

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E  
GOVERNANÇA PÚBLICA**

**CARLOS ALBERTO TANAKA**

**O CONTROLE EXTERNO NA APLICAÇÃO DE *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**DISSERTAÇÃO**

**CURITIBA  
2017**

CARLOS ALBERTO TANAKA

**O CONTROLE EXTERNO NA APLICAÇÃO DE *ROYALTIES* DO  
PETRÓLEO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Governança Pública, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento

CURITIBA  
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

---

T161c Tanaka, Carlos Alberto  
2017 O controle externo na aplicação de *royalties* do petróleo em municípios brasileiros / Carlos Alberto Tanaka.-- 2017.  
104 f. : il. ; 30 cm

Texto em português, com resumo em inglês  
Disponível também via World Wide Web  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2017.  
Bibliografia: f. 97-104

1. Petróleo e gás - Royalties. 2. Tribunais de contas. 3. Administração pública. 4. Finanças públicas - Auditoria. 5. Transparência na administração pública. 6. Administração pública – Dissertações. I. Nascimento, Décio Estêvão do, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 22 – 351

---

Biblioteca Central da UTFPR, Câmpus Curitiba  
Bibliotecária : Anna T. R. Caruso CRB9/935

## TERMO DE APROVAÇÃO DE DISSERTAÇÃO N° 65

A Dissertação de Mestrado intitulada **O Controle Externo na Aplicação de Royalties do Petróleo em Municípios Brasileiros**, defendida em sessão pública pelo mestrando **Carlos Alberto Tanaka**, no dia 01 de setembro de 2017, foi julgada para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Governança Pública, área de concentração Planejamento Público e Desenvolvimento, e aprovada em sua forma final, pelo **Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública**.

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Dr. Décio Estevão do Nascimento - Presidente - UTFPR**

**Prof. Dr. Christian Luiz da Silva - UTFPR**

**Prof. Dr. Eduardo Shimoda - UCAM**

A via original deste documento encontra-se arquivada na Secretaria do Programa, contendo a assinatura da Coordenação após a entrega da versão corrigida do trabalho.

Curitiba, 01 de setembro de 2017

Carimbo e Assinatura do(a) Coordenador(a) do Programa

Dedico este estudo a minha esposa  
Dona Lúcia e ao meu filho Thomas  
Gabriel.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha esposa, Dona Lúcia, pela paciência, pelo incentivo e pela parceria.

Ao meu filho, Thomas Gabriel, pelo auxílio prestado.

Aos professores do Programa e, especialmente, ao Professor Orientador, Dr. Décio Estevão do Nascimento, pelo profissionalismo, objetividade, assertividade, compreensão e extrema paciência.

Ao Tribunal de Contas da União, pelo incentivo institucional.

Meus profundos e sinceros agradecimentos.

*It's so much easier to suggest solutions when  
you don't know too much about the problem.*  
(FORBES, 2017)

## RESUMO

TANAKA, Carlos A. **O controle externo na aplicação de *royalties* do petróleo em municípios brasileiros**. 2017. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2017

Este estudo apresenta uma avaliação da atuação do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas na aplicação de *royalties* e participação especial do petróleo nos municípios brasileiros, compensações financeiras devidas pela exploração de reservas de petróleo no território brasileiro e transferidas pela União. Ao associar os conceitos de federalismo fiscal, incrementalismo, teoria das externalidades, transparência, *accountability*, rendas do petróleo e o sistema de orçamento público, sob a ótica da relação entre planejamento e controle, buscou estabelecer as bases teóricas para as análises realizadas, que objetivaram mapear as políticas públicas eventualmente financiadas com esses recursos, levantar aspectos da governança pública relacionados à aplicação desses recursos, identificar os instrumentos de controle externo utilizados e analisar os pareceres prévios do controle externo sobre as contas anuais dos municípios beneficiários. Nesse sentido, a partir de pesquisa aplicada, os dados coletados foram submetidos a tratamento quantitativo, fase denominada de 1º estágio, relacionados à estimativa de receitas, transferências intergovernamentais e o custeio de despesas correntes, em particular, de despesas com pessoal e encargos, disponibilizados pelos municípios beneficiários aos tribunais de contas estaduais, conforme determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Como resultados, foram identificados a baixa qualidade das estimativas de receitas, a representativa evolução da participação das rendas do petróleo na receita total realizada e no custeio de despesas de pessoal e encargos nos orçamentos anuais. No 2º estágio da pesquisa, de abordagem qualitativa, via análise de conteúdo dos pareceres prévios emitidos pelo controle externo sobre as contas anuais dos municípios beneficiários, em confronto com os resultados obtidos no 1º estágio da pesquisa, foi realizada avaliação da atuação do controle externo, sob aspectos relacionados à conformidade legal, à observância de aspectos relacionados à transparência e *accountability* e à oportunidade de aperfeiçoamento da administração pública. Como resultado da avaliação, identificou-se que a utilização de rendas do petróleo no custeio de despesas de pessoal e encargos tem o aval do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que essas rendas não estão associadas formalmente à execução de qualquer política pública específica, que não há avaliação do controle externo quanto às estimativas e destinação dessas receitas, que não há fundamentação teórica que suporte às análises dos pareceres prévios emitidos e que não há a emissão de recomendações de aprimoramento ou criação de legislação municipal que regulamente a aplicação e a destinação desses compensações financeiras, diante da omissão da legislação federal que as instituiu.

**Palavras-chaves:** Controle externo. Orçamento público. *Royalties* do petróleo. Equilíbrio Fiscal.



## ABSTRACT

Tanaka, Carlos Alberto. **External control over the application of oil royalties in Brazilian municipalities.** 2017. 104 f. Dissertation (Planning and Public Governance Master's Degree) – under the Planning and Public Governance Post Graduation Program (PPGGP) of Paraná Federal Technological University (Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR). Curitiba. 2017.

This study presents an evaluation of the external control exercised by the Courts of Auditors in the application of royalties and special oil participation in Brazilian municipalities, financial compensation due for the exploitation of oil reserves in Brazilian territory and transferred by the Union. By associating the concepts of fiscal federalism, incrementalism, externality theory, transparency, accountability, oil revenues, and the public budget system, from the point of view of the relationship between planning and control, sought to establish the theoretical bases for the analyzes carried out, which aimed to map the public policies that have been financed with these resources, to raise aspects of public governance related to the application of these resources, to identify the external control instruments used and to analyze the previous external control opinions on the annual accounts of the beneficiary municipalities. In this sense, based on applied research, quantitative treatment of the collected data has been made, phase denominated 1st stage, related to the estimation of revenues, intergovernmental transfers and the costing of current expenses, in particular, expenses with personnel and charges, made available by the Beneficiary municipalities to the state accounts courts, as determined by the Fiscal Responsibility Law. As a result, the low quality of revenue estimates, the representative evolution of the share of oil revenues in total revenue and the cost of personnel expenses and charges in annual budgets were identified. In the 2nd stage of the research, characterized by a qualitative approach, through content analysis of previous opinions issued by the external control over the annual accounts of the beneficiary municipalities, in comparison with the results obtained in the first stage of the research, an evaluation of the performance of the external control was performed, regarding aspects related to legal compliance, compliance with aspects related to transparency and accountability, and the opportunity to improve public administration. As a result of the evaluation, it was identified that the use of oil revenues in the costing of personnel expenses and charges is endorsed by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro, that these revenues are not formally associated with the execution of any public policy, that there is no evaluation of external control as to the estimates and allocation of these revenues, that there is no theoretical basis that supports the analysis of the prior opinions issued and that there is no issuance of recommendations for improvement or creation of municipal legislation that regulates the application and allocation of these financial compensation, due to the omission of the federal legislation that instituted them.

**Keywords:** External control. Public budget. Oil Royalties. Fiscal Balance.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Correção de Externalidade Negativa – <i>Royalty</i> do Petróleo .....	32
Figura 2 – Correção de Externalidade Positiva – Subsídio a Investimentos em Prospecção de Petróleo .....	33
Figura 3 - Receita Orçamentária por Natureza da União no exercício de 2015	45
Figura 4 - Receita Orçamentária por Natureza dos Estados e do Distrito Federal no exercício de 2015. ....	46
Figura 5 - Receita Orçamentária dos Municípios com menos de 50 mil habitantes em 2015 .....	51
Figura 6 - Receita Orçamentária de Municípios entre 50 e 500 mil habitantes, em 2015 .....	52
Figura 7 - Receita Orçamentária de Municípios com mais de 500 mil habitantes, em 2015 .....	52
Figura 8 - Distribuição de Municípios por Estado com receitas de <i>royalties</i> anuais acima de R\$ 6.000.000,00 .....	68
Figura 9 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	81
Figura 10 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	82
Figura 11 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	83
Figura 12 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	84
Figura 13 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	85
Figura 14 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	86
Figura 15 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas .....	87
Figura 16: Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas.....	88

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Regras fiscais para utilização de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural.....	27
Quadro 2 - Regulamentação em vigor relacionada à utilização de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural.....	37
Quadro 3 - Regras para aplicação de recursos de <i>royalties</i> do petróleo por Estados e Municípios .....	37
Quadro 4 - Sistemas de Controle de Contas Públicas dos Tribunais de Contas Estaduais.....	60
Quadro 5 - Modelo de avaliação da atuação do controle externo .....	71

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Receitas de <i>Royalties</i> e Participações Especiais consolidadas da União, Estados e Municípios .....	53
Tabela 2 - Receitas de <i>Royalties</i> e Participações Especiais dos Municípios ...	53
Tabela 3 - Nível de Dependência de Transferências intergovernamentais em 2015 .....	67
Tabela 4 - Participação da Receita de <i>Royalties</i> e Participação Especial do Petróleo na Receita Total dos Municípios Beneficiários.....	68
Tabela 5 - Participação da Receita de <i>Royalties</i> e Participação Especial do Petróleo na Receita Total dos Municípios Beneficiários do Rio de Janeiro.....	69
Tabela 6 - Receitas de Campos dos Goytacazes-RJ.....	73
Tabela 7 - Receitas de Armação de Búzios-RJ.....	74
Tabela 8 - Receitas de Carapebus-RJ .....	74
Tabela 9 - Receitas de Casimiro de Abreu-RJ .....	75
Tabela 10 - Receitas de Maricá-RJ .....	75
Tabela 11 - Receitas de Quissamã-RJ.....	76
Tabela 12 - Receitas de Rio das Ostras-RJ .....	77
Tabela 13 - Receitas de São João da Barra-RJ .....	77
Tabela 14 – Queda da arrecadação de rendas do petróleo de 2016 em comparação com 2007 .....	78
Tabela 15 - Vínculos trabalhistas diretos de prefeituras municipais por ano....	79
Tabela 16 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Campos dos Goytacazes-RJ.....	80
Tabela 17 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Armação de Búzios-RJ.....	81
Tabela 18 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Carapebus-RJ	82
Tabela 19 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Casimiro de Abreu-RJ.....	83
Tabela 20 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Maricá-RJ .....	84
Tabela 21 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Quissamã-RJ..	85
Tabela 22 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Rio das Ostras-RJ .....	86

Tabela 23 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de São João da Barra-RJ.....	87
Tabela 24 – Conteúdo dos pareceres prévios de 2011 a 2015 .....	90

## LISTA DE EQUAÇÕES

Equação 1 - Fórmulas para Cálculo dos <i>Royalties</i> .....	39
Equação 2 - Previsão da Receita Mensal no tempo t – modelo incremental ...	48

## LISTA DE SIGLAS

AFI	Administração Federal Indireta
AIE	Agência Internacional de Energia
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BSPN	Balanço do Setor Público Nacional
CF	Constituição Federal
DCA	Demonstração de Contas Anuais
EIA	<i>U.S. Energy Information Administration</i>
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MF	Ministério da Fazenda
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NDT	Nível de Dependência das Transferências
OBI	<i>International Budget Project Open Budget Index</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIA	<i>World Bank Country Policy and Institutional Assessments</i>
PPA	Plano Plurianual
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Resultados dos Regimes Geral de Previdência Social
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RPPS	Resultados dos Regimes Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIDOR	Sistema de Orçamento Federal
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SPG	Superintendência de Participações Governamentais da ANP
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas Estadual
TCM	Tribunal de Contas Dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas Da União
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>18</b>
1.1	TEMA	18
1.2	DELIMITAÇÃO DO TEMA	20
1.3	PROBLEMA DE PESQUISA	21
1.4	OBJETIVOS	21
1.4.1	Objetivo Geral	22
1.4.2	Objetivos Específicos	22
1.5	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	22
1.6	JUSTIFICATIVA	23
1.7	EMBASAMENTO TEÓRICO	24
1.8	ESTRUTURA DO TRABALHO	25
<b>2</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA</b>	<b>26</b>
2.1	FEDERALISMO FISCAL	26
2.2	Incrementalismo	28
2.3	TEORIA DAS EXTERNALIDADES	30
2.4	RENDAS DO PETRÓLEO	34
2.4.1	<i>Royalties</i> do petróleo	34
2.4.2	Participação especial	35
2.4.3	Regulamentação em vigor	36
2.4.4	Riscos associados à arrecadação de rendas do petróleo	38
2.4.5	Método de cálculo	38
2.4.6	Preços de referência do petróleo	39
2.5	O Orçamento Público	40
2.5.1	A Lei de responsabilidade fiscal	43
2.5.2	As receitas orçamentárias	44
2.5.3	Metodologia de estimativa e projeção de receitas	47
2.5.4	As despesas orçamentárias	49
2.6	Governança Pública e Orçamento Público	53
2.7	O Controle da Execução Orçamentária	57
2.7.1	Relatório Resumido de Execução Orçamentária	57
2.7.2	Relatório de Gestão Fiscal	58
2.7.3	Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)	59

2.7.4	Atuação do Controle Externo.....	59
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA DE PESQUISA.....</b>	<b>64</b>
3.1	MÉTODO DA PESQUISA.....	64
3.2	DELINEAMENTO DA PESQUISA.....	65
3.2.1	Delineamento pesquisa - primeiro estágio.....	65
3.2.2	Determinação da amostra.....	66
3.2.3	Estimativas de rendas de petróleo, receitas realizadas e comprometimento de com despesas de pessoal e encargos.....	69
3.2.4	Delineamento da pesquisa – segundo estágio.....	70
<b>4</b>	<b>ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>72</b>
4.1	ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS EM MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO DE 2007 A 2016.....	72
4.2	ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS QUE NÃO ROYALTIES OU PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS E DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS EM MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO DE 2007 A 2016	78
4.3	ANÁLISE DOS PARECERES PRÉVIOS APROVADOS PELOS TCE-RJ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS DE ROYALTIES DE PETRÓLEO DOS EXERCÍCIOS DE 2011 A 2015.....	89
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>94</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>97</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo serão apresentados o tema, a justificativa, além da definição do problema de pesquisa, em conjunto com o estabelecimento dos pressupostos, a definição do objetivo geral, bem como, dos objetivos específicos em conformidade com a delimitação do tema.

### 1.1 TEMA

O tema proposto para estudo é a atividade de controle externo exercida pelos tribunais de contas na avaliação de aspectos relacionados ao equilíbrio fiscal dos municípios brasileiros beneficiários de compensações financeiras devidas pela exploração de reservas de petróleo no território brasileiro e transferidas pela União, sob o enfoque dos princípios que regem a boa governança pública, em particular, quanto à relação entre planejamento e controle.

Avançando para além do mero reconhecimento do impacto nas finanças desses municípios, provocados pelas oscilações dos preços internacionais do petróleo (BRASIL, 2016c) e das taxas de câmbio praticados pelo mercado, e do nível de atividade econômica (BRASIL, 2015b), apresenta-se, como oportunidade de efetiva contribuição para o desenvolvimento sustentável do país, a ênfase na apreciação das contas anuais dos governos locais com relação à aplicação de rendas do petróleo (*royalties* e participação especial) e as escolhas políticas para a destinação desses recursos orçamentários.

Embora os meios oficiais divulguem as medidas econômicas adotadas e a imprensa repercuta alguns de seus efeitos mais imediatos, a complexidade do sistema econômico e financeiro nacional com todas as suas deficiências em atender plenamente ao princípio da transparência (*disclosure*), quer por ausência de informações fidedignas, quer por insuficiência de esclarecimentos obrigatórios, exige, por parte dos órgãos de controle, uma atuação cada vez mais especializada e dedicada à avaliação dos aspectos de sustentabilidade e responsabilidade fiscal.

É o aperfeiçoamento contínuo dessas ações de controle externo, objetos deste estudo, que criarão as condições necessárias para a melhoria dos processos que conduzam à boa governança pública. A ampla divulgação à sociedade das

medidas corretivas recomendadas pelos órgãos de controle externo, no exercício de suas prerrogativas constitucionais, pode estabelecer um ciclo virtuoso que incorpore a necessária avaliação de riscos embasada em informações essenciais para o planejamento responsável e preciso da fixação das receitas e despesas orçamentárias dos municípios brasileiros.

Diante da realidade nacional, na qual a atuação do sistema político vigente se concentra em disputas entre os interesses individuais e corporativos em torno do protagonismo dos governos no processo decisório de elaboração da lei orçamentária anual (LOA), o resultado é um planejamento de longo prazo, materializado pelo plano plurianual (PPA), como obrigação acessória que não demonstra atender a sua finalidade estabelecida pela Constituição Federal.

Nesse sentido, a constatação da prática reiterada de se subestimar as receitas na proposta apresentada pelo Executivo para a LOA, seja para aproveitar com maior liberdade orçamentária um eventual excesso de arrecadação, seja prevendo a atuação do Legislativo, em sentido contrário, de elevação da previsão de despesas, que caracteriza a disputa política no Brasil, já indicaria a necessidade de estudos mais aprofundados na metodologia adotada para a estimativa e fixação da receita orçamentária anual (SERRA, 1993; DE AQUINO; DE AZEVEDO, 2015).

Entretanto, a fragilidade da atuação dos mecanismos de governança demonstrada na elaboração da LOA nas três esferas da federação restou exacerbada, a partir de 2015, com o agravamento das consequências, inclusive com riscos de decretação de insolvência, do impacto negativo nas finanças dos entes federados, em particular, dos municípios beneficiários de *royalties* e participações especiais do petróleo em razão da redução substancial de até 27,43%, em 2015, nos repasses desses recursos (BRASIL, 2017c).

Assim, apesar de serem disponibilizadas informações detalhadas quanto ao mercado do petróleo, relacionadas a projeções dos preços internacionais elaboradas por entidades internacionais e consolidadas no Boletim Anual do Petróleo (BAP), editado pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), que apontavam para a manutenção do nível de preços do petróleo em baixa para os exercícios de 2015 e 2016, foram mantidas, pelos entes federados beneficiários, as previsões incrementais de receitas baseadas na arrecadação dos exercícios anteriores que, no caso dos *royalties* do petróleo, não se realizariam, constatação que justifica este estudo, afinal, é necessário

buscar identificar as razões para tais condutas incompatíveis com os princípios que orientam a boa governança pública.

Embora seja de sua competência exclusiva, o julgamento das contas de governo, no sistema político em vigor no país, o Legislativo parece mais ser parte do problema do que da solução. Assim, cabe ao Controle Externo constitucionalmente exercido pelos Tribunais de Contas, além de controlar a qualidade do gasto público, a tarefa de avaliar permanentemente a qualidade do planejamento, no que diz respeito à estimativa de receitas públicas e à conformidade na destinação dessas receitas para fins de elaboração da LOA.

## 1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Ao analisar-se a atuação do controle externo, pretendeu-se identificar se houve a emissão de determinações ou recomendações no sentido da adoção de medidas que poderiam contribuir para a manutenção do equilíbrio fiscal dos municípios, relacionados ao reconhecimento do impacto dos *royalties* do petróleo nas finanças desses municípios.

O levantamento de informações da execução orçamentária de municípios beneficiários de transferências de compensações financeiras pela exploração de petróleo permitiu identificar a qualidade das estimativas de arrecadação e a participação dessas receitas efetivamente arrecadadas para o equilíbrio fiscal desses municípios quanto à destinação de parcela destes recursos para pagamentos de despesas correntes, em particular, para despesas de pessoal.

Para tanto, foram analisados os dados dos pareceres prévios sobre as contas de governo de municípios beneficiários de *royalties* e participações especiais do petróleo dos exercícios de 2011 a 2015, elaborados pelos Tribunais de Contas Estaduais, bem como as informações disponibilizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e pela Secretaria do Tesouro Nacional mediante o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi.

### 1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Ao se identificar os problemas relacionados diretamente à imprecisão das estimativas de receitas na elaboração das leis orçamentárias dos municípios e da constatação da ineficiência das atuações dos Executivos e Legislativos municipais nessa matéria, vem a constatação prévia de que eles são os principais entraves à consolidação do processo orçamentário como instrumento fundamental para a boa governança pública.

No caso específico daqueles municípios que são beneficiários dos *royalties* do petróleo, a constatação de que essas receitas são destinadas, na maioria dos casos, ao financiamento de despesas correntes aponta para riscos ainda mais elevados ao equilíbrio fiscal desses entes, diante da representatividade que estes recursos financeiros têm na receita orçamentária anual e da absoluta incapacidade de qualquer ação direta por parte desses municípios que influencie o nível de arrecadação desses recursos.

Nesse sentido, uma atuação mais efetiva do controle externo poderia contribuir para mitigar os riscos inerentes aos desequilíbrios orçamentários decorrentes de falhas na elaboração do orçamento público.

Com base na situação-problema exposta, é que se considera relevante perseguir resposta à seguinte questão de pesquisa: **sob o enfoque da governança pública, como o Controle Externo atua em relação à aplicação de *royalties* do petróleo nos municípios brasileiros?**

### 1.4 OBJETIVOS

São apresentados o objetivo geral, bem como, os objetivos específicos que contribuem para contextualizar a situação-problema.

#### 1.4.1 Objetivo Geral

Analisar a atuação do controle externo na aplicação de *royalties* do petróleo nos municípios brasileiros.

#### 1.4.2 Objetivos Específicos

- a) Mapear políticas públicas relacionadas à aplicação de rendas de petróleo devidas aos municípios;
- b) Identificar a evolução da receita e da despesa nos municípios beneficiários de *royalties* do petróleo;
- c) Identificar os instrumentos do controle externo aplicados na execução orçamentária dos recursos de *royalties* de petróleo;
- d) Analisar pareceres prévios do controle externo sobre as contas anuais de municípios beneficiários de *royalties* de petróleo.

### 1.5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo apresenta um caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa (GIL, 2002), mediante pesquisa aplicada, na qual há tratamento quantitativo dos dados coletados, objetivando identificar uma relação causal entre as variáveis objeto do estudo.

A partir de pesquisa bibliométrica buscou-se identificar o referencial teórico que fundamenta sua execução e a interpretação dos resultados. A bibliometria se utiliza de métodos estatísticos com o objetivo gerar indicadores de produtividade e de relevância de autores e periódicos; e de frequência de ocorrência de palavras. E como instrumento quantitativo propicia reduzir a subjetividade nas tarefas de indexação e

tratamento de informações, produzindo conhecimento na área a ser pesquisada (GUEDES;BORSCHIVER, 2005).

A abordagem qualitativa exige a utilização da Análise de Conteúdo, uma técnica de pesquisa para uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto de uma comunicação, a qual visa obter por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos a descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção e recepção dessas mensagens (BERELSON, 1952).

Embora grande parte das análises clássicas de conteúdo se limite a identificar frequências de evidenciação, antes destas é recomendável analisar com cuidado os tipos e qualidades do que se encontra nos documentos observados (BAUER;GASKELL, 2000). Considerando-se que a pesquisa se inicia a partir de um “universo de documentos de análise” (BARDIN, 2009), a constatação de que o universo em questão é composto de populações passíveis de estratificação vem ao encontro da necessidade, para que se viabilize a Análise de Conteúdo, de se restringir as amostragens. A análise pode efetuar-se numa amostra desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial” (BARDIN, 2009).

## 1.6 JUSTIFICATIVA

Como resultado deste estudo, que se apropria do conhecimento acadêmico acumulado sobre o tema e confronta a crise fiscal pela qual atravessa o Brasil, desde 2015, em particular, a que atinge os municípios beneficiários de *royalties* do petróleo, há expectativa de ampliar a discussão, atualmente centrada nas consequências da queda dos preços internacionais do petróleo, a partir da produção de informações acerca de como a arrecadação de receitas públicas é estimada na elaboração das leis orçamentárias, especialmente a relativa aos *royalties* do petróleo; da relevância relativa de tais receitas no equilíbrio fiscal dos municípios; e dos riscos envolvidos no aprofundamento da dependência dos *royalties* do petróleo.



O foco na atuação do Controle Externo na avaliação das ações de planejamento, execução e controle exercido pelos municípios beneficiários de rendas do petróleo permitirá estabelecer associação com o indispensável arcabouço teórico desenvolvido pela Academia no sentido da necessidade da formulação de propostas mais consistentes que possibilitem solucionar ou, ao menos, minimizar as consequências dos problemas estruturais da administração pública municipal.

A necessidade de objetividade na definição de critérios para sua aplicação e rigidez na fiscalização são essenciais para assegurar a realização do objetivo de justiça intergeracional que embasa a própria criação dessas compensações financeiras (VILANI, 2013). De um modo geral, para se minimizarem os efeitos da dependência orçamentária, é necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio (Costa da Silva 2012).

Assim, se faz necessário o fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e fiscalização exercida pelo controle externo e pela população (COSTA, SANTOS, 2013). Particularmente, quanto à constatação de que o legislador não previu que as rendas petrolíferas atingissem uma participação tão importante nas receitas municipais, fato que potencialmente importa no desequilíbrio entre a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos e a consequente necessidade de contratação de pessoal (SERRA;MOTHÉ ;MORETT, 2007), que resulta, invariavelmente, em soluções que atentam contra a regulamentação em vigor ou procuram contorná-la.

## 1.7 EMBASAMENTO TEÓRICO

Adotou-se para a construção do referencial teórico, em particular: os estudos de Wildavsky (1964) e Goodin (1983) acerca de federalismo fiscal e incrementalismo; os trabalhos de Souza (2005) e Giacomoni (2011) relativos a questões orçamentárias e à realidade brasileira; O'Donnell (2004) sobre *accountability*; e Hamilton (2000) quanto aos impactos dos preços internacionais do petróleo na economia.

## 1.8 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esta dissertação foi organizada em cinco seções. Iniciando pela introdução, que compreende a descrição do tema e justificativa, o problema de pesquisa, objetivos geral e específicos, a delimitação do tema, procedimentos metodológicos e embasamento teórico.

Na segunda seção, está a fundamentação teórica que aborda os conceitos relacionados a federalismo fiscal, incrementalismo, teoria das externalidades, rendas do petróleo, orçamento público, e sua relação com aspectos de governança pública e o controle da execução orçamentária, bem como a legislação brasileira relacionada.

A metodologia da pesquisa realizada é apresentada na terceira seção, com o detalhamento dos métodos e procedimentos da pesquisa utilizados nos dois estágios definidos, além da determinação da amostra, objeto do estudo.

Em seguida, na quarta seção, são apresentados a análise e discussão dos resultados, com especial ênfase na análise de conteúdo dos pareceres prévios aprovados pelos Tribunais de Contas Estaduais.

Finalmente, na quinta seção, são apresentadas as considerações finais elaboradas com base nas conclusões das análises dos resultados e nas limitações identificadas que indicaram oportunidades e a necessidade de mais estudos sobre o tema.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Serão discutidos neste capítulo, a relação entre federalismo fiscal, incrementalismo, teoria das externalidades, orçamento público e transferências intergovernamentais, particularmente, de *royalties* e participação especial devidas pela exploração de petróleo, no território nacional; e como a instabilidade na arrecadação desses recursos e seus efeitos, sob ótica dos princípios que norteiam a governança pública, interferem nas ações de planejamento e controle necessárias à manutenção do equilíbrio fiscal do orçamento público.

### 2.1 FEDERALISMO FISCAL

A crise por que passam os municípios brasileiros, afetados pela queda de arrecadação em função da diminuição da atividade econômica devido à recessão que o país atravessa (BRASIL, 2015b), desde 2015, representa uma situação ainda mais grave para aqueles municípios que apresentam forte dependência da receita oriunda de *royalties* do petróleo. As rendas do petróleo seguem critérios diversos, mas seus impactos nos dispêndios e receitas dos municípios beneficiários no Brasil equivalem aos das transferências intergovernamentais dos governos federal e estaduais destinadas a equilibrar as capacidades fiscais das municipalidades no território nacional.

Essa é a forma de federalismo fiscal instituído pela Constituição de 1988, que mediante descentralização fiscal distribuiu entre os entes federativos a responsabilidade de tributar e a decisão acerca da execução orçamentária na forma do gasto público (BRASIL, 1988). As avaliações das finanças públicas desses municípios brasileiros reforçam a hipótese de que o aumento expressivo da participação das transferências intergovernamentais na receita dos governos subnacionais, obscurece o verdadeiro custo relativo dos serviços públicos a serem prestados por eles aos cidadãos (WINER, 1983).

Embora nenhuma medida de maior impacto tenha sido adotada no caso brasileiro, a preocupação internacional com a utilização de receitas originárias da exploração de recursos naturais não é recente. No caso específico da exploração de petróleo e gás, foram adotadas regras fiscais que estipulam tetos relativos ao total de receitas ou especificamente aos recursos de petróleo ou gás (BAUER, 2014). Sobre a temática, o quadro 1 apresenta alguns exemplos de países e emprego de regras limitantes dessa natureza:

**Quadro 1- Regras fiscais para utilização de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural**

<b>País</b>	<b>Regra Fiscal</b>
Estados Unidos - Alaska	Limite de 50 a 75% das receitas do petróleo deduzidos o imposto de renda e o imposto de propriedade é incorporado ao orçamento; o restante é alocado em fundo específico (1976).
Botsuana	Uso limitado a investimentos ou aplicado em fundo específico (1994).
Gana	Limite de 70% da receita média dos últimos sete anos, os 30% restantes são alocados em fundos específicos (2011).
Trinidad e Tobago	Limite de 40% do excedente da arrecadação estimada é usada para financiar o orçamento, o restante é alocado em fundo específico. Utiliza a média dos últimos 11 anos para as estimativas de receitas (2007).

**Fonte: Adaptado de Bauer (2014)**

Estudos econômicos aplicados nas áreas de políticas públicas, orçamento público e equilíbrio fiscal fornecem as diretrizes para que tarefas e funções sejam atribuídas de forma determinada entre os vários níveis de governo com o objetivo de estabelecer um arranjo institucional ótimo que envolva o governo nacional e os governos regionais e locais. Entretanto, deve-se enfatizar que essas regras econômicas podem entrar em conflito com os interesses de poder que também governam a organização do setor público (LANE, 2000).

É nesse cenário, que os entes federados, em particular, os municípios, disputam as rendas derivadas da exploração do petróleo, mediante intensa atuação política em que se requer permanentemente alterações legislativas e regulamentares em critérios de distribuição e de apuração de preços de referência para seu cálculo.

Nesse sentido, verifica-se que a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de sua conformação constitucional e das instituições que o modelam do que do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se e, principalmente, da redefinição de prioridades governamentais (SOUZA, 2005). Em lugar de uma abordagem técnica, as decisões em matéria orçamentária sempre têm caráter predominantemente político (WILDAVSKY, 1964).

A constatação de que, no Brasil, os *royalties*, recursos atrelados a preços de commodities sujeitos às oscilações do mercado internacional, passaram a financiar despesas correntes permanentes, inclusive despesas de pessoal (GOMES, 2007; SILVA, 2007; AFONSO; GOBETTI, 2008), aponta para escolhas políticas equivocadas potencializadas pela prática orçamentária incremental, em particular, na estimativa de arrecadação dessas receitas.

## 2.2 INCREMENTALISMO

O termo “incrementalismo” passou a ser popularizado a partir da disseminação de alguns conceitos propostos por Lindblom, dentre eles, aquele que afirma que mudanças nas políticas públicas e na própria Política ocorrem apenas marginalmente, de modo que o futuro não será radicalmente diferente do que existe hoje (GREGORY, 1989).

Os riscos decorrentes de lacunas de informação quanto a novas propostas de políticas públicas e o fato de que as políticas em análise são, quase sempre similares às já implementadas, podem levar à conclusão simplista de que propostas de políticas não-incrementais, além de serem politicamente irrelevantes, apresentam consequências imprevisíveis (LINDBLOM, 1959).

Como teoria orçamentária, o incrementalismo foi formulado com base no estudo acerca da execução orçamentária nos Estados Unidos, entre os anos 1947 a 1963, que concluiu que as demandas orçamentárias podem ser explicadas pelos orçamentos aprovados no ano anterior (DAVIS; DEMPSTER ; WILDAVSKY, 1966).

Esse entendimento que relaciona o processo orçamentário à escolha política possibilitou uma abordagem na qual políticas incrementais implicam em orçamentos incrementais. A complexidade do processo orçamentário, com muitas variáveis inter-relacionadas, que dificultam o processo de tomada de decisão para as escolhas a serem feitas, tem como maior suporte o método incremental, condição que naturalmente converge para a incorporação do incrementalismo ao processo (DAVIS;DEMPSTER ;WILDAVSKY, 1966).

Em nada difere a realidade brasileira, de orçamentos que são replicados, ano após ano, registrando burocraticamente incrementos na estimativa de receitas e na programação de despesas. Tais incrementos, relativamente pequenos, tem como origens o crescimento real das receitas e/ou a conclusão ou extinção de programas e projetos (GIACOMONI, 2011).

Aprofundando a discussão sobre a aplicabilidade da teoria, a análise promovida por Goodin (1983) identifica três formas de Incrementalismo, a primeira delas é tratada efetivamente como uma “estratégia de decisão”, pela qual os acertos passados justificam a continuidade da intervenção incremental, até então adotada. O núcleo dessa estratégia pode ser descrito como uma reação irracional, na qual o confronto com uma nova realidade, em lugar de provocar questionamentos, provoca, apenas, reação a eles.

A segunda forma reconhece a importância da teoria que pode explicar como o sistema funciona, entretanto, se utiliza de procedimentos incrementais para o seu aperfeiçoamento. Enquanto que a terceira forma, baseada na crença das virtudes do “pensar pequeno”, busca minimizar o risco de que decisões não-incrementais produzam efeitos irreversíveis. (GOODIN, 1983)

Embora referenciado como o modelo mais conveniente à prática orçamentária nacional, o incrementalismo, na própria orientação da Secretaria de Orçamento Federal – SOF (BRASIL, 2008), reflete evidências de relativa inadequação ao propósito de aperfeiçoamento do processo de elaboração das peças orçamentárias dos entes federativos na busca do efetivo planejamento. O incrementalismo é uma alternativa de menor custo ao modelo de expectativas racionais, mas apresenta deficiências como ferramenta de análise, ao não permitir diferenciar variações incrementais das não incrementais (TRUE, 2000).

A visão incrementalista da política orçamentária vem perdendo espaço diante das reformas promovidas em diversos países, no curso de ajustes fiscais. Entretanto, o incrementalismo ainda se mostra relevante como importante instrumento na preservação do aparato governamental e correspondentes meios de financiamento de políticas públicas, inclusive para aquelas que não mais integram a agenda dos governos (SOUZA, 2006).

### 2.3 TEORIA DAS EXTERNALIDADES

A exploração econômica de recursos naturais estabeleceu-se como área de extrema sensibilidade para os estudiosos, a partir do século XX. A relação que, gradualmente, vem sendo construída a partir de uma visão limitada à mitigação dos danos causados ao meio ambiente ou da compensação pela exploração de recursos não-renováveis, que evoluiu para o que se intitula genericamente de sustentabilidade, desafia analistas de políticas públicas e burocratas.

É nesse espaço que a Teoria das Externalidades se desenvolve, ao abordar os efeitos da produção e do consumo que não são refletidos pelos mercados, caracterizados como externalidades, que presentes implicam em custos sociais que não podem ser precificados (PINDYCK;RUBINFELD, 2009).

A definição de externalidades no campo da Economia deriva da ideia postulada por Arthur Pigou, em 1924, na qual, essencialmente, uma pessoa A, ao prestar algum serviço, para o qual auferir retribuição, a uma segunda pessoa B, incidentalmente também presta serviços ou desserviços a outras pessoas C, D e E (não produtores de serviços similares), de tal sorte que a retribuição ou compensação não pode ser exigidas das demais partes beneficiadas ou, em nome das partes prejudicadas (PIGOU, 1932). Elas podem se apresentar como externalidades positivas, quando a ação de uma das partes beneficia a outra, ou externalidades negativas, nas quais a ação de uma das partes impõe custos à outra.

As externalidades negativas geram ineficiências econômicas a longo e a curto prazo, entretanto, o custo médio de produção inferior ao custo médio social influencia na decisão dos produtores de manter suas operações (PINDYCK;RUBINFELD, 2009).

A constatação do risco de escassez e até da exauribilidade real dos recursos naturais em face da decisão pela exploração comercial, aliada à tendência natural das pessoas agirem no presente com pouca atenção ao futuro, exige a interferência do Governo, dada sua responsabilidade pelas consequências para as gerações futuras, reconhecida como o princípio de justiça intergeracional (CARVALHO, 2008), na regulação do uso e na prevenção da exploração imprudente desses recursos. Admitindo-se, inclusive, o incentivo a investimentos, particularmente, para aqueles com retorno de longo prazo (PIGOU, 1932).

De acordo com Pigou (1932), a intervenção governamental é capaz corrigir as falhas de mercado induzidas por externalidades, por meio de taxas ou subsídios, associados a preços; e regulação, diretamente relacionada às quantidades produzidas. Porém, conforme Coase (1960), a atuação do governo não seria a única ou a melhor solução para fazer frente às externalidades, em determinados casos, uma negociação privada entre as partes afetadas ou a intervenção do judiciário promoveriam as correções demandadas (COASE, 1960).

Até a década de 1960, as externalidades não mereceram muita atenção, sendo mediante uma redefinição do mercado, em grande parte, com base em pontos de vista de Coase (1960) sobre os custos de transação, que houve o reconhecimento de sua importância como teoria econômica.

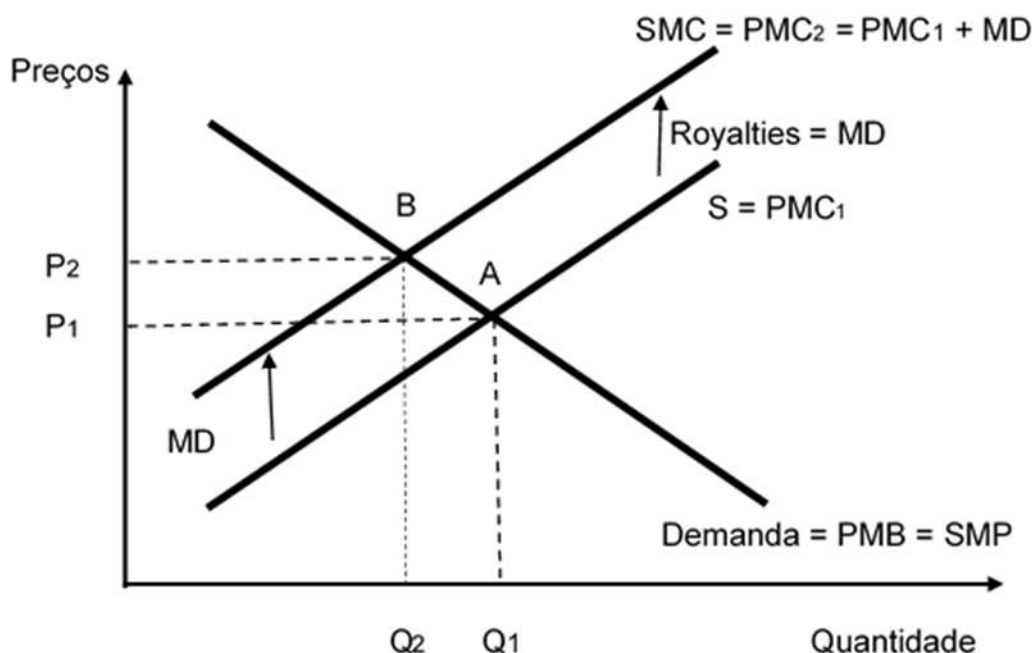
Segundo Coase (1960), as externalidades podem ser resolvidas pela atribuição de direitos de propriedade, independentemente de quem detém tais direitos. Assim, aquelas externalidades que tem origem na negligência das empresas poderiam ser evitadas quando instituídos custos adicionais para esses casos (HILLMAN, 2003).

O risco de exaustão de uma reserva de petróleo, recurso natural não-renovável, do qual o produtor (explorador) não é o proprietário representa uma externalidade negativa, conceitualmente representativa diante da impossibilidade de precificação pelo produtor dos custos do esgotamento desse recurso, que não afeta a operação do produtor, mas sim, a sociedade do país que detém a propriedade dos recursos naturais, em particular, as gerações futuras de seus cidadãos.

A correção a ser aplicada pode ser a cobrança e *royalties* MD sobre a quantidade produzida, onde o novo preço  $P_2$  é maior e a novo nível de produção  $Q_2$  é menor, conforme a Figura 1:



Figura 1 – Correção de Externalidade Negativa – *Royalty* do Petróleo



Fonte: Gruber (2004)

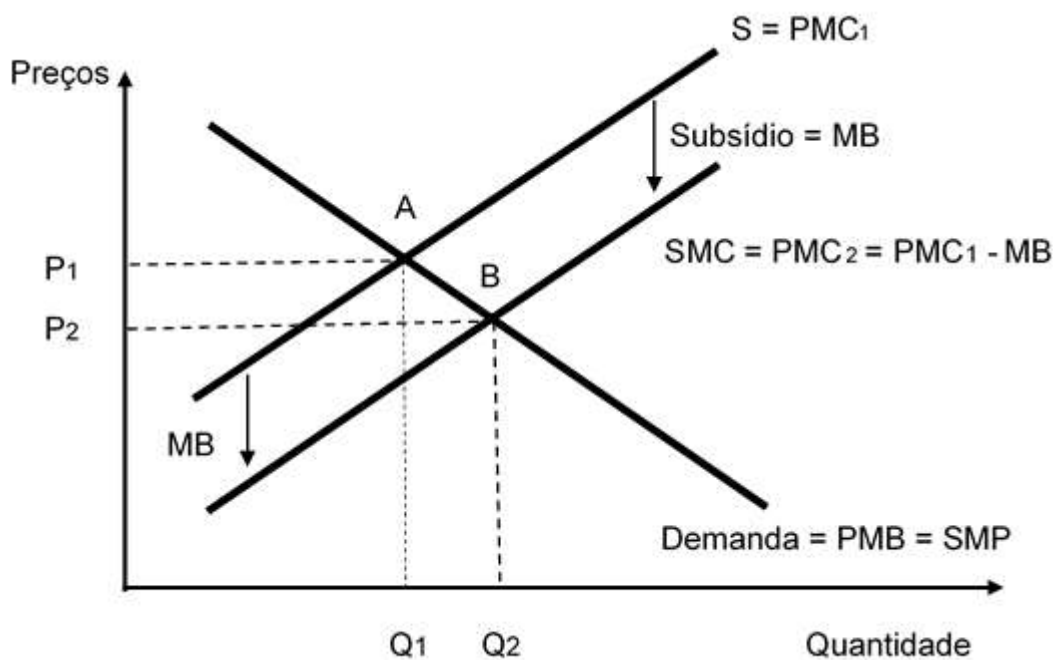
Um exemplo de externalidade positiva pode ser identificado no resultado de investimentos da indústria em pesquisa e desenvolvimento, que ao desenvolverem novos produtos ou soluções tecnológicas, podem beneficiar indiretamente as demais empresas, inclusive, concorrentes diretas (PINDYCK;RUBINFELD, 2009).

No caso de área pública em cujo subsolo possa haver valiosas reservas de petróleo, o governo pode permitir que qualquer produtora prospecte petróleo, desde que ele receba seus direitos sobre as novas reservas encontradas. Os recursos financeiros que a empresa gasta com a prospecção aumentam as chances de encontrar novas reservas de petróleo. Contudo, uma vez descobertas, as reservas podem ser exploradas por outras empresas (GRUBER, 2004).

A empresa que identificou essas reservas só tem a vantagem de ter chegado em primeiro lugar. Assim, a mesma atividade que gera externalidades negativas para a sociedade que detém a propriedade das reservas de petróleo, pode exercer uma externalidade positiva em outras empresas, na qual, o investimento realizado pela primeira empresa gera oportunidades para as demais empresas (GRUBER, 2004).

A correção a ser aplicada pode ser a concessão de subsídios MB relativos ao investimento realizado na prospecção, onde o novo preço  $P_2$  é menor e a novo nível de produção  $Q_2$  é maior, conforme a Figura 2:

**Figura 2 – Correção de Externalidade Positiva – Subsídio a Investimentos em Prospecção de Petróleo**



Fonte: Gruber (2004)

A discussão sobre as rendas do petróleo vem do início do século XX, quando então, descobertas inesperadas de reservas de minerais deram um impulso ao controle governamental e correspondente cobrança de taxas. A alta lucratividade dessas atividades levou à conclusão de que não era uma boa política pública admitir que todo esse lucro permanecesse nas mãos da iniciativa privada (HOTELLING, 1931).

A exploração intensiva de recursos naturais não-renováveis, em particular, a do petróleo combinada com a efetiva taxaçoão sob a forma de royalties dá relevo à questão da justiça intergeracional e equidade que cuida das dúvidas quanto à destinação a ser dada a essa renda de Hotelling auferida de modo a não prejudicar os futuros consumidores (POSTALI, 2002).

Avaliação empreendida por Costa (2012), em municípios beneficiários de rendas do petróleo situados no Rio Grande do Norte, não identificou qualquer destinação desses recursos em ações relacionadas a aspectos de justiça intergeracional (COSTA, 2012). No Estado do Rio de Janeiro, estudo promovido por Pacheco (2007) concluiu que nos municípios beneficiários de rendas do petróleo não foram verificadas ações concretas de promoção de justiça intergeracional (PACHECO, 2007).

## 2.4 RENDAS DO PETRÓLEO

Ao contrário de países como Austrália, Canadá e Estados Unidos, nos quais governos de níveis intermediários e locais impõem taxas sobre a exploração de recursos naturais a pretexto, dentre outros, de mitigar os efeitos da degradação ambiental (SHAH, 1994), no Brasil, ressalta-se que a propriedade das reservas de petróleo e gás natural, assim como, a de todo e qualquer recurso mineral do território brasileiro, é da União, sendo de sua competência privativa legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (BRASIL, 1988).

No caso do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos, a participação assegurada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, nos artigos 20 e 176 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), foi estabelecida na forma de bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela ocupação ou retenção de área, conforme disposições da Lei do Petróleo (BRASIL, 1997).

### 2.4.1 *Royalties* do petróleo

O *royalty* é uma compensação financeira, de instituição e recolhimentos obrigatórios (BRASIL, 1997), devida à União pelas empresas que exploram a atividade de produção de petróleo e gás natural no território brasileiro, com a finalidade de

indenizar a sociedade pela exploração desses recursos não renováveis (BRASIL, 2017g).

É identificada no exterior como “*severance tax*”, uma taxa cobrada diretamente na extração do recurso natural, legalmente instituída como pagamento ao proprietário desses recursos, normalmente, o Estado. Por este motivo, em geral, royalties são classificados como receitas não tributárias, condição que, sob a perspectiva do investidor, faz pouca, ou nenhuma diferença, pois o impacto econômico é idêntico (BOADWAY;KEEN, 2010).

No Brasil, a Lei nº 2.004 de 1953 (BRASIL, 1953) instituiu a primeira renda pública derivada da exploração de petróleo, xisto betuminoso e da extração de gás a ser paga aos Estados e Territórios onde se localizavam as reservas, sob o título de indenização correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás, da qual, 20% eram devidos aos Municípios.

Em 1985, a Lei nº 7.453 introduziu o conceito de áreas confrontantes para exploração na plataforma continental (BRASIL, 1985). A Lei nº 7.990, de 1989, substituiu o termo indenização por compensação financeira.

Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo, vedadas quaisquer deduções, e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção.

O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

- a) Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- b) Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo; e
- c) Preço de referência destes hidrocarbonetos no mês (artigos 7º e 8º do

Decreto nº 2.705/1998, que regulamentou a Lei nº 9.478/1997).

#### 2.4.2 Participação especial

Além dos *royalties*, devidos pela produção e venda de petróleo e gás natural, foi instituída uma compensação financeira extraordinária, denominada participação

especial, devida nos casos de campos com grandes volumes de produção ou de grande rentabilidade (BRASIL, 1997).

A participação especial é calculada sobre a receita bruta da produção, com a dedução dos royalties recolhidos, dos custos com investimentos na exploração, dos custos operacionais, da depreciação e dos tributos previstos na legislação em vigor (BRASIL, 1998). Na literatura internacional, enquadra-se como uma variante da categoria “*Allowance for Corporate Equity tax*” (BOADWAY; KEEN, 2010). As alíquotas são progressivas, variando de isenção total até 40%, conforme o volume de produção trimestral do campo, definidos em função da localização das áreas de concessão, bem como, do tempo decorrido desde o início da produção (BRASIL, 1998).

No quarto trimestre de 2016, foram 24 municípios beneficiários de participação especial, 12 deles situados no Rio de Janeiro.

#### 2.4.3 Regulamentação em vigor

Com a edição da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, foi implementado o modelo vigente de arrecadação e distribuição de *royalties*, a própria referência à denominação de *royalties* para a compensação financeira pela exploração desses recursos não-renováveis, teve nessa norma, sua estreia no arcabouço legal nacional.

A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, vinculada ao Ministério de Minas e Energia e submetida ao regime autárquico especial, passou a atuar como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis (BRASIL, 2005). Além dessa atribuição, ela é responsável pelo cálculo dos valores a título de *royalties* devidos a cada beneficiário, que serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, do Ministério da Fazenda (BRASIL, 1998)

O quadro 2 relaciona a legislação acompanhada da regulamentação infralegal, em vigor, que trata da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural:

**Quadro 2 - Regulamentação em vigor relacionada à utilização de recursos oriundos da exploração de petróleo e gás natural.**

<b>Norma</b>	<b>Conteúdo</b>
Lei nº 7.525, de 22/07/1986	Conceito de área geoeconômica
Decreto nº 93.189, de 28/08/1986	Linhas de projeção
Lei nº 7.990, de 28/12/1989	Alteração nos <i>royalties</i>
Decreto nº 1, de 11/01/1991	Distribuição da parcela de 5% dos <i>royalties</i>
Lei nº 9.478, de 06/08/1997	Lei do Petróleo, instituiu a distribuição de <i>royalties</i> > 5% e a participação especial
Decreto nº 2.705, de 03/08/1998	Participações Governamentais
Portaria ANP nº 206, de 29/08/2000	Preço mínimo do petróleo
Portaria ANP nº 249, de 01/11/2000	Queimas e perdas de petróleo e gás natural
Portaria ANP nº 29, de 22/02/2001	Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque
Resolução ANP nº 40, de 14/12/2009	Preços de referência do gás natural
Lei nº 12.351, de 22/12/2010	Regime de partilha de produção
Lei nº 12.734, de 30/11/2012	Novas regras de distribuição
Lei nº 12.858, de 09/09/2013	Destinação de parte dos <i>royalties</i> para educação e saúde
Decreto nº 9.042, de 02/05/2017	Altera os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais do Decreto nº 2.705

Fonte: Autoria própria (2017)

A destinação dessas receitas pelos Estados e Municípios, inicialmente definida, quando de sua criação, como de aplicação preferencial na produção de energia e pavimentação de rodovias, sofreu alterações conforme quadro 3:

**Quadro 3 - Regras para aplicação de recursos de *royalties* do petróleo por Estados e Municípios**

<b>Lei</b>	<b>Aplicação</b>
2.004/1953	• Preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.
7.453/1985	• Preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.
7.990/1989	• Vedados o pagamento de dívidas e com quadro permanente de pessoal.
12.858/2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vedados o pagamento de dívidas, exceto para o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; com quadro permanente de pessoal, exceto com o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública;</li> <li>• Autorizada a capitalização de fundos de previdência; e</li> <li>• Exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, para contratos a partir de 3 de dezembro de 2012.</li> </ul>

Fonte: Autoria própria (2017)

#### 2.4.4 Riscos associados à arrecadação de rendas do petróleo

Hamilton (2000) apresentou claras evidências de que as elevações dos preços internacionais do petróleo são muito mais importantes para o desempenho das economias nacionais do que eventuais reduções. Entretanto, no caso das economias locais, como os municípios brasileiros beneficiários de royalties do petróleo, os impactos das reduções desses preços são imediatos e de alta significância.

Se os preços internacionais do petróleo estacionarem ao redor de US\$60 por barril, cerca de 1/3 da produção atual e mais de 2/3 das previsões de incremento na produção global de petróleo podem não serem viáveis economicamente (BANKOFCANADA, 2015).

Além das flutuações de preços internacionais do petróleo e das taxas de câmbio, a receitas denominadas de “Participação Especial” estão sujeitas a deduções (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos), com as alíquotas progressivas aplicadas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo (BRASIL, 1997). No caso dessas compensações financeiras, reduções nos volumes produzidos correspondem a reduções nas alíquotas, de isenção completa até 40%, o que pode implicar em quedas significativas na arrecadação.

#### 2.4.5 Método de cálculo

No âmbito da ANP, cabe à Superintendência de Participações Governamentais - SPG, o cálculo, apuração e distribuição dos *royalties* relativos à exploração de petróleo e gás natural no Brasil. Além dessas atribuições, é de responsabilidade da SPG elaborar as previsões de royalties solicitadas pela Secretaria do Tesouro Nacional ou pelas Secretarias dos Estados; e as previsões das Participações Governamentais, solicitadas pelos órgãos federais competentes (BRASIL, 2011b).

A metodologia e orientações detalhadas para o cálculo de *royalties* devidos aos beneficiários dessas rendas, bem como os dados relativos às participações pagas, desde 1999, são disponibilizadas pela ANP (BRASIL, 2017h).

O valor das participações é obtido mediante a aplicação da equação 1:

$$\text{Royalties} = \text{alíquota} \times \text{valor da produção}$$

$$\text{Valor da produção} = (V \text{ petróleo} \times P \text{ petróleo}) + (V \text{ gn} \times P \text{ gn})$$

**Equação 1 - Fórmulas para Cálculo dos *Royalties***

**Fonte: Brasil (2017c)**

Onde:

*Royalties* = valor decorrente da produção do campo no mês de apuração, em R\$

Alíquota = percentual previsto no contrato de concessão do campo.

V petróleo = volume da produção de petróleo do campo no mês de apuração, em m<sup>3</sup>

P petróleo = é o preço de referência do petróleo produzido no campo no mês de apuração, em R\$/m<sup>3</sup>

V gn = volume da produção de gás natural do campo no mês de apuração, em m<sup>3</sup>

P gn = preço de referência do gás natural produzido no campo no mês de apuração, em R\$/m<sup>3</sup>

#### 2.4.6 Preços de referência do petróleo

A ANP não desenvolveu um modelo para projeções de preços de petróleo, mas, ao contrário, acompanha e se utiliza dos cenários de preços futuros realizados por instituições de referência internacional, cujas publicações são de ampla aceitação.

Dentre as principais publicações que realizam projeções de longo prazo, pode-se citar: o World Energy Outlook 2040, da Agência Internacional de Energia – AIE (IEA, 2017); o World Oil Outlook da Opep (OPEC, 2017); o U.S. Energy Information Administration (EIA), que realiza projeções anuais de preços até 2040, em seu Annual Energy Outlook e publica mensalmente as estimativas de preços para os próximos dois anos no Short Term Energy Outlook (EIA, 2017); o Banco Mundial, que



monitora os principais mercados de commodities, realizando projeções decenais para a média dos preços de petróleo Brent, Dubai e WTI (WORLD\_BANK, 2017a); e o FMI que possui previsões até o ano de 2021, atualizadas mensalmente (IMF, 2017).

Os trabalhos de acompanhamento e análise do comportamento dos preços do petróleo, gás natural são divulgados anualmente mediante o Boletim Anual de Preços (BAP), que apresenta informações essenciais para as projeções de preços do petróleo sob o título de “Perspectivas para o mercado de petróleo” (BRASIL, 2017b).

## 2.5 O ORÇAMENTO PÚBLICO

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi estabelecida expressamente a obrigatoriedade da compatibilização entre planejamento governamental e os orçamentos públicos. A nova constituição, de concepção programática, apresentou inovações no sistema orçamentário nacional, ao criar, além da lei orçamentária, dois novos instrumentos de programação, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual (ASSIS, 2012).

Com a institucionalização do plano plurianual (PPA), como instrumento de planejamento governamental, passaram a ser estabelecidas, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Diante do modelo de federalismo fiscal em vigor no Brasil, no qual o governo central detém a administração dos principais tributos e, em virtude da difusa divisão de responsabilidades entre a União, Estados e Municípios, cabe ao governo federal descentralizar recursos para atender os programas e ações que atendam às demandas da sociedade. Desse modo, a articulação vertical para a elaboração dos planos plurianuais elaborados pelos entes da Federação, embora a Constituição Federal não disponha expressamente sobre o tema, representa oportunidade para um planejamento mais eficaz, com base nos compromissos de todos em face dos resultados pretendidos (GIACOMONI, 2004).

No intuito de compatibilizar a elaboração dos orçamentos anuais com o planejamento definido no plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias define as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A lei de diretrizes orçamentárias é mais abrangente por tratar de questões orçamentárias, tributárias e fiscais, entretanto, na orientação da elaboração da lei orçamentária anual, detalha, em seus anexos, os desdobramentos das metas em programas de governo identificando os responsáveis pela execução (ASSIS, 2012).

A relevância da LDO, que representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e contribuir para maior uma participação do Poder Legislativo (GIACOMONI, 2010), foi ampliada com as disposições da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (BRASIL, 2000).

A LDO passou a dispor, expressamente, sobre equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e forma de limitação de empenho; normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

No Anexo de Metas Fiscais da LDO, estão contemplados a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; as metas anuais devidamente justificadas, comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores; a evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios; avaliações da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Enquanto que, os riscos capazes de afetar as contas públicas, entre eles, os relacionados aos passivos contingentes, devem constar do Anexo de Riscos Fiscais (BRASIL, 2000).

Finalmente, em consonância com o PPA, com a LDO e a LRF, a lei orçamentária anual (LOA) detalha o orçamento fiscal referente aos Poderes da União,

seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (BRASIL, 1988).

Os efeitos da renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia devem integrar a LOA na forma de demonstrativo regionalizado (BRASIL, 2000).

A iniciativa de elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das propostas orçamentárias anuais é exclusiva do Poder Executivo, com os demais poderes e o Ministério Público encaminhando suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na LDO (BRASIL, 1988).

Nos casos da lei de diretrizes orçamentárias e da proposta orçamentária da União, compete à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão específico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, coordenar, consolidar, supervisionar e estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade (BRASIL, 2001), em consonância com a Lei nº 4.320, de 1964, que estabeleceu as Normas Gerais de Direito Financeiro (BRASIL, 1964).

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) é o sistema informatizado que suporta os processos de Planejamento e Orçamento do Governo Federal, em substituição ao antigo sistema usado para o Orçamento Federal, SIDOR (BRASIL, 2016b).

O modelo orçamentário brasileiro, de modo geral, segue a visão geralmente aceita de que todos os sistemas orçamentários devem perseguir três objetivos principais complementares e interdependentes: manter a disciplina fiscal, alocar recursos de acordo com as prioridades estabelecidas pelo governo e promover a entrega eficiente de serviços (RICHARD; DANIEL, 2001).

A LRF ao restringir a autoridade do Poder Executivo pode contribuir para o alcance desses três objetivos. As configurações institucionais que têm capacidade de

limitar a autoridade do executivo apresentam maiores chances de induzir mais coerência nas políticas de reforma econômica (STARK;BRUSZT, 1998).

### 2.5.1 A Lei de responsabilidade fiscal

Além das contribuições para o aperfeiçoamento do processo de elaboração do orçamento público, a LRF tratou de temas de grande relevância para o equilíbrio orçamentário.

Na busca da estabilidade econômica a qualquer custo, o equilíbrio orçamentário se impõe não apenas como um princípio fundamental, como também como uma imposição legal. Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal, busca equacionar e estabelecer parâmetros de gastos com relação à receita (ASSIS, 2012).

No caso da receita pública, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional pelos entes da Federação tornou-se condição para o recebimento de transferências voluntárias, no que se refere aos impostos.

A disciplina fiscal agregada requer um controle global dos gastos, com estimativas de despesas baseadas em previsões realistas de receitas, bem como a capacidade de fixar metas e fazer cumpri-las (RICHARD;DANIEL, 2001).

Estabeleceu, ainda, limites às operações de crédito por antecipação de receita destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro. Proibiu a realização de operações de crédito entre instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Do lado da despesa, a LRF inovou em vedar a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

A LRF definiu que a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Cabendo à STN, o papel de consolidador das contas públicas nacionais e normatizador das regras gerais dessa consolidação. Neste sentido, e de modo

alinhado às orientações do Ministério da Fazenda adequando-se aos padrões contábeis internacionais, conforme disposto na Portaria MF nº 184/2008, a STN edita regularmente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), de observância obrigatória para todos os entes da Federação (BRASIL, 2016a).

Demonstrando a evolução do processo de avaliação e de acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apresentou a consolidação de contas públicas por meio do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), referente ao exercício financeiro de 2015 (BRASIL, 2017a), congregando as contas da União, dos 26 estados, do Distrito Federal e de 90% dos 5.570 municípios brasileiros. Enquanto que, no exercício de 2014, o BSPN abrangeu 21 estados e o Distrito Federal e 75% do total de municípios (BRASIL, 2015a).

### 2.5.2 As receitas orçamentárias

Em sentido amplo, receitas públicas são ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias. Em sentido estrito, são públicas apenas as receitas orçamentárias (BRASIL, 2016b).

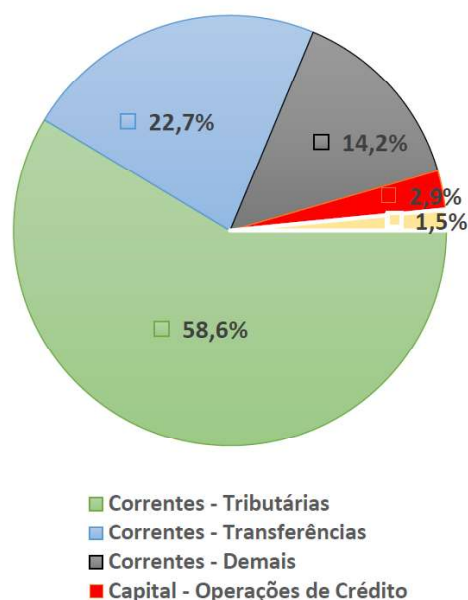
Quanto à categoria econômica, as receitas orçamentárias classificam-se em Receitas Correntes e Receitas de Capital: receitas correntes são arrecadadas dentro do exercício, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado, em geral com efeitos positivos sobre o Patrimônio Líquido, e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas; e receitas de capital aumentam as disponibilidades financeiras do Estado. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de Capital não provocam efeito sobre o Patrimônio Líquido (BRASIL, 2016b).

Enquanto a despesa é objeto de programação, autorização e controle na elaboração e execução do orçamento público, a receita é apenas estimada na lei orçamentária, a efetiva arrecadação é regulamentada conforme cada fonte de receita (GIACOMONI, 2010).

Quanto às fontes das receitas, as receitas correntes são as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); e demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (Outras Receitas Correntes).

As receitas de capital têm origem na realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; conversão, em espécie, de bens e direitos; recebimento de recursos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender Despesas de Capital; e, superávit do Orçamento Corrente. A participação de cada receita orçamentária por natureza na receita total dos entes federados pode ser observada no Balanço do Setor Público Nacional do exercício de 2015 (BRASIL, 2017a). A figura 3, apresenta a participação relativa das receitas por natureza realizadas pela União, no exercício de 2015:

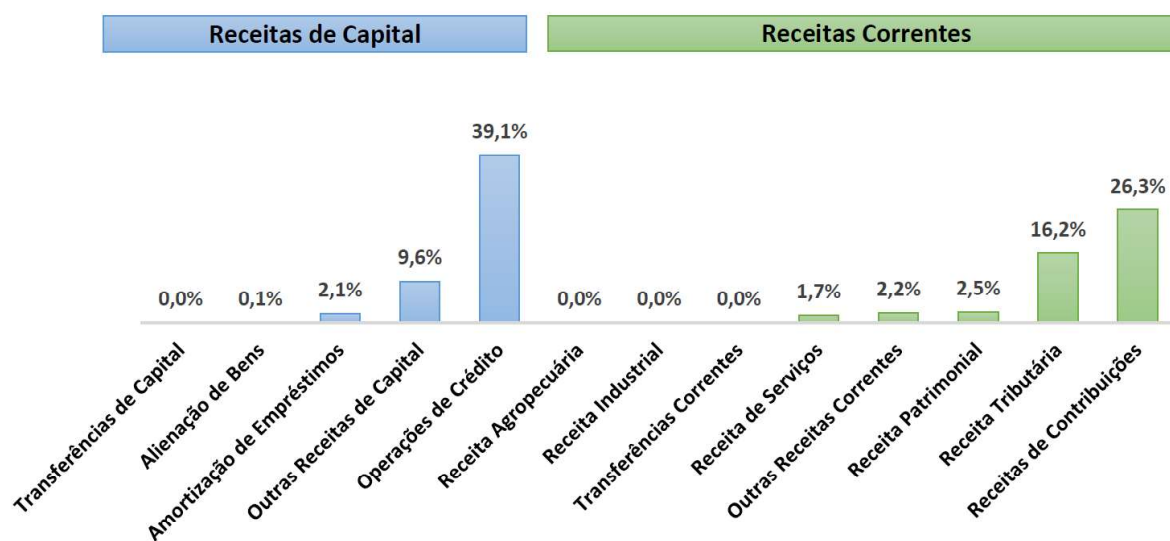
**Figura 3 - Receita Orçamentária por Natureza da União no exercício de 2015**



Fonte: Brasil (2016d)

A figura 4 apresenta a participação relativa das receitas por natureza realizadas pelos Estados e Distrito Federal, no exercício de 2015:

**Figura 4 - Receita Orçamentária por Natureza dos Estados e do Distrito Federal no exercício de 2015**



Fonte: Brasil (2016d)

O nível de dependência das transferências – NDT (BRASIL, 2017a), que integra o anexo Indicadores Municipais – Parte 2 do BSPN 2015, é um índice (com valores entre 0 e 100%) que representa a razão entre as transferências recebidas (correntes e de capital) pelo total de receitas (correntes e de capital), excluídas as deduções das receitas (deduções para o FUNDEB, outras deduções e transferências constitucionais), desconsideradas as receitas intraorçamentárias correntes e de capital. Este índice informa o grau de dependência dos Entes sobre os recursos recebidos de terceiros (outros Entes da Federação, entidades multigovernamentais, entidades privadas, do exterior, pessoas físicas, etc.).

A avaliação da capacidade do Ente da Federação em controlar sua arrecadação é relevante, pois nela torna-se possível perceber o quanto ele dependerá de terceiros para aumentar suas despesas, ou mesmo, manter o mesmo nível de despesas.

Uma dependência maior que a média, dentre Entes da Federação com as mesmas características, pode indicar dificuldades na obtenção de recursos com tributação. A comparação permite vislumbrar possíveis problemas quanto à capacidade própria de arrecadar (problemas econômicos, administrativos ou políticos) e dependência de terceiros. No caso dos tributos municipais, todos de base

eminentemente urbana, verifica-se que a maioria dos municípios brasileiros não tem o que tributar, em razão da baixa capacidade contributiva de sua população (GUEDES;GASPARINI, 2007).

As previsões de receita na elaboração do orçamento passaram a se submeter a controle mais rígidos, com a definição de metas bimestrais de arrecadação, exigida a observância às normas técnicas e legais, considerando os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000).

### 2.5.3 Metodologia de estimativa e projeção de receitas

A Metodologia de Projeção de Receitas consiste em procedimentos nos quais busca-se simular, em linguagem matemática, o comportamento futuro da arrecadação das receitas. A metodologia procura estudar as informações obtidas nas arrecadações, por naturezas de receita, traduzindo seu comportamento por meio das séries históricas de arrecadação. Dessa forma, a metodologia procura interpretar e traduzir o comportamento da arrecadação das receitas e adequar esse movimento para movimentos futuros da série em questão. Essas orientações constam do Manual de Receita Nacional, elaborado pela STN e a SOF (BRASIL, 2008).

As projeções das receitas consistem na aplicação de modelos matemático-estatísticos associados a indicadores oficiais (efeitos preço e quantidade) que incidem sobre a base de cálculo da arrecadação realizada. Essa base de cálculo é vinculada a determinada natureza de receita, unidade orçamentária e grupo de receita (própria, administrada etc.); aos efeitos de alterações na legislação vigente; e depurada de eventuais atipicidades nos padrões arrecadatários. Ressalte-se que é imprescindível buscar informações nos Órgãos Setoriais e Unidades Orçamentárias envolvidas, onde é realizada a receita. Tais medidas servem para otimizar essas previsões (BRASIL, 2008).



As metodologias de projeção de receitas orçamentárias adotadas pelo governo federal são referenciadas na série histórica de arrecadação ao longo dos anos ou meses anteriores (base de cálculo), ajustadas por parâmetros de preço (efeito preço), quantidade (efeito quantidade) e de alterações de alíquotas em sua base de cálculo (efeito legislação).

O modelo incremental é simples e eficiente, utiliza como base de arrecadação o período de arrecadação anterior aplicando-se o índice de variação de preços, a variação da quantidade e o efeito alterações na legislação. Essa metodologia pode ser traduzida pela equação 2:

$$P_m(t) = A_m(t-1) (1 + E_p(t)) * (1 + E_q(t)) * (1 + E_l(t)) * (1 + E_e(t))$$

**Equação 2 - Previsão da Receita Mensal no tempo t – modelo incremental**  
**Fonte: Brasil (2008)**

Onde:

$P_m(t)$  = previsão da receita mensal no tempo t;

$A_m(t-1)$  = arrecadação mensal da receita para o período anterior;

$(1 + E_p(t))$  = variação do efeito preço em t;

$(1 + E_q(t))$  = variação do efeito quantidade em t;

$(1 + E_l(t))$  = variação do efeito legislação em t;

$(1 + E_e(t))$  = variação do erro na projeção.

O Modelo Sazonal a (t-12), também do tipo incremental, deve ser usado quando a arrecadação da receita se concentra mais em determinados meses do ano, isto é, não se distribui uniformemente no período de arrecadação considerado.

Utilizado em séries de arrecadações relativamente constantes ao longo dos meses, o Modelo Média (t-1) adota a média de arrecadação do ano anterior que permite estimar bem o comportamento da receita. Com o objetivo de reestimar a receita para o próprio período, o Modelo Média Ajustada utiliza a média de arrecadação dos últimos meses do período avaliado, ajustado por parâmetros de preço, quantidade e alterações de legislação. O Modelo Média Móvel utiliza a média

aritmética das últimas arrecadações, considerando-se um determinado período de tempo: últimos 12 meses, últimos 24 meses, últimos 6 meses, e etc.

Para séries de arrecadação com valores não usuais em relação ao que normalmente seria arrecadado e a origem ou razão deste comportamento é desconhecido, o Modelo Média Móvel Variável é o utilizado. Este modelo foi desenvolvido para avaliar inconsistências decorrentes de diminuição na arrecadação (BRASIL, 2008).

#### 2.5.4 As despesas orçamentárias

Ao contrário das receitas orçamentárias que somente se efetivam quando da efetiva arrecadação, as despesas orçamentárias são objeto de programação, autorização e controle na elaboração e execução do orçamento público.

Despesa ou dispêndio orçamentário é fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

O orçamento público anual consignará importância, denominada de dotação, para atender determinada despesa a fim de executar ações que lhe caiba realizar. Dessa forma, despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa que constitui crédito orçamentário, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada (BRASIL, 2016a).

As despesas liquidadas orçamentárias são equivalentes ao conceito de gasto e podem ser consideradas custo dos produtos ou serviços prestados no período após as reclassificações e ajustes conceituais necessários, que refletem em grande parte a atual fragilidade da contabilidade, ainda muito influenciada pelo controle do orçamento em detrimento do controle do patrimônio (MACHADO;HOLANDA, 2010).

O conceito de despesa orçamentária não se confunde com o conceito de despesa no sentido contábil. Esta despesa, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de 2017, é uma variação patrimonial diminutiva que deve

ser registrada no momento da ocorrência do seu fato gerador, independentemente do pagamento, e pode ou não ser resultante da execução orçamentária, isto é, pode ou não depender de autorização orçamentária para ocorrer (BRASIL, 2016a).

Quanto à natureza da despesa, as Despesas Correntes, que não contribuem, diretamente, para a formação de Capital classificam-se em Despesas de Pessoal e Encargos Sociais, com Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes; as Despesas de Capital classificam-se em Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida (BRASIL, 1964).

No processo de planejamento da despesa, a programação orçamentária e financeira consiste na compatibilização do fluxo dos pagamentos com o fluxo dos recebimentos, visando ao ajuste da despesa fixada às novas projeções de resultados e da arrecadação. Se houver frustração da receita estimada no orçamento, deverá ser estabelecida limitação de empenho e movimentação financeira, com objetivo de atingir os resultados previstos na LDO e manter o equilíbrio fiscal, conforme disposições da LRF (BRASIL, 2000).

A execução da despesa orçamentária se dá em três estágios, na forma prevista na Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento (BRASIL, 1964).

As Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recebedor”). Ainda sobre o conceito de transferência intergovernamental, é importante destacar que, como seu próprio nome indica, essas transferências ocorrem entre esferas distintas de governo, não guardando relação, portanto, com as operações intraorçamentárias ocorridas no âmbito do orçamento de cada ente.

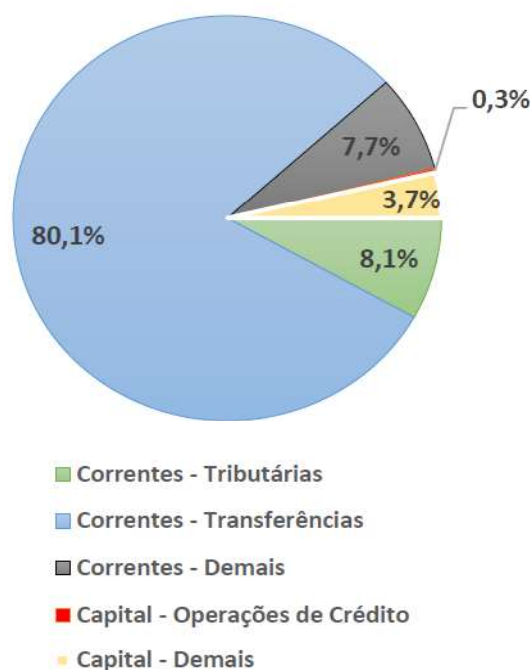
Os registros das transferências intergovernamentais constitucionais ou legais podem ser contabilizados pelo ente transferidor como uma despesa ou como dedução de receita, dependendo da forma como foi elaborado o orçamento do ente. Sendo contabilizados no ente recebedor, como receitas.

As características do orçamento e da despesa pública no Brasil, república federativa na qual as três esferas de governo, isto é, a União, os Estados e os Municípios, inclusive, são autônomas, com prerrogativas tributárias e orçamentos próprios, têm conformação única do mundo, diante do caráter de “ente federativo” assumido pelos Municípios, a partir de 1988 (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Esse novo quadro, enquanto não evoluiu na direção da ampliação da descentralização tributária, ampliou de maneira consistente as transferências correntes intergovernamentais, diante da descentralização crescente de gastos em direção, principalmente, aos municípios (SLOMSKI;PERES, 2011).

Os dados do Balanço do Setor Público Nacional do exercício de 2015 indicam que para os Estados, as transferências correntes representam 22,7% da receita total; e menos de 1%, para a União. Além de permitir concluir que há uma relação inversamente proporcional entre a participação das transferências correntes na receita orçamentária total e o porte dos Municípios quanto à população, representando 80,1% da receita total realizada, conforme figura 5:

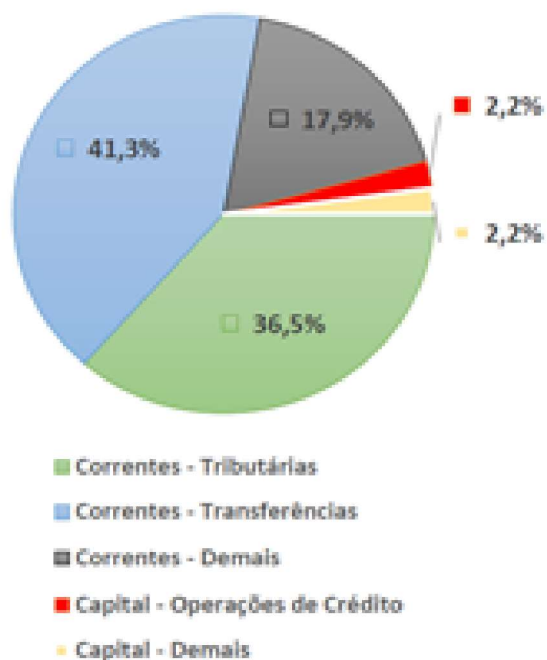
**Figura 5 - Receita Orçamentária dos Municípios com menos de 50 mil habitantes em 2015**



Fonte: Brasil (2016d)

Para os municípios entre 50.000 e 500.000 habitantes, das receitas totais realizadas, em média, 63,1% correspondem a transferências correntes intergovernamentais, conforme figura 6:

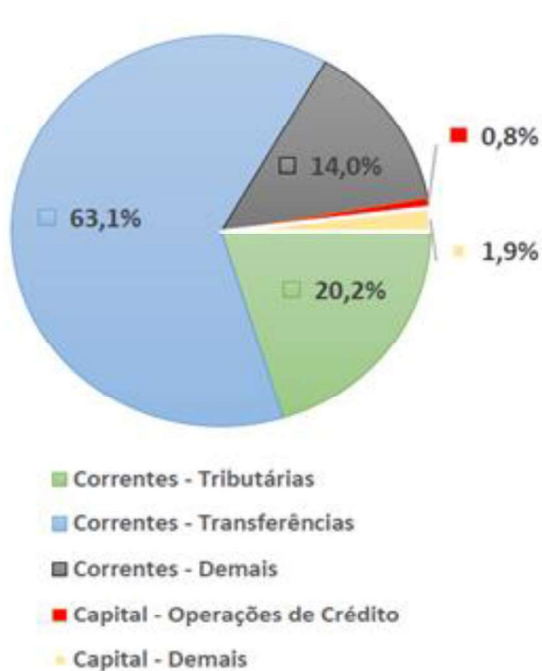
**Figura 6 - Receita Orçamentária de Municípios entre 50 e 500 mil habitantes, em 2015**



Fonte: Brasil (2016d)

Entre os municípios com mais de 500.000 habitantes, as transferências correntes intergovernamentais correspondem, em média, a 41,3% das receitas totais realizadas, conforme figura 7:

**Figura 7 - Receita Orçamentária de Municípios com mais de 500 mil habitantes, em 2015**



Fonte: Brasil (2016d)

Dentre as fontes de receitas das transferências correntes intergovernamentais, houve um incremento substancial na participação das rendas do petróleo, cuja evolução da arrecadação, persistente até 2014, sofreu expressiva redução a partir de 2015, atingindo 30,08%, somente em 2016, conforme Tabela 1:

Exercício	Receitas de <i>Royalties</i> e Participações Especiais consolidadas da União, Estados e Municípios (R\$ 1.000,00)	Evolução da Arrecadação
2011	25.637.057,65	-
2012	31.491.268,94	22,83%
2013	31.805.896,55	1,00%
2014	35.638.344,10	12,05%
2015	25.390.417,80	28,76%
2016	17.754.198,89	30,08%

**Tabela 1 - Receitas de *Royalties* e Participações Especiais consolidadas da União, Estados e Municípios**

Fonte: A autoria própria (2017), com base em dados Brasil (2017a)

No caso dos Municípios, as transferências relativas às receitas de royalties e participações especiais após consistentes incrementos verificados até 2014, foram reduzidas, em 2016, em até 19,43%, conforme demonstrado na Tabela 2:

Exercício	Receitas de <i>Royalties</i> e Participações Especiais dos Municípios (R\$ 1.000,00)	Evolução da Arrecadação
2011	5.632.727,19	-
2012	6.898.489,40	22,47%
2013	7.092.453,27	2,81%
2014	7.984.701,14	12,58%
2015	5.794.270,42	27,43%
2016	4.668.186,72	19,43%

**Tabela 2 - Receitas de *Royalties* e Participações Especiais dos Municípios**

Fonte: A autoria própria (2017) com base em dados Brasil (2017a)

## 2.6 GOVERNANÇA PÚBLICA E ORÇAMENTO PÚBLICO

A governança é um processo dinâmico por meio do qual se dá o desenvolvimento político, através do qual a sociedade civil, o estado e o governo organizam e gerem a vida pública (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Na definição do Banco Mundial, governança pode ser amplamente definida como o conjunto das tradições e instituições pelas quais a autoridade de um país é exercida, que inclui o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, a capacidade do governo de efetivamente formular e implementar políticas consistentes, além do respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam as interações econômicas e sociais entre eles (WORLD\_BANK, 2016).

A governança pública tem como objetivo assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre no interior da administração pública, fornecendo à sociedade e ao Congresso Nacional uma razoável segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante ações e estratégias adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis (BRASIL, 2011a).

São funções da governança: definir o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a *accountability* (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência (BRASIL, 2014).

A *accountability* e a transparência são dois elementos importantes da boa governança, que não podem ser facilmente separados, pois ambos abrangem ações em comum, por exemplo, a edição de relatórios públicos. A transparência é uma força poderosa que, quando aplicada de forma consistente, pode ajudar a combater a corrupção e promover a *accountability* (INTOSAI, 2010).

A transparência respalda a responsabilidade. A informação fiscal e financeira completa, colocada à disposição regularmente e tempestivamente, é essencial para os poderes executivo, legislativo e uma sociedade bem informados (RICHARD; DANIEL, 2001).

Na compreensão de Stiglitz (2003), *accountability* exige que sempre que pessoas são encarregadas de atingir determinados objetivos, exista uma maneira confiável de avaliar se elas atingiram esses objetivos e que existam consequências tanto para o caso em que elas fizeram o que deveriam fazer, quanto para o caso em que elas não fizeram (STIGLITZ, 2003).

A relação entre *accountability* e governança pode ser analisada em relação à quantidade de instâncias governamentais envolvidas que resultam em uma cadeia de *accountability*, na qual, cada elo adicional provoca uma atenuação na *accountability* geral (STIGLITZ, 2003).

A *accountability* durante o mandato do agente público pode ser realizada mediante controle administrativo-financeiro das ações estatais. Normalmente, este tipo de fiscalização é feito por Auditorias Independentes ou Tribunais de Contas. O objetivo é verificar se o Poder público efetuou as despesas da maneira como fora determinado pelo Orçamento e pelas normas legais mais gerais, tais como os limites para endividamento e a vinculação orçamentária a determinadas áreas (ABRUCIO;LOUREIRO, 2004).

Não pode haver um orçamento de qualidade sem uma boa governança, porque esta é a base para se elaborar um bom orçamento. No mesmo sentido, a gestão orçamentária responsável e eficiente melhora as condições de governança. Assim, se um governo implementar a boa governança, o processo orçamentário revelará a verdadeira natureza desse governo (BEN-CALEB;AGBUDE, 2012).

Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o orçamento é o documento central da política de governo, que demonstra como ele dará prioridade e alcançará seus objetivos anuais e plurianuais. Além de ser o principal instrumento de implementação da política fiscal, que influencia toda a economia nacional (OECD, 2014).

A elaboração do orçamento não é meramente uma prerrogativa dos governos centrais: é um processo que engloba todos os níveis de governo, nacional e subnacional, conforme os graus de autonomia instituídos em cada país. Os sistemas e procedimentos orçamentários devem ser coordenados, coerentes e consistentes entre os níveis de governo. Com este objetivo, foram propostos os seguintes princípios de governança aplicáveis na elaboração dos orçamentos públicos (OECD, 2014):

- a) os orçamentos devem ser geridos dentro de limites claros, credíveis e previsíveis para a política fiscal;
- b) os orçamentos devem estar estreitamente alinhados com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
- c) o quadro de orçamentos de capital deve ser concebido de forma a atender as necessidades de desenvolvimento de forma rentável e coerente;



- d) os documentos e dados orçamentários devem ser abertos, transparentes e acessíveis;
- e) o debate sobre as opções orçamentárias deve ser inclusivo, participativo e realista;
- f) os orçamentos devem apresentar um relatório exaustivo, exato e fidedigno das finanças públicas;
- g) a execução do orçamento deve ser ativamente planejada, gerida e monitorada;
- h) desempenho, avaliação e valor para o dinheiro devem ser parte integrante do processo orçamentário; e
- i) a sustentabilidade a longo prazo e outros riscos fiscais devem ser identificados, avaliados e geridos com prudência.

A importância atribuída à qualificação do Orçamento Público, sob as dimensões de *accountability* e transparência, para o aperfeiçoamento da governança estatal é refletida na avaliação elaborada anualmente pelo Banco Mundial por meio do Worldwide Governance Indicators (WGI). No WGI, são elaborados indicadores de governança para seis dimensões: voz e *accountability*; estabilidade política e violência/terrorismo; eficácia do governo; qualidade normativa; regime de direito; e controle da corrupção (WORLD\_BANK, 2017c).

Nas dimensões “voz e *accountability*” e “eficácia do governo”, a qualidade do gerenciamento orçamentário e financeiro são avaliados com base em dados de duas instituições internacionais: International Budget Project – IBP, com o Open Budget Index (IBP, 2017); e World Bank, com o Country Policy and Institutional Assessments (WORLD\_BANK, 2017b).

A relação evidente entre *accountability* e transparência traz ao debate atual a importância dos conceitos apresentados por O'Donnell (1994) de *accountability* horizontal e vertical.

Enquanto a cobertura dos meios de informação, os atos públicos de reivindicações sociais e eleições representam dimensões da *accountability* vertical, que caracterizam uma democracia (O'DONNELL, 2004), o controle social que vai além das disputas eleitorais também se apresenta como modalidade de *accountability* vertical que, ao atuar, permanentemente, em idênticas condições, sustenta a

efetividade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições fortes e atuantes, pluralismo, garantia dos direitos fundamentais e o respeito à lei (ABRUCIO; LOUREIRO, 2004; CENEVIVA, 2006).

A efetiva atuação judicante de órgãos públicos com atribuições e competências constitucional ou legalmente definidas no que diz respeito a ações ou omissões de agentes ou instituições públicas correspondem à *accountability* horizontal (O'DONNELL, 2004), que na realidade brasileira correspondem ao Poder Legislativo, aos órgãos judiciários (STF, STJ, TSE, TRF etc) e aos órgãos de controle externo (TCU, TCE e TCM), que cumprem, inclusive, função de supervisão coercitiva.

As auditorias do setor público partem de objetivos que podem ser distintos, dependendo do tipo de auditoria que está sendo realizada. No entanto, todas elas contribuem para a boa governança aperfeiçoando a *accountability* e a transparência, promovendo melhorias contínuas e permanente confiança no uso apropriado de recursos e bens públicos e no desempenho da administração pública (INTOSAI, 2013).

## 2.7 O CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O controle da execução orçamentária deve ser exercido no âmbito do próprio executor, de cada uma das três esferas de Poder e do Ministério Público; pelo próprio sistema de controle interno; e pelo controle externo exercido pelo poder legislativo, mediante auxílio dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2000).

No âmbito do Poder Executivo, o acompanhamento da execução orçamentária é apresentado pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União e pelo Relatório de Gestão Fiscal, bem como pelo Balanço do Setor Público Nacional, documentos considerados "instrumentos de transparência da gestão fiscal" (BRASIL, 2000).

### 2.7.1 Relatório Resumido de Execução Orçamentária

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), publicado pela STN (BRASIL, 2017f), no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Compreende demonstrativos como o Balanço Orçamentário, Despesas Orçamentárias por Função e Subfunção, Receita Corrente Líquida, Resultados dos Regimes Próprio e Geral de Previdência Social (RPPS e RGPS), Resultados Primário e Nominal, Cumprimento dos Mínimos Constitucionais com Saúde e Educação e Execução dos Restos a Pagar inscritos no exercício anterior (BRASIL, 2000).

O RREO abrange os órgãos da administração direta e entidades da administração indireta de todos os poderes, que recebam recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, inclusive sob a forma de subvenções para pagamento de pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária. Além disso, no primeiro bimestre do exercício, o RREO deve incluir também o Demonstrativo do Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial por destinação de recursos, que fundamenta a abertura de créditos adicionais (BRASIL, 2000).

### 2.7.2 Relatório de Gestão Fiscal

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF), publicado pela STN (BRASIL, 2017e), ao final de cada quadrimestre, tem como objetivos, o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento, por parte da União, Estados e Municípios, dos limites estabelecidos pela LRF para Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito (BRASIL, 2000).

Todos esses limites são definidos em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), que é apurada em demonstrativo próprio elaborado e publicado pela STN. Ao final do exercício, são publicados demonstrativos que evidenciem as Disponibilidades de Caixa e a Inscrição de Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

### 2.7.3 Balanço do Setor Público Nacional (BSPN)

A STN apresenta, anualmente, a consolidação nacional e por esfera de governo (BRASIL, 2000), das contas públicas dos entes da Federação por meio do Balanço do Setor Público Nacional (BRASIL, 2017a).

O BSPN é um instrumento de transparência da gestão fiscal, com o objetivo de alcançar os diversos setores da sociedade, apresentando informações de natureza contábil, patrimonial, financeira e orçamentária suficientes para subsidiar estudos e avaliações das contas nacionais, de modo a aperfeiçoar o processo de tomada de decisão pelos gestores públicos, constituindo-se em instrumento de *accountability*, que promova a participação e a fiscalização da sociedade (BRASIL, 2017a).

### 2.7.4 Atuação do Controle Externo

As prestações de contas dos Chefes do Poder Executivo que incluem, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, recebem parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas (BRASIL, 2000), no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais. Um prazo de cento e oitenta dias será adotado para os Municípios que não sejam capitais e cuja população seja inferior a duzentos mil habitantes.

A prestação de contas deve evidenciar o desempenho da arrecadação em relação à previsão, discriminando os esforços no aprimoramento da fiscalização das receitas e combate à sonegação, das ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como de outras medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

Cabe ao Congresso Nacional, julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de

governo, além de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (BRASIL, 1988).

No desempenho de suas atribuições, o Tribunal de Contas da União recebe e disponibiliza anualmente os relatórios de gestão dos responsáveis pelas unidades da Administração Pública Federal sujeitas a sua jurisdição, nos quais são apresentados um conjunto de demonstrativos e documentos de natureza contábil, financeira, patrimonial, orçamentária e operacional (BRASIL, 2017d).

No caso dos Tribunais de Contas Estaduais, o controle das contas públicas é operacionalizado por meio de sistemas informatizados que viabilizam o fluxo de dados entre os órgãos fiscalizados e os tribunais, subsidiam o planejamento e programação das inspeções e permitem a realização de pesquisas sobre os atos de gestão dos responsáveis pelos órgãos jurisdicionados, conforme Quadro 4:

**Quadro 4 - Sistemas de Controle de Contas Públicas dos Tribunais de Contas Estaduais**

<b>Órgão de Controle Externo</b>	<b>Sistema</b>
TCE-SP	SIAP - Sistema de Informações da Administração Pública
TCE-RJ	SIGFIS – Sistema Integrado de Gestão Fiscal
TCE-ES	SISAUD - Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria
TCE-BA	SPEI – Sistema de Prestação Eletrônica de Informações
TCE -SE	Prestação de Contas Eletrônica – em implantação
TCE-RN	SIAI - Sistema Integrado de Auditoria Informatizada

**Fonte: Autoria própria (2017)**

As tomadas e prestações de contas são analisadas sob os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, e submetidas a julgamento, com decisão pela regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade. No caso de contas regulares, elas expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável. As ressalvas são decorrentes da existência de impropriedades ou falhas de natureza formal de que não resultem danos ao erário.

As hipóteses de irregularidades das contas previstas referem-se à omissão no dever de prestá-las; à prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; a dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou

antieconômico; a desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos e em caso de reincidência no descumprimento de determinações do Tribunal. Em casos fortuitos ou de força maior que tornem materialmente impossível o julgamento de mérito, as contas serão consideradas iliquidáveis.

No julgamento de todos os processos são assegurados o contraditório e o direito à ampla defesa dos responsáveis, com todos os elementos a ela inerentes. Assim, o Tribunal, diante de irregularidades detectadas em suas análises, determina a realização de diligência, audiência prévia ou citação dos interessados, que, não atendendo, são considerados revéis e como tal julgados (BRASIL, 1992).

O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizam o cumprimento das normas da LRF (BRASIL, 2000), com ênfase no que se refere a:

- a) atingimento das metas estabelecidas na LDO;
- b) limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- c) medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite;
- d) providências tomadas para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- e) destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as da LRF; e
- f) cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

As determinações são instrumentos mediante os quais o controle externo formaliza a obrigatoriedade da adoção, pelos responsáveis, das medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes. O aperfeiçoamento da Administração Pública é implementado mediante recomendações da adoção de boas práticas ou de promoção de regulamentação ou normatização (TCU, 2017).

No caso das rendas do petróleo, a objetividade na definição de critérios para sua aplicação e rigidez na fiscalização são essenciais para assegurar a realização do objetivo de justiça intergeracional que embasa a própria criação dessas compensações financeiras (VILANI, 2013).

Particularmente, quanto à constatação de que o legislador não previu que as rendas petrolíferas atingissem uma participação tão relevante nas receitas municipais, fato que potencialmente importa no desequilíbrio entre a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos e a conseqüente necessidade de contratação de pessoal (SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2007), tais condições resultam, invariavelmente, em adoção de soluções que atentam contra a regulamentação em vigor ou procuram contorná-la. As quais, buscadas pelos próprios municípios privilegiados, com suporte único nas rendas do petróleo, podem significar o agravamento dos problemas enfrentados (CRUZ, 2015).

De um modo geral, para se minimizar os efeitos da dependência orçamentária, é necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio (SILVA, 2012).

Assim, se faz necessário o fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e fiscalização exercida pelo controle externo e pela população (COSTA; SANTOS, 2013).

Apesar disso, não há orientação específica para avaliação da aplicação de *royalties* e participação especial no âmbito dos tribunais de contas (TCE-RJ, 1990; BRASIL, 1992), em que pese o detalhamento normativo acerca da exploração, produção e venda de recursos do petróleo no Brasil, com especial referência na Constituição de 1988.

Entretanto, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem em estudos das conseqüências da dependência das rendas do petróleo para as economias dos países produtores.

No caso do FMI, o Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais, editado em 2007, apresenta roteiro com importantes sugestões de aprimoramento do controle (IMF, 2007):

- a) A coerência entre a normatização do setor de exploração do petróleo e as leis orçamentárias e tributárias que privilegie a transparência na estimação de receitas oriundas de compensações financeiras;
- b) A regulamentação do compartilhamento das rendas do petróleo entre os níveis infranacionais do governo deve ser adequadamente detalhada e refletir os objetivos das políticas fiscal e macroeconômica do país;

- c) Considerando a descentralização do controle sobre a aplicação das rendas do petróleo, devem ser explicitadas as políticas que visem reduzir o impacto da volatilidade dos fluxos das rendas do petróleo;
- d) A adoção de elaboração de projeções de longo prazo, em períodos de 10 a 40 anos, conforme diretrizes da OCDE, com cenários que permitam um planejamento direcionado a minimizar os impactos das variações nos preços internacionais do petróleo nas receitas dos entes federados;
- e) A contabilização das diferentes modalidades de rendas do petróleo (royalties e participação especial) na arrecadação e aplicação desses recursos devem ser discriminadas por fonte e natureza da despesa;
- f) A importância de evidenciar o resultado primário não relacionado aos recursos oriundos da exploração do petróleo de modo a permitir transparência na decisão de onde aplicar essas receitas, considerando que, no Brasil, essas receitas compõem a Receita Líquida para fins de apuração dos limites da LRF;
- g) A necessidade de avaliação periódica dos controles internos na gestão específica dos recursos de compensações financeiras, dada a sua representatividade na receita total.

Essa abordagem de aspectos relacionados à definição clara de funções e responsabilidades e à qualidade dos normativos avaliada, segundo um foco estático, quanto à necessária correlação jurídica de cada norma com o restante do ordenamento (LAURENTIIS;DIAS, 2015), com as devidas adequações à realidade nacional, foi escolhida para a construção de modelo de avaliação da atuação do controle externo aplicado nesta pesquisa, conforme detalhado na seção que explicita a metodologia utilizada.



### 3 METODOLOGIA DE PESQUISA

Esta seção aborda a caracterização da pesquisa, tratando de seu caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa, bem como o seu delineamento e as fontes de dados utilizados para as análises descritivas e de conteúdo realizadas.

#### 3.1 MÉTODO DA PESQUISA

Preliminarmente, tendo em vista a especificidade da avaliação a ser realizada, que envolve a atuação do controle externo exercido pelos tribunais de contas na aplicação de rendas do petróleo, entendeu-se que, além de colacionar o referencial teórico e normativo relativo às compensações financeiras pela exploração econômica do petróleo disponível nas bases de pesquisa disponíveis, seria essencial identificar referencial teórico específico relativo à estimativa de arrecadação dessas receitas que tratasse das causas e das possíveis consequências de imprecisões nessas estimativas para os beneficiários dessas rendas.

Para isso, foram selecionadas para a pesquisa as bases Scopus, Web of Science, ScienceDirect e Scielo, identificando-se a expressão “*oil royalties*” e a expressão “*revenue forecasting*” que se referem a um dos pressupostos adotados em função da situação-problema, que trata do alto grau de imprecisão das estimativas das receitas oriundas de *royalties* do petróleo nas leis orçamentárias municipais.

As pesquisas nas bases Scopus, Web of Science e Scielo não retornaram nenhum registro. A pesquisa no Google acadêmico retornou 7 registros. Para a expressão “*oil royalties*” e a expressão “*revenue*”, a pesquisa retornou 46 registros, sendo 3 revisados por pares; para a expressão “*revenues*”, a pesquisa retornou 36 registros, sendo quatro revisados por pares, três idênticos à pesquisa anterior e um registro sem conteúdo. Entretanto, da leitura dos resumos dos artigos, verificou-se que nenhum deles abordou a questão relacionada à estimativa de receitas. O que reforça a oportunidade da pesquisa, diante da abordagem adotada.

## 3.2 DELINEAMENTO DA PESQUISA

Passa-se assim, a delinear a pesquisa que foi realizada em dois estágios, o primeiro de caráter exploratório e descritivo, que serviu à definição da amostra de municípios beneficiários a serem objetos de estudos e à verificação da qualidade das estimativas das rendas de petróleo e da destinação desses recursos no custeio de despesas de pessoal e encargos. E o segundo estágio, que se ocupa da avaliação da atuação do controle externo exercido pelos tribunais de contas na aplicação desses recursos pelos municípios.

### 3.2.1 Delineamento pesquisa - primeiro estágio

No primeiro estágio da pesquisa, a análise descritiva foi utilizada para a seleção da amostra, identificando características da população e estabelecendo relações entre as variáveis (GIL, 2002). Além de evidenciar o grau de utilização das rendas de petróleo no financiamento de despesas correntes dos municípios beneficiários selecionados, em especial, das despesas de pessoal e encargos, permitiu comparar as estimativas de arrecadação dessas rendas nas leis orçamentárias com as receitas efetivamente realizadas.

Os dados relacionados aos municípios beneficiários de compensações financeiras pela exploração e comercialização do petróleo e correspondentes repasses estão disponibilizados pela ANP (BRASIL, 2017h).

Os dados relacionados às transferências constitucionais e legais aos municípios, inclusive *royalties*, estão disponibilizados pelo Tesouro Nacional (BRASIL, 2017i).

Os *royalties*, designação genérica para os recursos derivados da participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território,

plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração, têm a seguinte classificação:

- a) *ROYALTIES/ANP* - *Royalties* pela Produção de Petróleo e Gás Natural;
- b) *ROYALTIES/CFH* - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica;
- c) *ROYALTIES/CFM* - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais;
- d) *ROYALTIES/FEP* - Fundo Especial do Petróleo;
- e) *ROYALTIES/ITA* - Tratado de Itaipu; e
- f) *ROYALTIES/PEA* - Cota-Parte Especial dos *Royalties* pela Produção de Petróleo e Gás Natural.

Os dados relacionados ao Nível de Dependência de Transferências (NDT) dos municípios brasileiros, extraídos da Demonstração de Contas Anuais (DCA), estão disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional na opção “Indicadores Municipais-Parte 2” (BRASIL, 2017a).

Para as verificações relacionadas à realização de receitas do petróleo e o comprometimento dessas receitas com obrigações de caráter contínuo, ou em substituição às demais receitas originárias no custeio dessas despesas correntes, os dados utilizados foram obtidos em consultas realizadas nos sistemas de prestação de contas do TCE-RJ, em particular, nos Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCE-RJ, 2017b).

### 3.2.2 Determinação da amostra

A avaliação da capacidade do município em controlar sua arrecadação é extremamente importante, sendo informação capaz de verificar sua dependência de recursos de terceiros para o financiamento de suas despesas. Um nível de dependência de transferências maior que a média, dentre municípios com características semelhantes, pode indicar problemas na capacidade de tributação e de arrecadação próprias.

Para este estudo, trata-se de indicador fundamental para a definição da amostra de municípios, com base nos dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), disponibilizado pela STN na opção “Indicadores Municipais-Parte 2”, do exercício de 2015, escolhido como referência em razão da oportunidade de se observar o impacto nas finanças municipais da redução imprevista na arrecadação de recursos financeiros originários da exploração e comercialização de petróleo e gás.

Assim, com o objetivo de selecionar uma amostra por conveniência, não paramétrica, representativa desses municípios a partir da análise do nível de dependência de transferências intergovernamentais (NDT) em relação à receita total, adotando-se o critério de grau de dependência “maior que 50%”, constatou-se que dos 4945 (98,8%) dos 5002 municípios com informações relacionadas no BSPN de 2015 tem NDT superior a 50%, conforme Tabela 3:

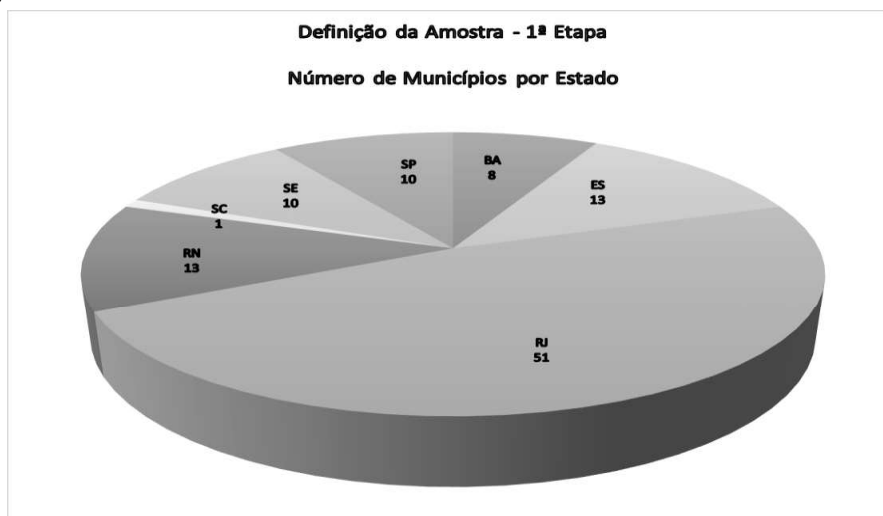
Nível de Dependência de Transferências em 2015	Número de Municípios			Subtotais
	Entre 50 e 500 mil habitantes	Menos de 50 mil habitantes	Mais que 500 mil habitantes	
Menor que 25%	0	4	0	4
Entre 25 e 50%	23	16	14	53
Acima de 50%	540	4382	23	4945

**Tabela 3 - Nível de Dependência de Transferências intergovernamentais em 2015**

Fonte: Autoria própria a partir de dados da STN (2017).

Em seguida, aos 852 municípios beneficiários de *royalties* do petróleo, no exercício de 2015, com base no critério de materialidade, aplicou-se o método da Curva ABC, baseado no Princípio de Pareto, com os registros ordenados em ordem decrescente, de modo concentrar a análise em um número menor de municípios que, entretanto, receberam um volume maior de recursos, foram selecionados 106 municípios com receitas de *royalties* anuais acima de R\$ 6.000.000,00 e NDT maior que 50%, distribuídos pelos Estados, conforme a figura 8:

**Figura 8 - Distribuição de Municípios por Estado com receitas de royalties anuais acima de R\$ 6.000.000,00**



Fonte: Brasil (2017a)

Do confronto dos dados da execução orçamentária dos municípios com NDT superior a 50% e as receitas de royalties do petróleo dos 106 municípios beneficiários, selecionados pelo critério de materialidade, identificou-se que 15 municípios são beneficiários da participação especial devida nos casos de campos com grandes volumes de produção ou de grande rentabilidade (BRASIL, 1997), receitas caracterizadas como de alta volatilidade, em razão das deduções legais admitidas (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos), conforme Tabela 4:

Beneficiário / Estado	Royalties (R\$)	Part. Especiais (R\$)	Royalties + PE (R\$)
Campos dos Goytacazes / RJ	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23
Marica / RJ	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95
Ilhabela / SP	156.947.745,00	82.824.491,80	239.772.236,80
Presidente Kennedy / ES	118.595.381,15	69.202.634,78	187.798.015,93
São João da Barra / RJ	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73
Rio das Ostras / RJ	112.420.401,31	25.791.888,35	138.212.289,66
Itapemirim / ES	91.174.024,73	35.734.401,05	126.908.425,78
Caraguatatuba / SP	78.193.326,59	16.216,03	78.209.542,62
Marataízes / ES	52.782.369,03	10.929.554,99	63.711.924,02
Quissamã / RJ	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70
Ilha Comprida / SP	46.211.928,37	5.660.440,45	51.872.368,82
Casimiro de Abreu / RJ	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41
Armação dos Búzios /RJ	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53
Carapebus / RJ	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60
Mossoró / RN	21.206.878,49	545.650,17	21.752.528,66

**Tabela 4 - Participação da Receita de Royalties e Participação Especial do Petróleo na Receita Total dos Municípios Beneficiários**

Fonte: Autoria própria a partir de dados públicos Brasil (2017a; f)

Entretanto, em função da constatação de que apenas o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitiu os pareceres prévios relativos às contas anuais do exercício de 2015, até dezembro de 2016, a amostra foi definida com oito municípios do Estado do Rio de Janeiro, conforme Tabela 5:

Município	Receita Total em 2015 (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Participação na Receita Total
Armação dos Búzios	187.837.207,40	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53	23,57%
Campos dos Goytacazes	2.033.856.997,50	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	30,41%
Carapebus	78.081.368,40	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60	31,42%
Casimiro de Abreu	211.351.323,70	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41	23,80%
Maricá	584.729.977,60	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95	48,87%
Quissamã	191.442.429,00	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70	28,53%
Rio das Ostras	520.206.800,00	76.727.560,01	348.066,57	77.075.626,58	14,82%
São João da Barra	346.740.458,70	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73	45,91%

**Tabela 5 - Participação da Receita de Royalties e Participação Especial do Petróleo na Receita Total dos Municípios Beneficiários do Rio de Janeiro**

Fonte: Autoria própria a partir de dados públicos Brasil (2017a; f)

### 3.2.3 Estimativas de rendas de petróleo, receitas realizadas e comprometimento de com despesas de pessoal e encargos

Os dados relativos às estimativas de receita e as receitas efetivamente realizadas dos relatórios de execução orçamentária de receitas dos oito municípios da amostra, relativos aos exercícios de 2015 e 2016, foram extraídos do sistema de prestação de contas do TCE-RJ. Ressalte-se que os referidos relatórios não discriminam as receitas de royalties e participações especiais, incluídas genericamente entre as transferências intergovernamentais, entretanto, a redução no repasses das rendas do petróleo são compatíveis com os valores correspondentes à diferença entre as receitas de transferências estimadas e as realizadas.

Para os oito municípios da amostra definida, elaborou-se uma série de gráficos e tabelas que evidenciam a evolução, no período compreendido entre 2007 e 2016, da participação de royalties do petróleo no montante das receitas

orçamentárias, bem como, o comprometimento dessas receitas altamente voláteis com obrigações de caráter contínuo, ou em substituição às demais receitas originárias no custeio dessas despesas. Os dados utilizados foram obtidos em consultas realizadas no sistema de prestação de contas do TCE-RJ, que representaram um total de 160 relatórios de execução orçamentário de receitas e de despesas da Lei de Responsabilidade Fiscal (TCE-RJ, 2017b).

#### 3.2.4 Delineamento da pesquisa – segundo estágio

A abordagem qualitativa exigiu a utilização da Análise de Conteúdo, nesse segundo estágio da pesquisa, no qual as fontes de dados são as bases de processos e deliberações mantidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Para cada um dos municípios selecionados na amostra, foi realizada uma consulta junto ao TCE-RJ, cujo resultado gera deliberação na forma de parecer prévio em processo de contas municipais anuais, documento submetido à Análise de Conteúdo, com o objetivo de identificar possíveis achados relacionados às estimativas e a efetiva arrecadação de *royalties* do petróleo, bem como, quanto à conformidade na destinação desses recursos e correspondentes avaliações e medidas saneadoras propostas pelas Cortes de Contas (TCE-RJ, 2017a).

Após realizadas as análises de conteúdo, os resultados foram tabulados, segundo o modelo de avaliação do quadro 5, elaborado pelo autor com base em critérios legais e orientações do FMI adaptadas à realidade brasileira, no qual são abordados os aspectos relacionados à conformidade legal que podem gerar, eventualmente, ressalvas, determinações e sanções; e também, no sentido do aperfeiçoamento da administração pública, verificações quanto à atuação mais especializada e fundamentada teoricamente do órgão de controle, em particular, na avaliação e diagnóstico de problemas ou situações não previstas pela legislação, e correspondentes recomendações de ajustes em procedimentos, ou mesmo, na própria regulamentação, em face do princípio da reserva legal a que se submete a administração pública.

**Quadro 5 - Modelo de avaliação da atuação do controle externo**

Conteúdo do Parecer Prévio emitido	Critério	Contas de ____
Há capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de royalties do petróleo?	Orientações do FMI	Sim/Não
Há avaliação quanto à qualidade da estimativa de receitas relativas aos royalties do petróleo na LOA?	LRF Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Há avaliação quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas?	LRF Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Há avaliação quanto às naturezas distintas das receitas de royalties e das participações especiais?	LRF Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Há avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais?	Lei nº 7.990/1989 Lei nº 12.858/2013 Lei Orgânica do TCE-RJ	Sim/Não
Há avaliação do grau de transparência efetiva na destinação das receitas do petróleo e sua vinculação a determinada política pública?	Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Há avaliação quanto à compatibilidade entre a destinação dos recursos do petróleo e os pressupostos teóricos que embasaram a criação e distribuição dessas compensações financeiras?	Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Há expedição de recomendações que considerem os riscos inerentes à realização de receitas do petróleo adequadamente fundamentadas em estudos técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade acadêmica nacional e internacional?	Lei de Responsabilidade Fiscal Lei Orgânica do TCE-RJ Orientações do FMI	Sim/Não
Observações		

Fonte: Autoria própria (2017)

Ressalte-se que as orientações do FMI utilizadas na elaboração do modelo de avaliação abordam questões relacionadas à qualidade da normatização quanto à coerência e o alinhamento ao planejamento orçamentário; às estimativas de arrecadação e destinação das receitas. Enfatizando a necessária transparência na divulgação da aplicação dos recursos arrecadados.

Para a avaliação da atuação do controle externo, objetivo deste estudo, foram analisados 40 pareceres prévios do TCE-RJ que correspondem a totalidade das contas municipais da amostra selecionada dos exercícios de 2011 a 2015.



## 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo são apresentados os dados correspondentes à pesquisa realizada e as conclusões da análise individualizada por município.

### 4.1 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS EM MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO DE 2007 A 2016

A análise dos dados revela um incremento regular das receitas de royalties e participação especial, ano a ano, até o exercício de 2013, com participação na receita total realizada atingindo picos no exercício de 2008, que alcançaram, no caso do município de São João da Barra, 79,24%. A partir de 2014, com a queda dos preços internacionais do petróleo, essas receitas despencaram, representando, no caso de Campos dos Goytacazes, uma redução de aproximadamente 50% de 2014 para 2015.

Outra constatação relevante é a do aumento progressivo das receitas de participação especial, que chegaram a superar as receitas de royalties em alguns municípios. Entretanto, é evidente para as participações especiais um fluxo irregular que significou, para o município de Campos dos Goytacazes, uma redução nominal de aproximadamente 90% nos repasses de 2016, em relação a 2015.

Esse comportamento volátil da arrecadação das participações especiais pode ser explicado, além das questões relacionadas aos preços internacionais e à taxa de câmbio, pelas deduções decorrentes de custos de investimentos e operação e da própria sensibilidade das alíquotas aplicáveis às reduções no volume de produção. Assim como a arrecadação se eleva rapidamente com o aumento significativo dos volumes de produção, ela se reduz de modo semelhante.

As evidências coletadas reforçam as conclusões de Hamilton (2000) e validam a hipótese relativa à imprecisão das estimativas de receitas do petróleo apontando para a necessidade de providências por parte dos responsáveis pela elaboração das peças orçamentárias, em particular, quanto à estimativa dessas receitas, que foram, no caso de São João da Barra, superestimadas em 36,3%, para o exercício de 2016,

quando já havia uma acomodação dos preços internacionais do petróleo em um patamar mais baixo do que os registrados nos anos de 2011, 2012, 2013 e 2014.

As Tabelas 6 a 13 apresentam a composição das receitas realizadas por exercício e a participação na receita total correspondente às rendas do petróleo.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	1.249.174.181,20	386.812.955,63	393.286.227,58	780.099.183,21	62,45%
2008	1.645.270.865,90	559.005.735,26	609.636.764,19	1.168.642.499,45	71,03%
2009	1.407.146.640,80	419.628.508,95	573.538.770,16	993.167.279,11	70,58%
2010	1.847.261.118,10	482.061.749,01	533.960.122,71	1.016.021.871,72	55,00%
2011	2.028.013.364,70	559.270.670,18	676.340.579,48	1.235.611.249,66	60,93%
2012	2.386.097.825,90	631.856.471,33	722.376.842,14	1.354.233.313,47	56,76%
2013	2.363.402.887,50	630.384.833,22	672.888.138,32	1.303.272.971,54	55,14%
2014	2.723.076.092,20	632.820.616,41	575.546.379,64	1.208.366.996,05	44,38%
2015	2.033.856.997,50	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	30,41%
2016	2.195.548.839,00	271.071.018,53	21.658.473,92	292.729.492,45	13,33%

**Tabela 6 - Receitas de Campos dos Goytacazes-RJ**  
**Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)**

No caso de Campos dos Goytacazes, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 18,9%, para uma previsão de R\$ 1.296.685.842,00, foram efetivamente realizadas R\$ 1.052.044.176,80. No exercício de 2015, foram superestimadas em 17,2%, para uma previsão de R\$ 1.646.518.016,20, foram efetivamente realizadas R\$ 1.362.620.076,20.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	113.172.675,90	41.949.135,71	7.575.282,59	49.524.418,30	43,76%
2008	130.075.298,70	56.152.666,64	7.608.752,60	63.761.419,24	49,02%
2009	109.259.090,20	36.188.263,72	5.709.460,93	41.897.724,65	38,35%
2010	136.844.815,00	43.859.790,31	10.573.805,12	54.433.595,43	39,78%
2011	161.356.372,90	50.326.244,93	14.508.408,77	64.834.653,70	40,18%
2012	191.184.397,30	61.593.730,29	21.100.012,81	82.693.743,10	43,25%
2013	202.828.048,70	62.054.799,40	22.066.100,15	84.120.899,55	41,47%
2014	213.334.272,80	72.488.760,97	16.779.857,19	89.268.618,16	41,84%

<b>2015</b>	187.837.207,40	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53	23,57%
<b>2016</b>	183.269.119,10	29.704.319,54	0,00	29.704.319,54	16,21%

**Tabela 7 - Receitas de Armação de Búzios-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Armação de Búzios, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 27,3%, para uma previsão de R\$ 154.534.715,90, foram efetivamente realizadas R\$ 112.283.541,50. No exercício de 2015, foram superestimadas em 19,4%, para uma previsão de R\$ 150.998.139,60, foram efetivamente realizadas R\$ 123.266.697,80

<b>Ano</b>	<b>Receitas Realizadas (R\$)</b>	<b>Royalties (R\$)</b>	<b>Participação Especial (R\$)</b>	<b>Royalties + Participação Especial (R\$)</b>	<b>% da Receita Total</b>
<b>2007</b>	54.916.301,00	26.534.539,83	1.913.369,26	28.447.909,09	51,80%
<b>2008</b>	69.440.088,90	33.748.927,55	1.577.797,41	35.326.724,96	50,87%
<b>2009</b>	52.230.270,10	21.899.334,24	845.671,37	22.745.005,61	43,55%
<b>2010</b>	65.250.664,00	27.483.209,75	1.811.460,64	29.294.670,39	44,90%
<b>2011</b>	80.236.160,80	31.938.200,28	2.865.628,76	34.803.829,04	43,38%
<b>2012</b>	89.106.074,10	36.510.652,86	2.129.517,35	38.640.170,21	43,36%
<b>2013</b>	95.403.126,40	35.784.883,44	1.790.658,32	37.575.541,76	39,39%
<b>2014</b>	100.743.431,50	39.533.371,64	1.844.757,26	41.378.128,90	41,07%
<b>2015</b>	78.081.368,40	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60	31,42%
<b>2016</b>	70.914.648,70	18.341.894,95	0,00	18.341.894,95	25,86%

**Tabela 8 - Receitas de Carapebus-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Carapebus, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 18,3%, para uma previsão de R\$ 80.668.722,50, foram efetivamente realizadas R\$ 65.889.480,00. No exercício de 2015, foram superestimadas em 24,4%, para uma previsão de R\$ 95.398.501,20, foram efetivamente realizadas R\$ 72.077.682,30.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	125.576.600,00	44.920.728,85	22.190.109,58	67.110.838,43	53,44%
2008	159.260.700,00	56.882.713,01	23.335.561,14	80.218.274,15	50,37%
2009	138.376.538,30	39.162.852,78	17.327.212,76	56.490.065,54	40,82%
2010	169.480.242,10	48.148.301,09	23.981.924,24	72.130.225,33	42,56%
2011	212.339.236,60	61.631.534,06	38.081.171,12	99.712.705,18	46,96%
2012	262.576.036,30	75.424.078,14	36.592.221,61	112.016.299,75	42,66%
2013	267.872.695,10	76.232.673,05	44.802.227,86	121.034.900,91	45,18%
2014	292.552.596,30	77.476.949,22	32.744.191,61	110.221.140,83	37,68%
2015	211.351.323,70	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41	23,80%
2016	189.099.510,30	31.321.207,91	272.876,44	31.594.084,35	16,71%

**Tabela 9 - Receitas de Casimiro de Abreu-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Casimiro de Abreu, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 27,7%, para uma previsão de R\$ 177.375.565,60, foram efetivamente realizadas R\$ 128.253.019,20. No exercício de 2015, foram superestimadas em 33,4%, para uma previsão de R\$ 229.971.704,80, foram efetivamente realizadas R\$ 153.087.097,00.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	107.252.300,00	5.563.217,38	0,00	5.563.217,38	5,19%
2008	111.921.600,00	7.026.179,83	0,00	7.026.179,83	6,28%
2009	135.142.000,00	22.243.994,36	0,00	22.243.994,36	16,46%
2010	175.658.000,00	36.942.403,32	0,00	36.942.403,32	21,03%
2011	235.983.800,00	67.680.389,01	861.397,55	68.541.786,56	29,05%
2012	302.169.100,00	93.829.683,88	32.371.858,92	126.201.542,80	41,77%
2013	391.294.201,10	102.961.250,45	49.188.444,80	152.149.695,25	38,88%
2014	507.215.205,00	137.585.295,52	104.449.232,66	242.034.528,18	47,72%
2015	584.729.977,60	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95	48,87%
2016	657.035.298,80	158.747.804,41	79.044.419,18	237.792.223,59	36,19%

**Tabela 10 - Receitas de Maricá-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Maricá, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 28,9%, para uma previsão de R\$ 709.468.158,60, foram efetivamente realizadas R\$ 504.415.046,10. No exercício de 2015, foram superestimadas em 17,9%, para uma previsão de R\$ 544.691.506,50, foram efetivamente realizadas R\$ 447.446.479,80.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	194.955.318,30	77.686.215,10	46.702.454,83	124.388.669,93	63,80%
2008	238.301.203,10	101.086.492,98	45.563.237,20	146.649.730,18	61,54%
2009	168.956.039,50	65.922.006,99	25.047.678,67	90.969.685,66	53,84%
2010	190.871.667,10	72.561.841,14	17.946.976,48	90.508.817,62	47,42%
2011	212.608.500,00	78.899.477,96	15.510.535,79	94.410.013,75	44,41%
2012	243.293.029,10	91.638.268,81	15.311.028,65	106.949.297,46	43,96%
2013	245.444.194,00	85.684.414,46	9.053.502,55	94.737.917,01	38,60%
2014	251.366.502,30	87.778.296,94	7.325.423,54	95.103.720,48	37,83%
2015	191.442.429,00	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70	28,53%
2016	167.621.825,90	38.977.283,63	305.420,58	39.282.704,21	23,44%

**Tabela 11 - Receitas de Quissamã-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Quissamã, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 11,9%, para uma previsão de R\$ 173.580.395,00, foram efetivamente realizadas R\$ 152.928.506,60. No exercício de 2015, foram superestimadas em 18,7%, para uma previsão de R\$ 219.654.900,00, foram efetivamente realizadas R\$ 178.614.948,00.

Ano	Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	% da Receita Total
2007	358.639.000,00	116.009.309,24	124.842.736,51	240.852.045,75	67,16%
2008	496.477.100,00	162.045.037,06	169.505.572,11	331.550.609,17	66,78%
2009	388.925.700,00	117.771.472,02	166.784.496,88	284.555.968,90	73,16%
2010	500.897.900,00	135.709.945,34	113.399.749,17	249.109.694,51	49,73%
2011	593.750.200,00	170.390.568,89	159.971.653,64	330.362.222,53	55,64%

<b>2012</b>	719.106.300,00	186.873.468,19	161.962.248,08	348.835.716,27	48,51%
<b>2013</b>	676.543.200,00	186.682.968,77	139.326.186,00	326.009.154,77	48,19%
<b>2014</b>	737.722.000,00	189.794.271,44	121.049.302,75	310.843.574,19	42,14%
<b>2015</b>	595.437.900,00	112.420.401,31	25.791.888,35	138.212.289,66	23,21%
<b>2016</b>	520.206.800,00	76.727.560,01	348.066,57	77.075.626,58	14,82%

**Tabela 12 - Receitas de Rio das Ostras-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de Rio das Ostras, a estimativa de receitas intergovernamentais incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 21,3%, para uma previsão de R\$ 382.696.800,00, foram efetivamente realizadas R\$ 301.176.600,00. No exercício de 2015, foram superestimadas em 41,8%, para uma previsão de R\$ 620.207.600,00, foram efetivamente realizadas R\$ 360.795.900,00.

<b>Ano</b>	<b>Receitas Realizadas (R\$)</b>	<b>Royalties (R\$)</b>	<b>Participação Especial (R\$)</b>	<b>Royalties + Participação Especial (R\$)</b>	<b>% da Receita Total</b>
<b>2007</b>	93.460.567,50	38.997.695,02	6.951.065,88	45.948.760,90	49,16%
<b>2008</b>	203.711.480,50	79.193.445,45	82.234.307,34	161.427.752,79	79,24%
<b>2009</b>	216.155.918,50	73.127.945,30	95.201.180,14	168.329.125,44	77,87%
<b>2010</b>	273.414.393,20	98.323.180,62	104.704.983,23	203.028.163,85	74,26%
<b>2011</b>	339.145.740,90	129.423.982,34	122.090.622,65	251.514.604,99	74,16%
<b>2012</b>	355.959.203,50	114.120.821,55	119.141.333,37	233.262.154,92	65,53%
<b>2013</b>	364.318.229,80	107.493.237,46	121.295.978,56	228.789.216,02	62,80%
<b>2014</b>	425.675.192,10	126.233.541,62	110.852.222,67	237.085.764,29	55,70%
<b>2015</b>	346.740.458,70	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73	45,91%
<b>2016</b>	255.813.622,90	64.043.647,63	9.418.021,62	73.461.669,25	28,72%

**Tabela 13 - Receitas de São João da Barra-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No caso de São João da Barra, a estimativa de receitas intergovernamentais, incluídas as rendas do petróleo, para o exercício de 2016, foram superestimadas em 36,3%, para uma previsão de R\$ 303.483.399,30, foram efetivamente realizadas R\$ 193.318.435,50. No exercício de 2015, foram superestimadas em 40,7%, para uma previsão de R\$ 435.851.730,40, foram efetivamente realizadas R\$ 258.498.364,50.

Município	Rendas do Petróleo 2007 - Valor Atualizado (R\$)	Rendas do Petróleo 2016 - Valor Atualizado (R\$)	Queda na arrecadação
Armação dos Búzios	90.712.573,73	31.451.076,01	65,33%
Campos dos Goytacazes	1.422.265.217,64	361.930.835,99	74,55%
Carapebus	52.224.086,76	18.942.905,65	63,73%
Casimiro De Abreu	122.694.269,65	34.791.801,72	71,64%
Marica	10.238.184,71	352.806.548,84	-
Quissamã	227.384.183,85	41.323.254,34	81,83%
Rio das Ostras	438.821.815,49	87.226.013,36	80,12%
São João Da Barra	84.225.364,30	92.291.016,41	-

**Tabela 14 – Queda da arrecadação de rendas do petróleo de 2016 em comparação com 2007**  
**Fonte: A autoria própria com dados do InfoRoyalties (UCAM, 2017)**

A análise da queda de arrecadação em valores atualizados pelo INPC, base outubro de 2017, apontam para uma situação dramática das finanças dos municípios de Armação dos Búzios, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro De Abreu, Quissamã e Rio das Ostras, na qual, decorridos dez anos de 2007 até 2016, houve um decréscimo real na arrecadação entre 63,73% e 81,83%.

#### 4.2 ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS QUE NÃO ROYALTIES OU PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS E DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS EM MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO DE 2007 A 2016

Os dados comprovam que as receitas auferidas pelos oito municípios do Estado do Rio de Janeiro, objetos da pesquisa, que não correspondem a compensações financeiras pela exploração do petróleo (royalties e participações especiais) não são suficientes, nem mesmo, para atender às despesas com pessoal observados os limites impostos pela LRF para a esfera municipal, 60% da Receita Corrente Líquida (6% para o Poder Legislativo e 54% para o Poder Executivo).

Ainda que se contabilize as compensações financeiras pela exploração do petróleo para efeito de apuração da Receita Corrente Líquida e que efetivamente essas receitas sejam direcionadas para o custeio da demais despesas correntes, ou mesmo de capital, o comprometimento das demais receitas é elevado em todos os municípios, chegando a 87,5%, em 2016, no caso de Carapebus. É necessário ter em

conta que mesmo não atingindo o limite imposto pela LRF, parte dessa receita restante é composta de recursos vinculados a determinadas funções, como saúde e educação.

Um aspecto surpreendente é que mesmo nos anos em que a arrecadação de royalties e participações especiais bateu recordes, 2011 a 2013, em razão dos elevados preços internacionais, não houve melhora no comportamento na relação entre as despesas de pessoal e as demais receitas, em parte, devido à manutenção dos níveis de arrecadação combinada com aumentos expressivos nessas despesas, caso emblemático de Campos dos Goytacazes que, entre 2012 e 2013, manteve o mesmo nível arrecadatório, mas registrou um aumento das despesas com pessoal de R\$ 640 milhões para R\$ 818 milhões, ou 27,8% em um ano.

Entre 2012 e 2013, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes registrou um total de 14.993 vínculos diretos trabalhistas (estatutários e CLT), aproximadamente 6.899 vínculos a mais do que em 2008, um incremento de 85,23%, em 5 anos; e a Prefeitura Municipal de São João da Barra registrou 7.361 vínculos diretos, 5.499 vínculos a mais do que em 2008, um incremento de 295,32%, conforme dados elencados na Tabela 15, obtidos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho:

<b>Município</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>2014</b>	<b>2013</b>	<b>2012</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
Armação dos Búzios	3298	3607	3753	3985	3166	3044	2695	2684	3078
Campos dos Goytacazes	13064	13496	13057	14902	14993	13661	13812	9387	8094
Carapebus	1902	1907	2140	2612	1708	1419	1855	1303	1360
Casimiro de Abreu	2401	2716	2724	2625	2658	2585	2519	2789	2452
Maricá	5632	4885	4631	4910	-	4750	5240	3811	2740
Quissamã	2324	2573	2192	2698	2232	2179	2175	1696	1701
Rio das Ostras	7729	8277	8775	4518	6698	6301	6950	6640	6984
São João da Barra	4054	2801	4993	7361	5637	5230	3349	3821	1862

**Tabela 15 - Vínculos trabalhistas diretos de prefeituras municipais por ano**  
**Fonte: Autoria própria com dados da RAIS (MT, 2017)**

A pesquisa realizada comprova a evidente utilização de receitas de royalties e de participação especial no custeio de despesas com pessoal em todos os



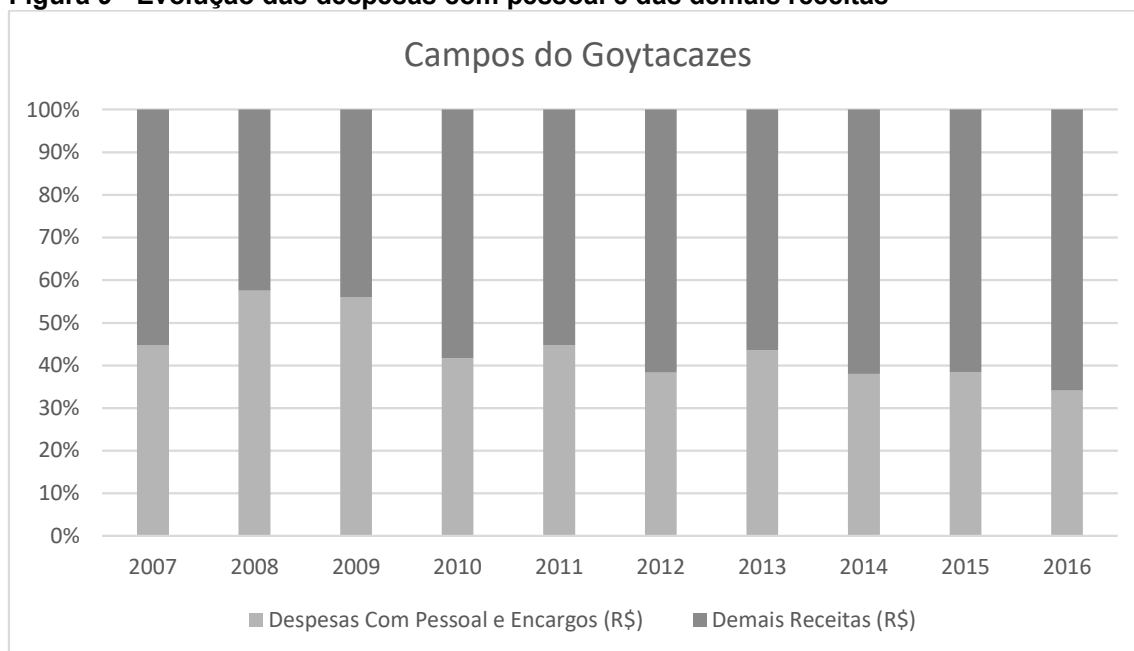
municípios pesquisados, em consonância com os estudos de Gomes (2007), Silva (2007) e Afonso; Gobetti (2008).

As Tabelas 16 a 23 e as Figuras 9 a 16 apresentam a evolução dos gastos com pessoal (B) e sua relação com as receitas realizadas pelos municípios que não as recebidas a título de royalties e participação especial na exploração e produção de petróleo (A).

Ano	Demais Receitas Realizadas – A (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal -B/A	Despesas com Pessoal e Encargos – B (R\$)
2007	469.074.997,99	386.812.955,63	393.286.227,58	780.099.183,21	80,94%	379.649.580,30
2008	476.628.366,45	559.005.735,26	609.636.764,19	1.168.642.499,45	135,38%	645.240.448,30
2009	413.979.361,69	419.628.508,95	573.538.770,16	993.167.279,11	127,68%	528.580.814,40
2010	831.239.246,38	482.061.749,01	533.960.122,71	1.016.021.871,72	71,52%	594.476.555,70
2011	792.402.115,04	559.270.670,18	676.340.579,48	1.235.611.249,66	81,02%	641.984.400,40
2012	1.031.864.512,43	631.856.471,33	722.376.842,14	1.354.233.313,47	62,11%	640.840.842,20
2013	1.060.129.915,96	630.384.833,22	672.888.138,32	1.303.272.971,54	77,25%	818.920.448,70
2014	1.514.709.096,15	632.820.616,41	575.546.379,64	1.208.366.996,05	61,30%	928.460.352,30
2015	1.415.453.825,27	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	62,51%	884.799.866,10
2016	1.902.819.346,55	271.071.018,53	21.658.473,92	292.729.492,45	51,82%	986.024.028,00

**Tabela 16 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Campos dos Goytacazes-RJ**  
**Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)**

No município de Campos dos Goytacazes, é evidente a insuficiência das demais receitas realizadas para o custeio de despesas de pessoal, desde 2007, sendo que, em 2008 e 2009, somente as despesas com pessoal e encargos representaram déficits nominais de 35,38% e 27,68%, respectivamente, em relação às demais receitas, sendo integralmente financiados com receitas do petróleo. A volatilidade das receitas de participação especial está fortemente representada por quedas expressivas de arrecadação, a partir de 2013, passando de R\$ 672.888.138,32 para R\$ 21.658.473,92, em 2016.

**Figura 9 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

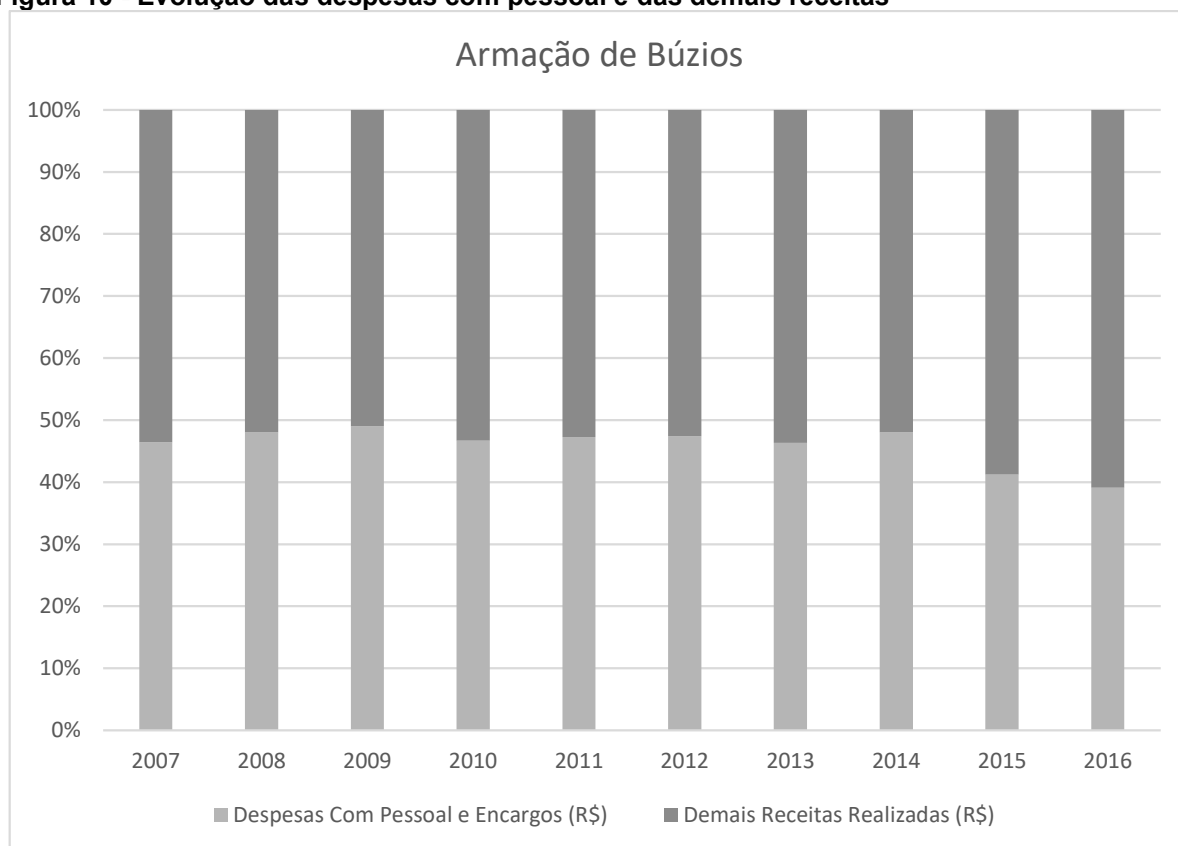
Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal -B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	63.648.257,60	41.949.135,71	7.575.282,59	49.524.418,30	86,76%	55.219.583,90
2008	66.313.879,46	56.152.666,64	7.608.752,60	63.761.419,24	92,37%	61.253.013,40
2009	67.361.365,55	36.188.263,72	5.709.460,93	41.897.724,65	96,05%	64.703.618,70
2010	82.411.219,57	43.859.790,31	10.573.805,12	54.433.595,43	87,54%	72.145.191,50
2011	96.521.719,20	50.326.244,93	14.508.408,77	64.834.653,70	89,68%	86.564.469,10
2012	108.490.654,20	61.593.730,29	21.100.012,81	82.693.743,10	90,25%	97.911.054,80
2013	118.707.149,15	62.054.799,40	22.066.100,15	84.120.899,55	86,26%	102.398.993,80
2014	124.065.654,64	72.488.760,97	16.779.857,19	89.268.618,16	92,42%	114.661.684,70
2015	143.557.193,87	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53	70,08%	100.604.614,60
2016	153.564.799,56	29.704.319,54	0,00	29.704.319,54	64,26%	98.678.787,70

**Tabela 17 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Armação de Búzios-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No município de Armação dos Búzios, é evidente a insuficiência das demais receitas realizadas para o custeio de despesas de pessoal, desde 2007, mantidas acima de 60%, atingindo picos acima de 90% de comprometimento, em 2008, 2009, 2012 e 2014. É representativo da volatilidade das receitas de participações especiais, o comportamento da arrecadação que, a partir de 2014, rapidamente, passou de R\$ 16.779.857,19 a zero, em 2016.

**Figura 10 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

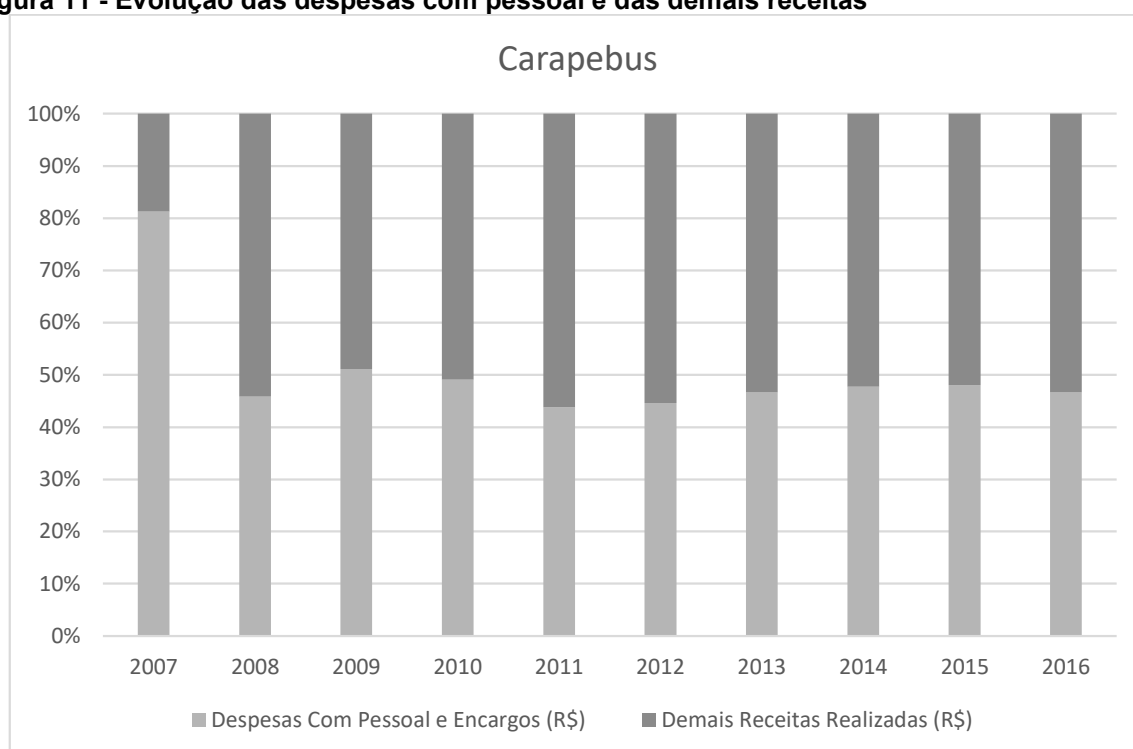
Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal - B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	26.468.391,91	26.534.539,83	1.913.369,26	28.447.909,09	433,75%	114.807.611,70
2008	34.113.363,94	33.748.927,55	1.577.797,41	35.326.724,96	84,80%	28.928.380,00
2009	29.485.264,49	21.899.334,24	845.671,37	22.745.005,61	104,74%	30.883.284,90
2010	35.955.993,61	27.483.209,75	1.811.460,64	29.294.670,39	96,44%	34.677.373,00
2011	45.432.331,76	31.938.200,28	2.865.628,76	34.803.829,04	78,09%	35.479.403,00
2012	50.465.903,89	36.510.652,86	2.129.517,35	38.640.170,21	80,66%	40.706.231,30
2013	57.827.584,64	35.784.883,44	1.790.658,32	37.575.541,76	87,54%	50.624.477,40
2014	59.365.302,60	39.533.371,64	1.844.757,26	41.378.128,90	91,35%	54.228.835,70
2015	53.551.863,80	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60	92,45%	49.507.848,00
2016	52.572.753,75	18.341.894,95	0,00	18.341.894,95	87,50%	46.003.478,80

**Tabela 18 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Carapebus-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

Em Carapebus, resta evidente o risco em compor o orçamento contando com receitas de participação especial, dado o seu caráter volátil, representado pela queda expressiva de arrecadação em 2015, culminando com arrecadação nula, em 2016.

**Figura 11 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

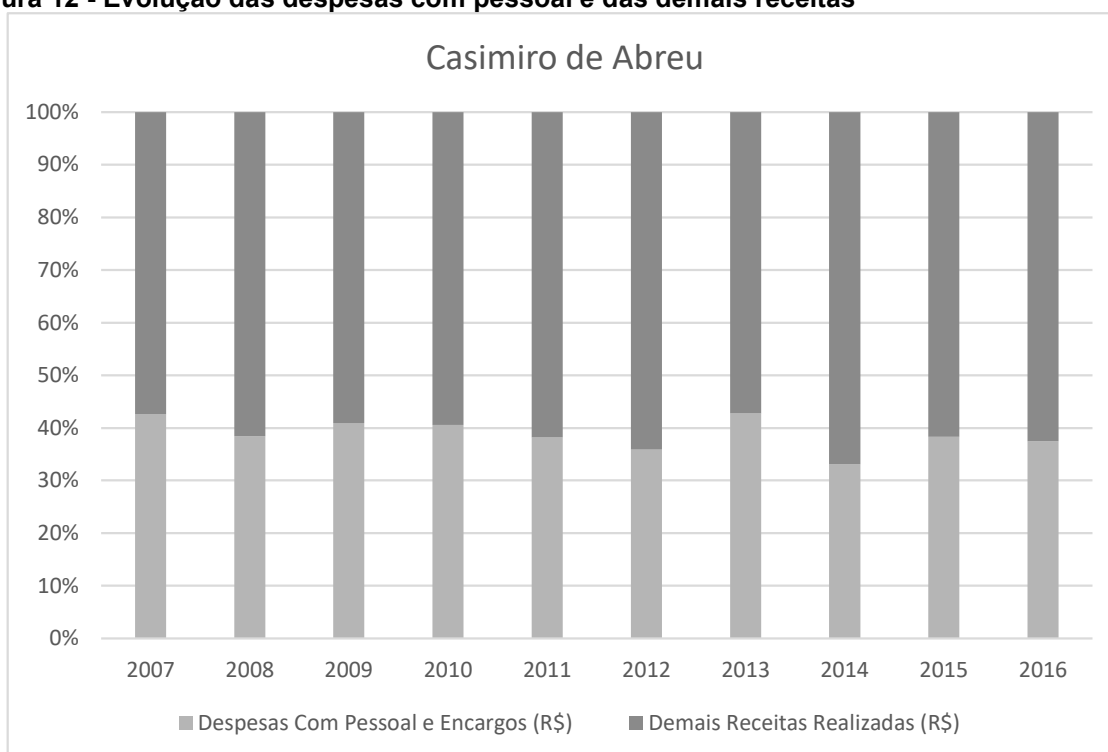
Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal -B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	58.465.761,57	44.920.728,85	22.190.109,58	67.110.838,43	74,47%	43.538.800,00
2008	79.042.425,85	56.882.713,01	23.335.561,14	80.218.274,15	62,49%	49.393.600,00
2009	81.886.472,76	39.162.852,78	17.327.212,76	56.490.065,54	69,35%	56.786.048,80
2010	97.350.016,77	48.148.301,09	23.981.924,24	72.130.225,33	68,37%	66.555.467,50
2011	112.626.531,42	61.631.534,06	38.081.171,12	99.712.705,18	61,84%	69.653.347,00
2012	150.559.736,55	75.424.078,14	36.592.221,61	112.016.299,75	56,02%	84.349.885,10
2013	146.837.794,19	76.232.673,05	44.802.227,86	121.034.900,91	74,77%	109.790.871,40
2014	182.331.455,47	77.476.949,22	32.744.191,61	110.221.140,83	49,52%	90.294.774,20
2015	161.056.463,29	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41	62,24%	100.234.415,80
2016	157.505.425,95	31.321.207,91	272.876,44	31.594.084,35	60,03%	94.551.236,70

**Tabela 19 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Casimiro de Abreu-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

Em Casimiro de Abreu, resta evidente o risco em compor o orçamento contando com receitas de participação especial, dado o seu caráter volátil, representado pela queda expressiva de arrecadação em 2015, de R\$ 32.744.191,61 para R\$ 6.599.395,23, em 2014, culminando com arrecadação de R\$ 272.876,44, em 2016.

**Figura 12 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

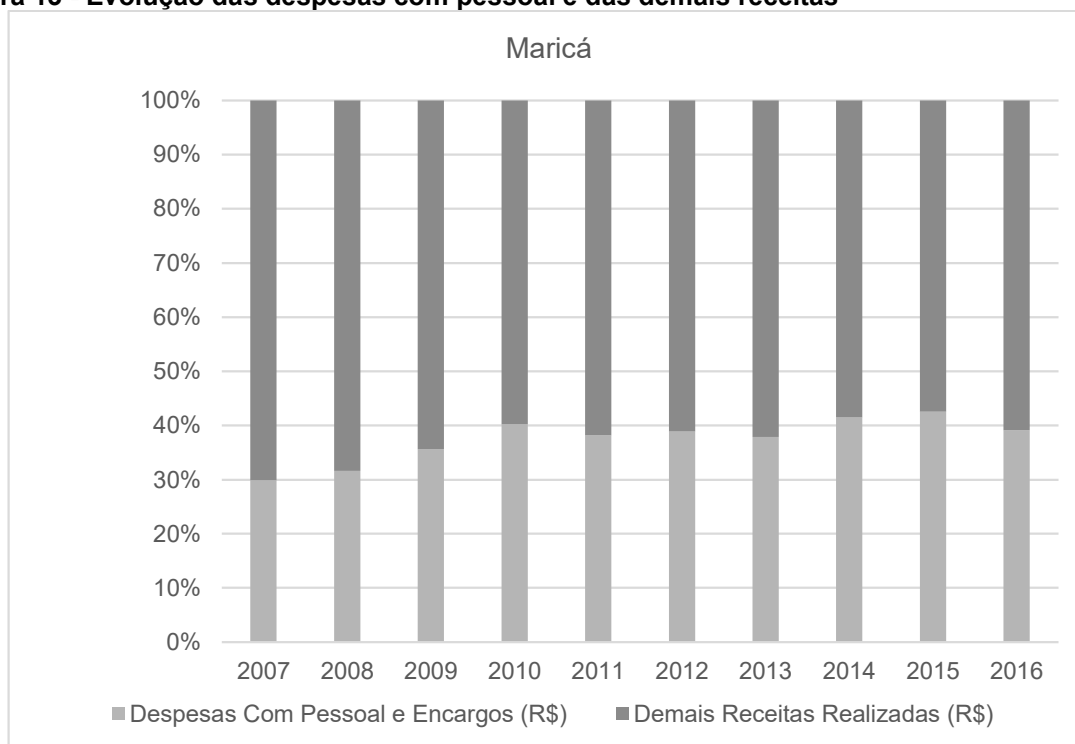
Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal - B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	101.689.082,62	5.563.217,38	0,00	5.563.217,38	42,74%	43.465.400,00
2008	104.895.420,17	7.026.179,83	0,00	7.026.179,83	46,27%	48.529.900,00
2009	112.898.005,64	22.243.994,36	0,00	22.243.994,36	55,47%	62.622.600,00
2010	138.715.596,68	36.942.403,32	0,00	36.942.403,32	67,32%	93.388.600,00
2011	167.442.013,44	67.680.389,01	861.397,55	68.541.786,56	61,83%	103.525.700,00
2012	175.967.557,20	93.829.683,88	32.371.858,92	126.201.542,80	63,64%	111.991.700,00
2013	239.144.505,85	102.961.250,45	49.188.444,80	152.149.695,25	61,06%	146.018.071,70
2014	265.180.676,82	137.585.295,52	104.449.232,66	242.034.528,18	70,85%	187.883.796,60
2015	298.995.785,65	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95	74,06%	221.433.892,00
2016	419.243.075,21	158.747.804,41	79.044.419,18	237.792.223,59	64,31%	269.623.448,00

**Tabela 20 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Maricá-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No município de Maricá, chama a atenção o aumento expressivo das despesas com pessoal e encargos de R\$ 103.525.700,00, em 2011, para R\$ 269.623.448,00, em 2016, ao mesmo tempo em que a receita de participação especial, caiu de R\$ 143.908.191,17 para 79.044.419,18.

**Figura 13 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

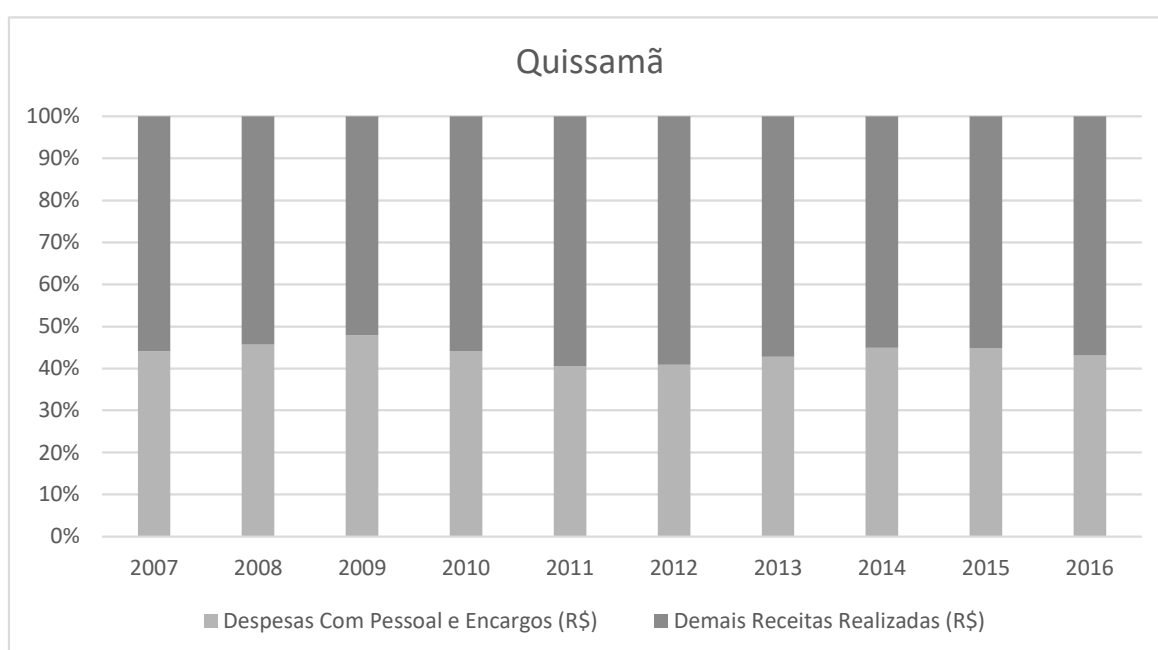
Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal -B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	70.566.648,37	77.686.215,10	46.702.454,83	124.388.669,93	78,96%	55.722.778,00
2008	91.651.472,92	101.086.492,98	45.563.237,20	146.649.730,18	84,22%	77.190.600,80
2009	77.986.353,84	65.922.006,99	25.047.678,67	90.969.685,66	92,02%	71.764.605,00
2010	100.362.849,48	72.561.841,14	17.946.976,48	90.508.817,62	79,16%	79.451.624,30
2011	118.198.486,25	78.899.477,96	15.510.535,79	94.410.013,75	68,42%	80.865.900,00
2012	136.343.731,64	91.638.268,81	15.311.028,65	106.949.297,46	69,34%	94.540.093,00
2013	150.706.276,99	85.684.414,46	9.053.502,55	94.737.917,01	74,79%	112.706.780,20
2014	156.262.781,82	87.778.296,94	7.325.423,54	95.103.720,48	81,73%	127.713.476,70
2015	136.821.236,30	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70	81,37%	111.331.695,70
2016	128.339.121,69	38.977.283,63	305.420,58	39.282.704,21	75,74%	97.202.590,20

**Tabela 21 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Quissamã-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No município de Quissamã, é evidente a insuficiência das demais receitas realizadas para o custeio de despesas de pessoal, desde 2007, mantidas acima de 70%, atingindo picos acima de 80% de comprometimento, em 2008, 2009, 2014 e 2015. É representativo da volatilidade das receitas de participações especiais, o comportamento da arrecadação que, a partir de 2014, rapidamente, passou de R\$ 7.325.423,54 a R\$ 305.420,58 em 2016.

**Figura 14 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal -B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	117.786.954,25	116.009.309,24	124.842.736,51	240.852.045,75	84,49%	99.515.600,00
2008	164.926.490,83	162.045.037,06	169.505.572,11	331.550.609,17	78,40%	129.299.800,00
2009	104.369.731,10	117.771.472,02	166.784.496,88	284.555.968,90	129,82%	135.495.100,00
2010	251.788.205,49	135.709.945,34	113.399.749,17	249.109.694,51	52,65%	132.569.600,00
2011	263.387.977,47	170.390.568,89	159.971.653,64	330.362.222,53	58,92%	155.189.100,00
2012	370.270.583,73	186.873.468,19	161.962.248,08	348.835.716,27	60,94%	225.635.900,00
2013	350.534.045,23	186.682.968,77	139.326.186,00	326.009.154,77	76,96%	269.774.900,00
2014	426.878.425,81	189.794.271,44	121.049.302,75	310.843.574,19	73,83%	315.178.700,00
2015	457.225.610,34	112.420.401,31	25.791.888,35	138.212.289,66	61,58%	281.549.700,00
2016	443.131.173,42	76.727.560,01	348.066,57	77.075.626,58	59,51%	263.700.300,00

**Tabela 22 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de Rio das Ostras-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

No município de Rio das Ostras, chama a atenção o aumento expressivo das despesas com pessoal e encargos de R\$ 155.189.100, em 2011, para R\$ 263.700.300,00, em 2016, ao mesmo tempo em que as receitas de royalties e de participação especial, caíram de R\$ 348.835.716,27, em 2012, para 77.075.626,58, em 2016.

**Figura 15 - Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)

Ano	Demais Receitas Realizadas (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Suficiência no custeio de despesas de pessoal - B/A	Despesas Com Pessoal e Encargos (R\$)
2007	47.511.806,60	38.997.695,02	6.951.065,88	45.948.760,90	71,49%	33.968.050,60
2008	42.283.727,71	79.193.445,45	82.234.307,34	161.427.752,79	106,87%	45.187.091,90
2009	47.826.793,06	73.127.945,30	95.201.180,14	168.329.125,44	122,91%	58.784.603,20
2010	70.386.229,35	98.323.180,62	104.704.983,23	203.028.163,85	0,47%	330.155,20
2011	87.631.135,91	129.423.982,34	122.090.622,65	251.514.604,99	109,28%	95.762.988,20
2012	122.697.048,58	114.120.821,55	119.141.333,37	233.262.154,92	117,26%	143.874.696,00
2013	135.529.013,78	107.493.237,46	121.295.978,56	228.789.216,02	128,38%	173.990.121,50
2014	188.589.427,81	126.233.541,62	110.852.222,67	237.085.764,29	98,26%	185.302.908,70
2015	187.538.144,97	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73	96,16%	180.338.799,40
2016	182.351.953,65	64.043.647,63	9.418.021,62	73.461.669,25	70,21%	128.025.433,80

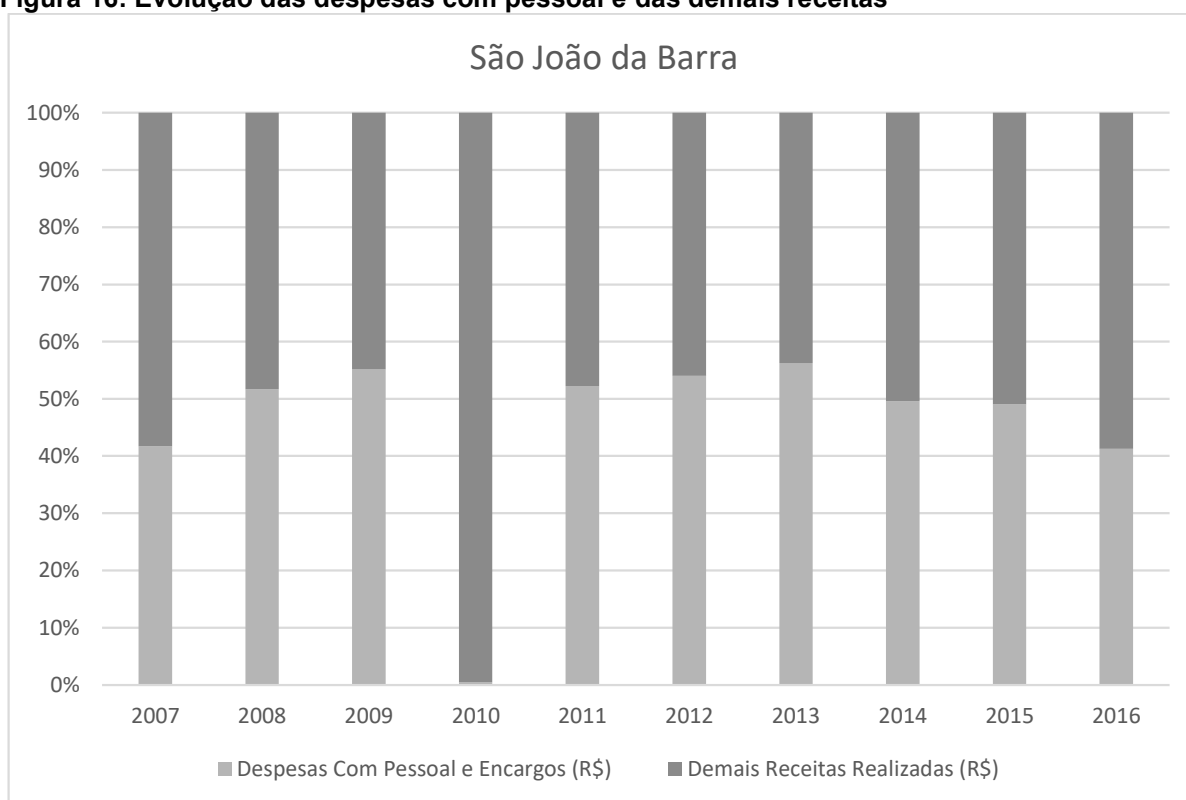
**Tabela 23 - Receitas e despesas com pessoal e encargos de São João da Barra-RJ**

Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)



No município de São João da Barra, é evidente a insuficiência das demais receitas realizadas para o custeio de despesas de pessoal, desde 2007, sendo que, em 2008, 2009, 2011, 2012 e 2013, somente as despesas com pessoal e encargos representaram déficits nominais que atingiram até 28,38%, em 2013, em relação às demais receitas, sendo integralmente financiados com receitas do petróleo. A volatilidade das receitas de participação especial está fortemente representada por quedas expressivas de arrecadação, a partir de 2015, passando de R\$ 237.085.764,29 para R\$ 73.461.669,25, em 2016.

**Figura 16: Evolução das despesas com pessoal e das demais receitas**



**Fonte: Autoria própria com dados do TCE-RJ (2017b)**

Para todos os oito municípios pesquisados, as receitas de participação especial apresentaram quedas consistentes em três exercícios consecutivos, 2014, 2015 e 2016, chegando, inclusive, a ter arrecadação nula nos municípios de Armação dos Búzios e Carapebus, em 2016. No caso de Campos dos Goytacazes, o maior arrecadador dessas receitas, a volatilidade da participação especial está fortemente

representada por quedas expressivas de arrecadação, a partir de 2013, passando de R\$ 672.888.138,32 para R\$ 21.658.473,92, em 2016.

A constatação da ocorrência de déficits orçamentários primários computando-se as receitas realizadas pelos oito municípios sem considerar as compensações financeiras da exploração do petróleo confirma a conveniência da hipótese indicada pelo IMF (2007) quanto à importância de evidenciar o resultado primário não relacionado aos recursos oriundos da exploração do petróleo de modo a permitir transparência na decisão de onde aplicar essas receitas.

#### 4.3 ANÁLISE DOS PARECERES PRÉVIOS APROVADOS PELOS TCE-RJ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DE MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS DE ROYALTIES DE PETRÓLEO DOS EXERCÍCIOS DE 2011 A 2015

Após a análise dos pareceres prévios, conforme dados consolidados na tabela 24, constatou-se que não há conteúdos representativos, ou não são aplicados instrumentos de controle externo: na avaliação da qualidade da estimativa de receitas relativas aos royalties do petróleo na LOA; na expedição de recomendações que considerem os riscos inerentes à realização de receitas do petróleo adequadamente fundamentadas em estudos técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade acadêmica nacional e internacional; na avaliação do grau de transparência efetiva na destinação das receitas do petróleo e sua vinculação a determinada política pública; na avaliação quanto à compatibilidade entre a destinação dos recursos do petróleo e os pressupostos teóricos que embasaram a criação e distribuição dessas compensações financeiras; e na avaliação quanto às naturezas distintas das receitas de royalties e das participações especiais.

Quanto à existência de capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentária financeira de royalties do petróleo, dos 40 pareceres, 30 são estruturados com capítulo dedicado às receitas de royalties do petróleo, em consonância com a importância desses recursos para os municípios pesquisados.

Entretanto, mesmo a avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais, presente em quase todos os pareceres, pode ser considerada superficial e com interpretações jurídicas e fundamentos

teóricos praticamente inexistentes. Não há qualquer referência a julgados de tribunais superiores quanto às vedações legais para aplicação das compensações financeiras.

Conteúdo do Parecer Prévio emitido:	Contas de 2011		Contas de 2012		Contas de 2013		Contas de 2014		Contas de 2015		Total	
	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N
Há capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentária financeira de royalties do petróleo?	5	3	4	4	8	0	6	2	7	1	30	10
Há avaliação quanto à qualidade da estimativa de receitas relativas aos royalties do petróleo na LOA?	0	8	0	8	0	8	0	8	0	8	0	40
Há avaliação quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas?	0	8	1	7	5	3	4	4	7	1	17	23
Há avaliação quanto às naturezas distintas das receitas de royalties e das participações especiais?	0	8	0	8	1	7	0	8	1	7	2	38
Há avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais?	8	0	7	1	8	0	7	1	8	0	38	2
Há expedição de recomendações que considerem os riscos inerentes à realização de receitas do petróleo adequadamente fundamentadas em estudos técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade acadêmica nacional e internacional?	0	8	0	8	0	8	0	8	0	8	0	40
Há avaliação do grau de transparência efetiva na destinação das receitas do petróleo e de vinculação a determinada política pública?	0	8	0	8	0	8	0	8	0	8	0	40
Há avaliação quanto à compatibilidade entre a destinação dos recursos do petróleo e os pressupostos teóricos que embasaram a criação e distribuição dessas compensações financeiras?	0	8	0	8	0	8	0	8	0	8	0	40
Observações	<ul style="list-style-type: none"> <li>O TCE-RJ vem considerando regulares os pagamentos de despesas de pessoal com receitas de royalties com alíquota de 10% e de participações especiais com base em decisões, que fazem referência à Decisão no julgamento do processo 215.499-0/06 (TCE-RJ, 2017a), que concluiu que a única vedação existente para a aplicação de recursos de royalties e participação especial se encontra no art. 8º da Lei n.º 7.990/1989 e refere-se apenas à parcela relativa à alíquota de 5%.</li> <li>Mesmo em decisões exaradas após a edição da Lei 12.858/2013, não há qualquer referência às vedações definidas pela referida lei (BRASIL, 2013).</li> <li>Não há nos pareceres prévios emitidos quaisquer referências a fundamentações baseadas em estudos científicos ou técnicos.</li> </ul>											

**Tabela 24 – Conteúdo dos pareceres prévios de 2011 a 2015**

Fonte: Autoria própria

As decisões do TCE-RJ que concluem pela regularidade da utilização de receitas de participação especial e de royalties >5%, instituídos pela Lei nº 9.478/1997, no pagamento de despesas com pessoal e encargos, invocam a inexistência de vedação expressa na referida lei, de modo a justificar o entendimento. Na prática, todas as decisões nesse sentido fazem referência à Decisão no processo 215.499-0/06 (TCE-RJ, 2017a), a qual faz menção a decisão do TCU, no TC 012.231/1997-5, que consigna não haver expressa determinação acerca de setores em que os recursos de royalties do petróleo devam ser aplicados e conclui que permanecem vigentes as vedações quanto ao pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Para o Relator do TCE-RJ do processo 215.499-0/06: as restrições à aplicação dos recursos provenientes da parcela dos 5% dos royalties têm como único fundamento legal o artigo 8º da Lei nº 7990/89; e não há previsão na Lei nº 9478/97 de qualquer vedação para a utilização dos recursos oriundos de royalties excedentes e da participação especial, assim não apresentam qualquer restrição a sua utilização, como constaria do site da ANP.

Portanto, quanto à aplicação desses recursos em despesas com pessoal ficou evidenciado que os municípios, ao comprometerem expressiva parcela das demais receitas com a folha de pagamento, conforme análise da subseção 4.2, seguem a orientação do TCE-RJ no sentido da regularidade de tal procedimento, exarada em Decisão no processo 215.499-0/06 (TCE-RJ, 2017a).

Mesmo que não tenha havido quaisquer recomendações, ou determinações aos municípios pesquisados, o próprio TCE-RJ reconhece os riscos de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, na apuração dos limites de gastos com pessoal (60% da Receita Total Líquida), considerando que nesse cálculo são contabilizadas as receitas de royalties e participações especiais, com restrições legais para aplicação, além da comprovada volatilidade dos valores arrecadados. De modo que, o risco de comprometimento superior ao admitido pela LRF, das receitas líquidas com despesas com pessoal, é real diante da diminuição da arrecadação desses recursos, em particular, das participações especiais, condição que se verificou conforme análise da subseção 4.1.

Dos oito itens avaliados, apenas três apresentaram forma ou conteúdo aderente ao critério estabelecido. Desses três itens, o que se refere à existência de

capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de royalties do petróleo tem relevância relativa pois trata somente da organização dos pareceres; quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas, trata-se de providência já incorporada por imposição da LRF; e em relação à avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais, embora constituam atribuição constitucional originária dos órgãos de controle externo, ainda assim, apresentam apreciações pouco fundamentadas em estudos científicos, ou em deliberações de órgãos judiciais superiores, sendo basicamente auto referenciadas.

Quanto aos demais quesitos de avaliação de conteúdo dos pareceres, relacionados a atuação mais qualificada do controle externo na apreciação de aspectos de maturidade da governança pública (transparência, *accountability* e controles internos) e de avaliação de políticas públicas implementadas pelos municípios beneficiários de rendas do petróleo, a conclusão não poderia ser pior, pois para todos eles não houve um único comentário mais aprofundado, condição que não contribui para o aperfeiçoamento e implementação da boa governança, que permite que o processo orçamentário revele a verdadeira natureza do governo (BEN-CALEB;AGBUDE, 2012).

Diante da análise realizada, é possível concluir que os pareceres prévios acerca das contas anuais dos municípios pesquisados não abordam com a profundidade e o rigor técnico necessários a questão da extrema dependência dos recursos da exploração do petróleo. Aspectos fundamentais para o equilíbrio fiscal dos entes federados, como a necessidade de estimativas de receitas elaboradas com razoável suporte técnico, transparência efetiva quanto à utilização das diferentes fontes de recursos (royalties e participação especial) e à destinação desses recursos (vedações de aplicação ou avaliação do real benefício à população em caso de vinculação a determinadas políticas públicas) não constam, ou não são observados nas conclusões dos pareceres aprovados.

Os resultados deste estudo corroboram a avaliação empreendida por Costa (2012), em municípios beneficiários de rendas do petróleo situados no Rio Grande do Norte; e no Estado do Rio de Janeiro, o estudo promovido por Pacheco (2007) no sentido de que nos municípios beneficiários de rendas do petróleo não são implementadas ações concretas de promoção de justiça intergeracional. Bem como,

da pouca objetividade na definição de critérios para aplicação dos recursos e ausência de rigidez na fiscalização essenciais para assegurar a realização do objetivo de justiça intergeracional que embasa a própria criação dessas compensações financeiras (VILANI, 2013).

São evidentes os efeitos das lacunas e omissões na legislação, diante da relevância da participação das rendas do petróleo nas receitas municipais, fato que não implica necessariamente no desequilíbrio entre a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, mas propicia incrementos preocupantes na contratação de pessoal (SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2007), decorrentes, invariavelmente, da adoção de soluções que atentam contra a regulamentação em vigor ou procuram contorná-la, que podem significar o agravamento dos problemas enfrentados (CRUZ, 2015).

Embora, para se minimizar os efeitos da dependência das rendas do petróleo, seja necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio, conforme Silva (2012), o que se constatou no estudo, foi exatamente o contrário.

Diante do quadro apresentado, não há dúvidas da necessidade do fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e fiscalização exercida pelo controle externo e pela população (COSTA; SANTOS, 2013).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com respeito aos objetivos específicos definidos para o estudo, as análises efetuadas permitiram concluir que não há evidências na execução orçamentária ou avaliações do TCE-RJ que estabeleçam vínculos entre as receitas de royalties ou de participação especial e qualquer política pública específica em execução nos municípios objetos da pesquisa. Sob o enfoque da governança pública, diante da omissão legislativa na definição de quais ações ou funções devam ser priorizadas e da orientação do TCE-RJ que flexibilizou a aplicação desses recursos em despesas com pessoal e encargos, os aspectos relacionados à transparência, *accountability*, planejamento e controle são fundamentais para o resgate dos valores associados à instituição dessas receitas, criadas como compensações financeiras em face dos riscos de escassez ou exaustão desses recursos naturais.

Além da verificação da conformidade legal na aplicação de rendas do petróleo, é evidente a necessidade do efetivo exercício das prerrogativas do controle externo relacionadas à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia, instrumentalizadas mediante determinações e recomendações aos administradores públicos, em particular, no aprofundamento de estudos técnicos referenciados cientificamente em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o controle externo exercido pelos tribunais de contas, que contam com uma estrutura técnica para exercer com eficiência este controle, é solidariamente responsável por garantir a correção na condução política da aplicação dos recursos do petróleo. Embora não tenha poderes para substituir agentes políticos, a sua atuação é vital para assegurar a transparência e *accountability* necessárias ao exercício do controle social pela sociedade e no auxílio à atuação do Poder Legislativo, no julgamento das contas anuais dos responsáveis.

A ausência completa de regulamentação nas esferas municipais para a aplicação desses recursos é, por si só, representativa da disputa política. Não há dúvida de que se a questão fosse tratada de maneira mais firme na legislação nacional haveria mais objetividade nessa aplicação (SERRA, 2005). É possível propor medidas que promovam o aperfeiçoamento da administração pública e, no caso específico das rendas do petróleo, estudos que ensejem o aprimoramento da legislação, inclusive

com a participação ativa dos órgãos de controle e de pesquisadores mediante a promoção de audiências públicas e painéis de referência. Em uma atuação proativa, em moldes semelhantes à colaboração que o Tribunal de Contas da União presta ao Executivo Federal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com base na análise dos pareceres prévios do TCE-RJ, é possível concluir que eles não abordam com a profundidade e o rigor técnico necessários a questão da extrema dependência dos recursos da exploração do petróleo. Foi possível reconhecer que a crise por que passam os municípios beneficiários de rendas do petróleo, em particular, aqueles que tem um nível de dependência de transferências (NDT) superior a 50% e passaram a auferir receitas de participação especial em volumes superiores aos das receitas de royalties não se iniciou em 2015, com a queda abrupta dos preços do petróleo no mercado internacional. Ela estava presente, já em 2008, quando os níveis de comprometimento das receitas totais realizadas não petrolíferas somente com despesas de pessoal e encargos caracterizaram déficits expressivos de até 35,8%, caso de Campos dos Goytacazes, em 2008.

Para esses oito municípios do Estado do Rio de Janeiro, no lugar de ajustes radicais nas contas públicas de modo a atender as exigências da LRF, as rendas do petróleo foram incorporadas aos orçamentos municipais como receitas ordinárias, desvinculadas de quaisquer políticas públicas específicas, objetivando cobrir os déficits primários, com o aval do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Sendo importante recuperar o contexto em que tal decisão foi adotada, em análise de contas anuais do município de São João da Barra, que mesmo com o alívio proporcionado, emendou sucessivos déficits em 2008, 2009, 2011 e 2012, que computadas somente as despesas com pessoal e encargos atingiram 28,38%, no exercício de 2013. A Prefeitura Municipal de São João da Barra declarou, em 2013, 7.361 vínculos trabalhistas na RAIS, para uma população de 32.747, segundo o Censo de 2010 do IBGE, que corresponde a 22,48% da população total do município.

Diante desta realidade, que expôs a papel exercido pelo TCE-RJ na análise das contas anuais, de 2011 a 2015, em relação à aplicação de *royalties* do petróleo por municípios do Rio de Janeiro, é urgente uma atuação mais eficiente e eficaz dos órgãos de controle externo no que diz respeito às disposições da LRF que assegurem o necessário equilíbrio fiscal. Ainda que legal, a escolha política pela expansão dos gastos com pessoal sem a devida avaliação quanto ao real benefício à população



pode e deve ser questionada com base na própria premissa que fundamenta a instituição dessas compensações financeiras, ou seja, a certeza de que tais recursos naturais se esgotarão e que as próximas gerações não poderão contar com esses rendimentos.

Como limitações da pesquisa, identifica-se a indisponibilidade de pareceres prévios relativos às contas de municípios beneficiários de royalties e participação especial dos Estados de São Paulo, Espírito Santo, Bahia e Rio Grande do Norte, nos exercícios de 2014 e 2015, condição que inviabilizou o aprofundamento das análises com a comparação entre a atuação desses tribunais de contas.

Nesse caso, as limitações deste estudo convertem-se em oportunidades de estudos futuros quando da disponibilização dos pareceres prévios dos exercícios de 2014 e 2015 pelos Tribunais de Contas dos Estados de São Paulo, Espírito Santo e Bahia.

As contribuições, sob as óticas acadêmica e profissional, para além da construção de um referencial teórico abrangente, são reveladas pelo desafio proposto para a inserção do método científico na atuação do controle externo no aperfeiçoamento da administração pública, em especial, quanto à relação entre formulação e avaliação de políticas públicas e a qualidade dos marcos legais e regulamentares.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro**. ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 75-102, 2004. Disponível em: < <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. **Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, 2008. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10115> >. Acesso em: 10 maio 2017.

ASSIS, L. G. B. D. **Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do Parlamento**. 2012. Universidade de São Paulo

BANKOFCANADA. **Monetary Policy Report January 2015**. Ottawa, 2015. Disponível em: < <http://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2014/07/mpr-2015-01-21.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal: Edições 70. 2009.

BAUER, A. **Fiscal Rules for Natural Resource Funds: How to Develop and Operationalize an Appropriate Rule**. Policy Brief, Revenue Watch Institute, Vale Columbia Center on Sustainable International Investment, 2014. Disponível em: < [http://ccsi.columbia.edu/files/2014/09/NRF\\_BP\\_Fiscal\\_EN.pdf](http://ccsi.columbia.edu/files/2014/09/NRF_BP_Fiscal_EN.pdf) >.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Qualitative researching with text, image and sound: A practical handbook for social research**. Sage, 2000.

BEN-CALEB, E.; AGBUDE, G. **Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse**. The Public Administration and Social Policies Review, v. 2, n. 9, p. 49-59, 2012. Disponível em: < <http://revad.uvvg.ro/files/nr9/5.%20ben%20caleb%20egbide%20godwyns%20agbud e.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research**. 1952.

BOADWAY, R.; KEEN, M. **Theoretical perspectives on resource tax design**. The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice, v. 24, p. 13, 2010. ISSN 0415569214.

BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e dá outras providências**. Rio de Janeiro 1953.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e dá outras providências**. Brasília 1985.

- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** 1988.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília 1992.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional e dá outras providências**. Brasília 1997.
- \_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais da Lei nº 9.478/1997 e dá outras providências**. Brasília 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. 2000.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências**. 2001.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira e dá outras providências**. Brasília 2005.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Receita Nacional: Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional 2008.
- \_\_\_\_\_. **Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União**. TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União 2011a.
- \_\_\_\_\_. **Portaria ANP nº 69, de 6 de abril de 2011. Aprova o Regimento Interno da ANP**. Brasília: ANP 2011b.
- \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**. Brasília 2013.
- \_\_\_\_\_. **Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública**. TCU. Brasília: Tribunal de Contas da União 2014.
- \_\_\_\_\_. **Portaria nº 339, de 29 de junho de 2015. Balanço do Setor Público Nacional do exercício de 2014**. . NACIONAL., M. D. F. M. S. D. T. 2015a.
- \_\_\_\_\_. **Relatório do Banco Central do Brasil**. BACEN. Brasília: Banco Central do Brasil 2015b.
- \_\_\_\_\_. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)** Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional. 2016a.
- \_\_\_\_\_. **Manual Técnico de Orçamento - MTO 2017**: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Orçamento Federal. 2016b.
- \_\_\_\_\_. **Nota Técnica Conjunta SPD/CDC nº 01/2016 - Projeções de Preços do Petróleo no Mercado Internacional**. ANP. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2016c.

\_\_\_\_\_. **Balço do Setor Público Nacional. STN.** Brasília, 2017a. Disponível em: < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Boletim Anual de Preços de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis nos Mercados Nacional e Internacional.** 2017b. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/precos-e-defesa-da-concorrenca/precos/boletim-anual-de-precos> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros.** Brasília, 2017c. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Contas e relatórios de gestão (TCU).** Brasília, 2017d. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Fiscal.** Brasília, 2017e. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-de-gestao-fiscal> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária** Brasília, 2017f. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Royalties.** 2017g. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties> >. Acesso em: 5 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Royalties e outras participações. Manuais e Dados.** Brasília, 2017h. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Transferências Constitucionais.** Brasília, 2017i. Disponível em: < [http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::: >. Acesso em: 27 maio 2017.](http://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:::)

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano.** Revista do Serviço Público, v. 1, n. 5, p. 52, 2001. Disponível em: < <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

CARVALHO, F. C. L. **Aspectos éticos da exploração do petróleo: os royalties e a questão intergeracional.** 2008. (Mestrado). COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente.** Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração, 2006.

COASE, R. H. **The problem of social cost.** The journal of Law and Economics, v. 3, p. 1-44, 1960. Disponível em: < <http://www2.econ.iastate.edu/classes/tsc220/hallam/Coase.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

COSTA, H. K. D. M. **O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos: temática energética crítica na**

**análise institucional brasileira**. 2012. (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CRUZ, J. L. V. D. **Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro**. *Petróleo, Royalties & Região*, n. 48, 2015. Disponível em: < <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2015-06.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2017.

DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H.; WILDAVSKY, A. **A theory of the budgetary process**. *American Political Science Review*, v. 60, n. 03, p. 529-547, 1966.

DE AQUINO, A. C. B.; DE AZEVEDO, R. R. **O “ir” realismo orçamentário nos municípios brasileiros**. 15º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. São Paulo: Universidade de São Paulo 2015.

EIA. **Week Petroleum Report**. Washington, 2017. Disponível em: < <https://www.eia.gov/petroleum/> >. Acesso em: 25 maio 2017.

FORBES, M. **Forbes Quotes Thoughts On The Business Of Life**. Jersey City, 2017. Disponível em: < <https://www.forbes.com/quotes/6371/> >. Acesso em: 20 jun 2017.

GIACOMONI, J. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar**. 2004.

\_\_\_\_\_. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2010.

\_\_\_\_\_. **Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária**. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, v. 5, p. 61, 2002.

GOMES, R. D. S. **A influência dos royalties de petróleo no gasto social: o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. 2007. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

GOODIN, R. E. **Political theory and public policy**. Chicago: University of Chicago Press, 1983.

GREGORY, R. **Political Rationality or 'Incrementalism'? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy making theory**. *Policy & Politics*, v. 17, n. 2, p. 139-153, 1989.

GRUBER, J. **Public finance and public policy**. Macmillan, 2004. Disponível em: < <http://users.humboldt.edu/erick/econ311/gruberchapter3.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. **Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil**. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502007000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-80502007000200007&script=sci_arttext) >. Acesso em: 27 maio 2017.

GUEDES, V. L.; BORSCHIVER, S. **Bibliometria: uma ferramenta estatística para a gestão da informação e do conhecimento, em sistemas de informação, de comunicação e de avaliação científica e tecnológica**. Encontro Nacional de Ciência

da Informação, v. 6, p. 1-18, 2005. Disponível em: < [http://www.cinform-antiores.ufba.br/vi\\_anais/docs/VaniaLSGuedes.pdf](http://www.cinform-antiores.ufba.br/vi_anais/docs/VaniaLSGuedes.pdf) >. Acesso em: 27 maio 2017.

HILLMAN, A. L. **Public finance and public policy: responsibilities and limitations of government**. Cambridge University Press, 2003. Disponível em: < <https://ia601208.us.archive.org/2/items/HillmanA.L.PublicFinanceAndPublicPolicy/Hillman%20A.L.%20Public%20Finance%20and%20Public%20Policy.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

HOTELLING, H. **The economics of exhaustible resources**. Journal of political Economy, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931. Disponível em: < <http://msl1.mit.edu/classes/esd123/2003/bottles/Hotelling.pdf> >. Acesso em: 2 maio 2017.

IBP. **Open Budget Index (OBI)**. Washington, 2017. Disponível em: < <http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/publications-2/rankings-key-findings/rankings/> >. Acesso em: 25 maio 2017.

IEA. **World Energy Outlook - WEO**. Paris, 2017. Disponível em: < <http://www.worldenergyoutlook.org/publications/weo-2016/> >. Acesso em: 25 maio 2017.

IMF. **International Monetary Fund. Guide on Resource Revenue Transparency**. Washington, D.C., 2007. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf> >. Acesso em: 26 jul 2017.

\_\_\_\_\_. **Primary Commodity Prices**. Washington, 2017. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx> >. Acesso em: 25 maio 2017.

INTOSAI. **Principles of Transparency and Accountability ISSAI 20**. Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundamental Principles of Public-Sector Auditing ISSAI 100**. Vienna: International Organization of Supreme Audit Institutions 2013.

LANE, J.-E. **The public sector: concepts, models and approaches**. 3. ed. London: Sage, 2000. Disponível em: < [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=IPK0k1CMHAAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=jan+erik+lane&ots=FtHOIVF2U-&sig=EBW4--V4E8Z\\_lfW5bbsR7E7XSOg#v=onepage&q=jan%20erik%20lane&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=IPK0k1CMHAAC&oi=fnd&pg=PR7&dq=jan+erik+lane&ots=FtHOIVF2U-&sig=EBW4--V4E8Z_lfW5bbsR7E7XSOg#v=onepage&q=jan%20erik%20lane&f=false) >. Acesso em: 10 maio 2017.

LAURENTIIS, L. D.; DIAS, R. **A qualidade legislativa no Direito brasileiro - Teoria, vícios e análise do caso do RDC**. Revista de Informação Legislativa, v. 5254, n. 208, 2015. Disponível em: < [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril\\_v52\\_n208\\_p167.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167.pdf) >. Acesso em: 20 jun 2017.

LINDBLOM, C. E. **The science of" muddling through"**. Public administration review, p. 79-88, 1959. Acesso em: 5 maio 2017.

MACHADO, N.; HOLANDA, V. B. D. **Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil**. Revista de Administração Pública, v. 44, n. 4, p. 791-820, 2010. Disponível em: < <http://w.scielo.br/pdf/rap/v44n4/v44n4a03.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

MT. **Relação Anual de Informações Sociais - RAIS**. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf> >. Acesso em: 25 jul 2017.

O'DONNELL, G. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política**. Revista Española de Ciencia Política, v. 11, p. 11-31, 2004. Disponível em: < <http://users.humboldt.edu/erick/econ311/gruberchapter3.pdf> >. Acesso em: 2 maio 2017.

OECD. **Principles of Budgetary Governance**. Paris, 2014. Disponível em: < <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

OPEC. **World Oil Outlook (WOO)**. Bagdad, 2017. Disponível em: < [http://www.opec.org/opec\\_web/static\\_files\\_project/media/downloads/publications/WOO%202016.pdf](http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/WOO%202016.pdf) >. Acesso em: 25 maio 2017.

PACHECO, C. A. G. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil**. 2007. (Mestrado). COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

PIGOU, A. C. **The Economics of Welfare**. 4<sup>a</sup>. London: Macmillan and Co., 1932. Disponível em: < <http://www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW1.html> >. Acesso em: 5 maio 2017.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomía**. 7<sup>a</sup>. Madrid: Pearson Educación, S.A., 2009.

POSTALI, F. A. S. **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. Disponível em: < [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7705/1/Premio%20BNDES\\_24\\_Renda%20Mineral,%20Divis%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Benef%C3%ADcios%20Governamentais\\_P.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/7705/1/Premio%20BNDES_24_Renda%20Mineral,%20Divis%C3%A3o%20de%20Riscos%20e%20Benef%C3%ADcios%20Governamentais_P.pdf) >. Acesso em: 20 jun 2017.

RICHARD, A.; DANIEL, T. **Managing public expenditure a reference book for transition countries: A Reference Book for Transition Countries**. OECD Publishing, 2001. Disponível em: < <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

SERRA, J. **As vicissitudes do orçamento**. Revista de Economia Política, v. 13, n. 4, p. 143-149, 1993. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/52-11.pdf> >. Acesso em: 25 maio 2017.

SERRA, R. V. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2005. Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

SERRA, R. V.; MOTHÉ, N.; MORETT, D. **Mazelas da distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil e ensinamentos a partir das experiências SulAmericana**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém-PA 2007.

SHAH, A. **The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies**: World Bank 1994.

SILVA, M. J. A. D. **Caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo: O Papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no estado do Rio Grande do Norte**. 2007. Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

SLOMSKI, V.; PERES, Ú. D. **As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública**. Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: < [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369967/mod\\_folder/content/0/4.O.5%20SLOMSKI%3B%20PERES.%20Despesas%20Publicas%20no%20Orçamento.pdf?forcedownload=1](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/369967/mod_folder/content/0/4.O.5%20SLOMSKI%3B%20PERES.%20Despesas%20Publicas%20no%20Orçamento.pdf?forcedownload=1) >. Acesso em: 5 maio 2017.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de sociologia e política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24> >. Acesso em: 5 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16> >. Acesso em: 5 maio 2017.

STARK, D.; BRUSZT, L. **Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 13, n. 36, 1998. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091998000100002&script=sci\\_arttext&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091998000100002&script=sci_arttext&tlng=es) >. Acesso em: 26 maio 2017.

STIGLITZ, J. E. **Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: governance and accountability**. Governance, v. 16, n. 1, p. 111-139, 2003. Disponível em: < [https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1437/Stiglitz\\_democratizing\\_the\\_IMF.pdf](https://www0.gsb.columbia.edu/mygsb/faculty/research/pubfiles/1437/Stiglitz_democratizing_the_IMF.pdf) >. Acesso em: 5 maio 2017.

TCE-RJ. **Lei Complementar nº 63 de 1 de agosto de 1990**. Rio de Janeiro 1990.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - Consulta Processos**. Rio de Janeiro, 2017a. Disponível em: < <http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo> >. Acesso em: 18 jun 2017.

\_\_\_\_\_. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro, 2017b. Disponível em: < <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/relatorios-lrf> >. Acesso em: 20 jun 2017.

TCU. **Tribunal de Contas da União - Competências**. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/> >. Acesso em: 20 jun 2017.

TRUE, J. L. **Avalanches and incrementalism: Making policy and budgets in the United States**. The American Review of Public Administration, v. 30, n. 1, p. 3-18, 2000. Disponível em: < <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/02750740022064524> >. Acesso em: 5 maio 2017.

UCAM. **Info Royalties**. Campos dos Goytacazes: Universidade Cândido Mendes 2017.



VILANI, R. M. **Sob o signo de Libra**. Petróleo, Royalties & Região, n. 42, 2013. Disponível em: < <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2013-12.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2017.

WILDAVSKY, A. B. **Politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WINER, S. L. **Some Evidence on the Effect of the Separation of Spending and Taxing Decisions**. Journal of Political Economy, v. 91, n. 1, p. 126-140, 1983. Disponível em: < <http://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/261131> >. Acesso em: 5 maio 2017.

WORLD\_BANK. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. 2016. Disponível em: < <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> >. Acesso em: 5 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Commodity Markets Outlook**. Washington. 2017a. Disponível em: < <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)**. Washington, 2017b. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA> >. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Washington, 2017c. Disponível em: < <http://info.worldbank.org/governance/WGI/#home> >. Acesso em: 25 maio 2017.