a) a responder algumas perguntas. São questões que podem ser respondidas relendo partes do texto que você gostaria de lembrar ou trocando ideias com outras pessoas que também fizeram a leitura.

- 01** Quais os principais instrumentos de planejamento para utilização e gestão dos recursos públicos no Brasil?
- 02** Qual a relação que pode ser estabelecida entre o PPA, a LDO e a LOA?
- 03** O que deve conter o PPA?
- 04** O que deve conter a LDO?
- 05** O que deve conter a LOA?
- 06** Descreva os passos de todo o processo orçamentário.
- 07** Em que momento do planejamento é possível haver participação social?
- 08** Quais as principais formas de participação social?
- 09** Qual a diferença entre execução financeira e execução orçamentária?
- 10** No último exercício fiscal, qual foi a receita prevista, a receita real, o gasto autorizado e o gasto efetivamente realizado pelo Poder Executivo do seu município?
- 11** Através de quais meios de comunicação a prefeitura de seu município divulga orçamento público?

- 12** Em seu município, o orçamento público é divulgado de forma que os habitantes o compreendam? Justifique sua resposta.
- 13** Cite algumas obras, bem como seus respectivos valores, que foram realizadas pela administração pública municipal, no último ano.
- 14** E no seu município, há, de fato, algum canal aberto para a participação social na elaboração e execução do orçamento público?





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



Territórios
do Petróleo

