

ROYALTIES

**Recursos para políticas públicas
e desenvolvimento sustentável**



CATALOGAÇÃO NA FONTE
Polis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais
Centro de Documentação e Informação

Royalties: recursos para políticas públicas e desenvolvimento sustentável. / Coordenação Danielle Klintowitz. - São Paulo: Instituto Pólis, 2016.
104p. (Caderno Temático, 2)

ISBN 978-85-7561-075-6 (Publicação Impressa)
ISBN 978-85-7561-076-3 (Publicação Digitalizada)

1. Região Metropolitana da Baixada Santista, SP. 2. Litoral Norte, SP. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Desenvolvimento econômico – Aspectos ambientais. 5. Desenvolvimento social. 6. Políticas públicas. 7. Controle social do orçamento. 8. Orçamento municipal. 9. Petróleo- Pré-sal, Regulação, PPSA. 10. Royalties do petróleo, Brasil. 11. Royalties e participações especiais. 12. Royalties e orçamento municipal. 13. Observatório dos Royalties. 14. Planejamento territorial. 15. Sustentabilidade social e ambiental. 16. Indicadores sociais, econômicos e ambientais. 17. Marco Regulatório do Petróleo e Gás. I. Título. II. Instituto Pólis. III. Klintowitz, Danielle. IV. Kayano, Jorge. V. Romeiro, Paulo. VI. Fontes, Mariana Levy Piza. VII. Gentile, Ana Cristina. VIII. Observatório Litoral Sustentável.

CDD 338.27282
CDU 330.123(81)



O trabalho Royalties: recursos para políticas públicas e desenvolvimento sustentável de Danielle Klintowitz, Ana Cristina Gentile, Jorge Kayano, Paulo Romeiro, Mariana Levy Piza Fontes está licenciado com uma Licença Creative Commons - Atribuição-NãoComercial 4.0 Internacional..

CADERNO
TEMÁTICO 2 

ROYALTIES

**Recursos para políticas públicas
e desenvolvimento sustentável**





Produção do Observatório Litoral Sustentável, uma parceria entre o Instituto Pólis e a Petrobras

COORDENAÇÃO

Danielle Klintowitz

CONTEÚDO E PESQUISA

Ana Cristina Gentile, Gilda Nunes, Jorge Kayano, Mariana Levy Piza Fontes, Paulo Romeiro e Rodrigo Dantas Bastos

SUMÁRIO EXECUTIVO

Luiz Gonzaga

PRODUÇÃO OBSERVATÓRIO LITORAL SUSTENTÁVEL

COORDENAÇÃO DE COMUNICAÇÃO

Maria Judith Magalhães Gomes

PRODUÇÃO EDITORIAL

Bianca Phyl, Luci Ayala e Isadora Pinheiro

REVISÃO

Helena Gomes

PROJETO GRÁFICO E DIREÇÃO DE ARTE

Renata Alves de Souza

ILUSTRAÇÕES E INFOGRÁFICOS

Daniel das Neves

GRÁFICOS E TABELAS

Luísa Nasraui

FOTOS

Agência Petrobras, Prefeitura Municipal de Ilhabela, OlharImagem, Instituto Pólis

DIAGRAMAÇÃO

Tipográfico Comunicação

EQUIPE OBSERVATÓRIO LITORAL SUSTENTÁVEL

COORDENAÇÃO

Nelson Saule Júnior
Danielle Klintowitz
Maria Judith Magalhães Gomes
Guadalupe Abib de Almeida (até junho de 2015)

SECRETARIA EXECUTIVA

Stacy Torres
Neide Pereira Santos
Reginaldo Vieira Nazário

TÉCNICOS

Adriano Borges Costa
Ana Cristina Vellardi (de agosto de 2015 até novembro de 2015)
Ana Cristina Gentile Ferreira
Anna Luíza Salles Souto Ferreira (até outubro de 2015)
Amanda Kamanchek Lemos (até novembro de 2014)
Andrea Braga Salgueiro (até junho de 2015)
Bianca Pyl
Cauê Marques (até julho de 2015)
Christiane Gasparini Araújo Costa
Diogo Soares (até janeiro de 2016)
Edson Marques Lobato
Eliane Simões (a partir de junho de 2016)
Elisabeth Grimberg
Fernanda Versolato
Gilda Helena Leoncio Nunes (de julho até outubro de 2015)
Hamilton Faria (até novembro de 2014)
Hélio Wicher Neto
Henrique Botelho Frota (a partir de setembro de 2015)
Irene Maestro (a partir de abril de 2015)
Isabel Ginters (a partir de janeiro de 2015)
Isadora Pinheiro (estagiária, a partir de junho de 2016)
Jorge Kayano
Letícia Palazzi Perez
Luci Ayala (a partir de novembro de 2015)
Marcela Oliveira Scotti de Moraes (a partir de junho de 2016)
Mariana Levy Piza Fontes (até abril de 2016)
Mariana Romão
Mônica Antonia Viana (a partir de setembro de 2015)
Paola Tesser (estagiária até maio de 2016)
Patrícia Menezes Cardoso
Paulo Henrique de Araújo Neves (a partir de janeiro de 2015)
Paulo Romeiro
Rafael Paulo Ambrosio (até junho de 2015)
Roberto Francine Júnior
Vitor Nisida

APOIO | INSTITUTO PÓLIS

Clodoaldo Santos
Dilma Sylvéria dos Santos Nazário
Gisele Balestra
João Batista dos Santos
João Carlos Ignácio
Lucas de Figueredo
Maria Aparecida Mendes
Maria Cristina da Silva
Maria da Paixão Pereira Mota
Raul Alves da Silva
Rosângela Maria da Silva
Sandra Barbosa Pessoa
Tânia Maria Masselli



ROYALTIES

**Recursos para políticas públicas
e desenvolvimento sustentável**



Conteúdo

6



Apresentação

10



Sumário executivo

- 11 Recursos para um futuro sustentável
- 14 Recursos extras não garantem o desenvolvimento
- 21 Os números dos royalties no Litoral Paulista
- 27 Legislação

34



1 Marco legal do petróleo e gás no Brasil

- 36 O novo marco legal
- 37 O regime de exploração do petróleo no Brasil
 - 37 Antecedentes da questão petrolífera no Brasil
- 39 O Pré-sal e o novo marco legal
- 39 A cessão onerosa de hidrocarbonetos do Pré-sal para a Petrobras
- 40 Natureza jurídica da PPSA
- 41 O regime de partilha de produção
- 42 Regime de concessão do petróleo x regime de partilha de produção
- 44 Participações governamentais
 - 45 Royalties: conceitos fundamentais
- 50 Fundo Social: limites e possibilidades
- 52 Conclusões
 - 53 Referências bibliográficas



54 **2** Os royalties e os municípios do Litoral Norte e Baixada Santista

- 56 **Transparência e monitoramento social**
- 56 Informação e participação
- 56 O que são royalties?
- 57 Como são calculados os royalties
- 59 Distribuição de royalties e participações especiais
- 60 Desempenho em 2015
- 63 **Distribuição por tipos de royalties**
- 63 Tipos de royalties distribuídos nos municípios da Baixada Santista e do Litoral Norte
- 78 **Receitas dos municípios da Baixada Santista**
- 82 **Os municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista segundo as receitas**



84 **3** Observatório dos royalties

- 86 **Royalties do petróleo e gás e a gestão municipal: a experiência do Rio de Janeiro**
- 88 **Proposta do Observatório dos Royalties**
- 87 Objetivo geral
- 88 Objetivos específicos
- 88 Objeto do Observatório dos Royalties
- 90 Instrumentos de gestão pública
- 92 Critérios para definição de temas e programas prioritários
- 94 Indicadores
- 97 Observatório dos Royalties e entes federativos
- 97 Observatório dos Royalties e poderes Legislativo e Judiciário
- 98 Marco temporal
- 99 Estratégia de comunicação

An aerial photograph of the Cidade de Itaguaí offshore platform under construction. The platform is a complex of steel structures, including a large crane on the left and various levels of decks. It is mounted on a red-hulled ship. The background is a vast expanse of blue ocean. A semi-transparent grey rounded rectangle is overlaid on the left side of the image, containing the word 'Apresentação' in white text.

Apresentação



A descoberta de grandes reservas de petróleo e gás na camada do Pré-sal, em 2006, e sua bem-sucedida exploração na Bacia de Santos recolocaram na ordem do dia no País e no Litoral Paulista o debate sobre os impactos sociais, econômicos e ambientais dos grandes empreendimentos associados à cadeia petrolífera, bem como a importância do controle social sobre a distribuição dos benefícios da exploração desses recursos.

O Observatório Litoral Sustentável, uma parceria entre o Instituto Pólis e a Petrobras, vem promovendo o debate sobre o tema por meio da Mesa de Diálogo Litoral Norte e da Câmara Temática da Baixada Santista, instâncias de participação, articulação de interlocutores e debate público sobre os grandes empreendimentos que vêm sendo implantados no Litoral Paulista. Este caderno temático, *Royalties: Recursos para Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável*, faz parte do esforço do Observatório para divulgar informações e conteúdos construídos de forma participativa nos debates, contribuindo para ampliar a participação da comunidade nos processos decisórios relacionados aos grandes empreendimentos e às suas contrapartidas para a sociedade.

O primeiro estudo deste caderno temático, *Marco legal do petróleo e gás no Brasil: Reflexões sobre as possibilidades de implementação de políticas públicas*, apresenta as inovações legais e jurídicas e o novo marco legal para a atividade petrolífera adotados no Brasil a partir de 2010. Aponta os mecanismos que possibilitam a implementação nas regiões impactadas de políticas públicas na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da justa distribuição das riquezas geradas pela exploração e produção do petróleo e gás.

Os recursos dos royalties beneficiam a União, os estados e os municípios produtores, os que sediam instalações petrolíferas e os estados e municípios confrontantes, aqueles cujas linhas de mar territorial abarcam as áreas marítimas de exploração e produção. Com o aumento das atividades de exploração de petróleo e gás, desde 2010, os municípios do Litoral Paulista vêm arrecadando um volume crescente de recursos de royalties.

Provenientes de recursos naturais não renováveis e condicionadas pelo volume extraído e pelo preço de mercado do petróleo e gás, as novas receitas colocam desafios também novos para gestores públicos e sociedade civil relativos aos mecanismos de gestão desses valores e às escolhas mais frutíferas para sua destinação. Essa nova realidade requer iniciativas para melhorar a transparência da gestão pública, facilitar o acesso à informação, estimular a participação da sociedade civil sobre a aplicação das receitas e ampliar o controle social dos orçamentos municipais.



O impacto dos recursos dos royalties no orçamento dos municípios do Litoral Paulista, a importância de ampliar a transparência de sua gestão e a participação da sociedade nesse processo são temas do segundo estudo deste caderno, *Royalties nos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista*.

A proposta de criação do *Observatório dos Royalties*, terceiro estudo aqui publicado, também é resultado das discussões nas instâncias de diálogos do Observatório Litoral Sustentável sobre as consequências e impactos da produção de petróleo e gás no Litoral Paulista depois da descoberta da camada do Pré-sal. Construída por meio do diálogo e com a participação de organizações da sociedade civil, poder público e representantes dos grandes empreendedores na região, foi apresentada e debatida no âmbito da 5ª reunião da Mesa de Diálogo do Litoral Norte e da 7ª Reunião da Câmara Temática da Baixada Santista, coordenadas pelo Observatório Litoral Sustentável.

Os objetivos do Observatório dos Royalties são contribuir para a transparência de informações, acompanhar e possibilitar o controle social dos recursos gerados pelas participações governamentais sobre a exploração e produção do petróleo e gás da região do Litoral Norte e da Baixada Santista. Para isso, a proposta do Observatório dos Royalties inclui monitorar a aplicação desses recursos e das participações especiais nos municípios, acompanhar políticas públicas prioritárias para mitigação dos impactos da cadeia do petróleo e gás, promover análises comparativas de orçamentos municipais e disseminar as informações para a sociedade civil, entre outras.

A proposta inclui também o acompanhamento dos royalties gerados pela exploração petrolífera localizada no Litoral Paulista e destinados ao estado de São Paulo e à União. Prevê o acompanhamento de ações relativas ao tema no âmbito dos três poderes, do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, em âmbito federal, estadual e municipal.



A detailed illustration of an offshore oil rig, showing its complex structure with multiple levels, cranes, and various equipment. The rig is set against a clear blue sky. The lower portion of the image is dark, suggesting the rig's reflection in the water or a dark background. A semi-transparent grey rounded rectangle is overlaid on the middle of the image, containing the title text.

Sumário Executivo



Recursos para um futuro sustentável

O crescimento significativo das atividades de produção de petróleo e gás na Bacia de Santos desde o início da exploração da camada do Pré-sal, em 2006, apresenta imensos desafios e oportunidades para implementação de políticas públicas nos municípios do Litoral Paulista. Um volume inédito de recursos oriundos de royalties e participações especiais sobre a atividade petrolífera na região passou a engordar o caixa das prefeituras locais, chegando, em algumas delas, a dobrar o orçamento municipal. Entretanto, multiplicam-se os impactos, diretos e indiretos, da produção de petróleo nesses municípios, com a ampliação da especulação imobiliária, da migração desordenada e a sobrecarga sobre a infraestrutura de serviços públicos já deficitários, como saúde, educação, mobilidade urbana e transportes, entre outros.

Para Danielle Klintowitz, coordenadora do Observatório Litoral Sustentável (OLS), a participação da sociedade civil e o controle social são essenciais para garantir que as novas receitas municipais sejam aplicadas em políticas públicas sustentáveis, com vista a garantir o futuro das novas gerações. “A sociedade civil, juntamente com os gestores públicos, tem de avaliar quais os impactos da cadeia de petróleo na região para poder definir a destinação dos royalties. Se essa cadeia impacta o meio ambiente, a estrutura viária e territorial dos municípios, se ela gera especulação imobiliária e problemas habitacionais graves, ou afeta os meios de vida de comunidades tradicionais de caixaras que vivem da pesca, os royalties deveriam ser canalizados para essas questões”, avalia Danielle.

À chegada de novos recursos para as prefeituras e aos impactos da atividade na região somam-se polêmicas, impasses e questionamentos sobre a validade dos marcos legais que regem a indústria petrolífera no País. Convivem hoje no Brasil três regimes jurídicos que regulam o setor de petróleo e gás: o regime de concessão, instituído em 1997, e o de partilha da produção e de cessão onerosa, adotados em 2010. Nesse mesmo ano, foi criado ainda o Fundo Social do Pré-sal, que se juntou ao Fundo Especial do Petróleo.

Novas leis, adotadas em 2012 e 2013, vincularam a destinação de recursos oriundos do petróleo à educação e saúde e reduziram os percentuais de royalties destinados às regiões produtoras em benefício de um número maior de municípios brasileiros. A União passou a reter uma parcela maior dos royalties, reduzindo as parcelas de estados e municípios. “A diferença entre os dois principais regimes, o de concessão e o de partilha, tem a ver com a tentativa do Governo Federal de ampliar sua participação na produção e no lucro gerado pela exploração do petróleo e gás no País”, explica o advogado Paulo Romeiro, do OLS. Entretanto, essas alterações legais foram suspensas por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal a favor de ação impetrada pelo estado do Rio de Janeiro (ADIN n.º 4917) que, junto com outros estados e municípios produtores, se sentiu prejudicado com as novas regulamentações.

Mesmo assim, considerando apenas os contratos anteriores a 2012, quase todos sob o regime de concessão, vem crescendo ano a ano a arrecadação de royalties e participações especiais sobre a atividade petrolífera nos municípios paulistas. Entre 2010 e 2014, o volume desses recursos mais do que triplicou na região, passando de R\$ 131 milhões em 2010 para R\$ 484,68 milhões em 2014. Cerca de 73% desse total (R\$ 356,6 milhões) foram destinados em 2014 aos municípios do Litoral Norte (Ilhabela, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba), restando R\$ 128,04 milhões (27%) aos da Baixada Santista (Bertioga, Cubatão, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente, Mongaguá, Itanhaém, Guarujá e Santos). Nesse período, a entrada dos recursos nos 13 municípios cresceu 270%, enquanto a receita orçamentária total aumentou apenas 51%, passando de R\$ 5,7 bilhões em 2010 para R\$ 8,7 bilhões em 2014.

Ainda que alguns desses municípios recebam uma parcela pequena de royalties em relação ao seu orçamento (como Mongaguá e Itanhaém), a perspectiva é de crescimento desses recursos. O aumento das receitas com royalties na região levanta também a preocupação sobre a sua destinação. “É importantíssimo o controle social dos royalties para que a sociedade saiba em que esses recursos estão sendo aplicados”, alerta Lucila Vianna, assessora da gerência do Litoral Norte da Fundação Florestal.



O que é e como funciona

O QUE SÃO ROYALTIES?

Os royalties são uma das espécies de remunerações governamentais, conhecidas como **participações governamentais**, relacionadas às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, assim como a **participação especial** (valor cobrado de campos com alta rentabilidade ou grande volume de produção), o **bônus de assinatura** (valor oferecido nas licitações dos blocos exploratórios), e o **pagamento pela ocupação ou retenção de área** (valor por km² da área objeto de contratação). Aqui nos concentraremos nos royalties e participações especiais, que são os recursos destinados à União, estados e municípios.

QUEM TEM DIREITO A RECEBER?

Além da União, são beneficiários de royalties e participações especiais os estados e municípios produtores, afetados pela produção ou que sediam instalações petrolíferas, e estados e municípios confrontantes, que são aqueles cujas linhas de mar territorial abarcam as áreas marítimas de exploração e produção. Contudo, pode-se dizer que todos os municípios e estados brasileiros recebem, direta ou indiretamente, algum recurso de royalties, pois uma parte pequena é destinada ao Fundo Especial do Petróleo (FEP), cuja distribuição obedece às mesmas regras do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE).

COMO SÃO PAGOS?

Os royalties e participações especiais de cada campo de petróleo e gás são pagos mensalmente pelas empresas concessionárias diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa os valores aos municípios, estados e à União.

QUEM FISCALIZA E CALCULA AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS?

A Agência Nacional de Petróleo (ANP) é o órgão responsável pela fiscalização da produção de hidrocarbonetos no País e pelo cálculo do valor dos royalties e das participações especiais (parcela da receita dos campos de grande produção ou rentabilidade) a ser pago a municípios, a estados e à União.

COMO SÃO CALCULADOS?

O valor dos royalties é determinado pela aplicação de uma porcentagem entre 5% e 10% sobre o valor da produção mensal do campo produtor de petróleo e gás. Atualmente, a alíquota média é de 9,9% para os campos marítimos e de 9,5% para os campos terrestres.

Já participação especial é aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos. É aplicada somente no regime de concessão e não no de partilha de produção.



Recursos extras não garantem o desenvolvimento

O uso dos royalties

Para os municípios beneficiários de royalties, a prioridade deveria ser ouvir as demandas da população e elaborar e executar planos de gestão de políticas públicas que deem sustentabilidade aos recursos extras que chegam a seus caixas. Essa é uma das principais avaliações feitas pelas entidades da sociedade civil ouvidas durante a 5ª. reunião da Mesa de Diálogo Grandes Empreendimentos do Litoral Norte e da 7ª. Reunião da Câmara Temática de Grandes Empreendimentos, Setor Imobiliário e Transformações Regionais da Baixada Santista, promovidas pelo Observatório Litoral Sustentável.

O receio da sociedade civil e de entidades do Litoral Paulista é de que se repliquem exemplos de municípios beneficiados por grande volume de recursos oriundos da atividade petrolífera que, desperdiçando a oportunidade, hoje apresentam indicadores sociais piores do que os do período anterior à entrada daqueles recursos. Esse fato ocorre porque as novas receitas não foram utilizadas onde deveriam: para enfrentar os impactos dos empreendimentos, como migração da mão de obra, especulação imobiliária e precarização da moradia, da saúde, educação, dos transportes etc.

Cubatão, que abriga um polo petroquímico, refinaria e siderúrgica, está entre os exemplos desse descuido, reconheceu Fábio Inácio, secretário de governo do município, em palestra durante a 5ª Mesa de Diálogo Grandes Empreendimentos do Litoral Norte. “A cidade foi fortemente impactada pela instalação das indústrias que trouxeram, claro, muita renda ao município, mas também problemas sociais graves. O município recebeu muito dinheiro, mas não o aproveitou e sofreu com ausência de políticas públicas, gerando uma dívida social imensa”, explicou o secretário.

O mesmo quadro se repetiu em alguns municípios do Sul fluminense, que receberam grandes somas de royalties e apresentam deficiências agudas na infraestrutura social para suas populações.

A sociedade civil do município que mais recebe royalties do petróleo no estado de São Paulo, Ilhabela, tenta evitar esse desperdício. Segundo Gilda Nunes, engenheira civil e coordenadora do Instituto Ilhabela Sustentável, a cidade conta com entidades e organizações sociais consolidadas que estão atentas às destinações dos recursos. “Não é fácil acompanhar. Muitas vezes o poder público municipal não presta contas desses recursos, mas estamos organizados e atentos”, explica. Em 2015, Ilhabela recebeu R\$ 200 milhões de royalties, o equivalente a cerca de 60% da receita orçamentária total da prefeitura.

Gilda cita o exemplo de Macaé, município do Norte fluminense, como o único na região que estruturou um fundo municipal com recursos oriundos dos royalties (que respondem por 50% das receitas totais da cidade) e objetivam financiar o desenvolvimento local. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social de Macaé recebe dotação orçamentária anual, prevista no Orçamento Municipal. Conta com conselho gestor e financia projetos sociais e de infraestrutura de transporte e urbana, entre outros.

Planejamento

RECEITAS FINITAS E VARIÁVEIS

A queda vertiginosa, nos últimos dois anos, do preço do barril de petróleo, que atingiu seu pico em janeiro de 2014, a US\$ 115,71 o barril (Brent), para a mínima de US\$ 27,1 o barril, em janeiro de 2016, reduziu em 20% o volume de royalties recebidos pelos municípios da Baixada Santista, em 2015. Os números deste ano ainda não estão consolidados, mas reforçam o fato de que os royalties são recursos variáveis e o petróleo e gás, minerais fósseis, são finitos. “Temos não apenas as questões imediatas da nossa própria política de exploração e produção de petróleo, como a influência das dinâmicas internacionais ou globais sobre a atividade petrolífera”, afirma Danielle. “Portanto, trata-se de um quadro complexo, sobre o qual estamos nos propondo a começar um diálogo”.

Além das oscilações de mercado, outros fatores, como plano de investimento, estratégia de produção das empresas e descoberta de novos campos e novas instalações podem influir no fluxo de royalties para os municípios. Essas condições exigem que os gestores públicos aproveitem os recursos, de forma planejada, para reforçar a infraestrutura pública de serviços.



Vinculação dos recursos

ENGESSAMENTO OU GARANTIA?

Em 2013, o Congresso Nacional aprovou modificações na Lei do Pré-sal que reduziram os percentuais de royalties recebidos por municípios produtores e, ao mesmo tempo, vincularam a aplicação dos recursos em educação (75%) e saúde (25%). As mudanças na legislação foram suspensas pelo Supremo Tribunal Federal, que concedeu liminar ao estado do Rio de Janeiro. Hoje, para contratos assinados até dezembro de 2012 não há vinculação dos royalties, mas há vedações de uso, como custeio de pessoal e pagamento de dívidas, exceto com a União, entre outras.

Escaldados com exemplos abundantes de má gestão de recursos públicos no País, muitas pessoas celebraram a vinculação dos royalties como uma garantia de mais verbas para educação e saúde. No entanto, algumas experiências no Litoral Paulista demonstram que a vinculação nem sempre é a melhor solução. “Se a nova legislação sobre royalties fosse aplicada hoje, o município de Ilhabela, por exemplo, não teria como destinar R\$ 150 milhões só para a educação porque possui apenas 6 mil alunos”, explica Gilda Nunes, do Instituto Ilhabela Sustentável. O município já gasta em educação sete vezes mais do que a média de outros municípios da região. “Não teríamos como aplicar os recursos dessa forma. Temos todas as outras áreas do município para cuidar”, diz Gilda.

Além de áreas como saneamento, transporte e meio ambiente, o município deveria se preparar para não ficar dependente do recurso, uma vez que é finito e que pode acabar em alguns anos.

Na visão de Gilda Nunes, os recursos dos royalties devem ser direcionados para enfrentar esses impactos e para investimento em outras áreas. “É preciso planejamento e capacitação das pessoas para acompanhar essa evolução”.

Segundo Danielle Kintowitz, a vinculação dos recursos dos royalties está ligada às políticas de governo, em particular aquelas reconhecidamente deficitárias, como a educação e a saúde, e não aos impactos da cadeia de petróleo nos municípios. “Os royalties deveriam ser investidos em programas de mitigação e compensação de impactos potenciais da atividade petrolífera na região. Nesse sentido, houve uma extrapolação com a vinculação de recursos, o que engessa as prefeituras”, afirma Danielle.

Já Fábio Inácio, secretário de Governo de Cubatão, vê com bons olhos a vinculação dos recursos dos royalties à saúde e educação. “São as áreas críticas que mais consomem o orçamento da prefeitura. Com a pressão populacional, aumenta muito a demanda por creches, escolas, hospitais, professores e profissionais da saúde”, diz. Hoje, os recursos oriundos de royalties em Cubatão, segundo município mais rico do Litoral Paulista, são direcionados principalmente para pavimentação e coleta de lixo.

Labirinto dos royalties

IDENTIFICAÇÃO E TRANSPARÊNCIA

A criação de uma conta específica (rubrica) para identificar a entrada e saída de royalties no caixa das prefeituras é uma das demandas centrais da sociedade civil para possibilitar o monitoramento e algum controle social sobre esses recursos. A identificação daria mais transparência e controle sobre o percurso dos montantes nos municípios, desde a sua entrada à aplicação final. Hoje é muito comum esses recursos se misturarem à receita geral do município, tornando difícil o seu monitoramento.

O problema é agravado pela discrepância de informações e registros de dados sobre royalties (valores, tipos, origens e repasses) entre prefeituras, Agência Nacional de Petróleo (ANP), Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Secretaria Nacional do Tesouro (STN). “Talvez a ANP (que regula os royalties no país) pudesse criar uma norma para que os municípios registrassem a entrada e a saída dos royalties nessa rubrica específica”, sugere Danielle. “Sem esse registro, não sabemos aonde foi parar esse dinheiro”.

Com dinheiro entrando sem rubrica e sem destinação definida, as prefeituras aplicam o dinheiro nos mais variados projetos. “Gastam simplesmente porque têm de gastar. Montam centros de exposição, fazem mirantes mirabolantes, compram obras de arte, até expandem a infraestrutura, mas sem planejamento”, detalha Gilda Nunes. No caso de Ihabela, a prefeitura não conseguiu “gastar” os R\$ 150 milhões de royalties que entraram em 2015. “Este ano, os recursos atingiram mais de 50% e o município não consegue aplicar todo o recurso”.

Com vista a assegurar participação da sociedade sobre a destinação dos royalties e sobre o orçamento municipal, entidades organizadas de Ilhabela, incluindo o Instituto Ilhabela Sustentável, elaboraram uma agenda mínima para o município, com plano de metas para a melhoria de indicadores sociais, como saneamento, saúde, transporte, educação e segurança, entre outros. “Nosso objetivo é que os gestores se comprometam a destinar os recursos para as áreas que a sociedade demanda”, explica Gilda. Essa agenda mínima está sendo levada aos candidatos a prefeito da próxima eleição para obter deles o compromisso, assinado, com a agenda.



Territórios e direitos

METODOLOGIA POLÊMICA DEFINE MUNICÍPIOS BENEFICIADOS

Um dos critérios fundamentais para que o município receba royalties da atividade petrolífera é o limite de suas águas territoriais que podem ou não abarcar as áreas marítimas de produção de petróleo e gás. Esse limite é dado por linhas traçadas a partir de pontos na costa e que se projetam sobre a área marítima. Se suas linhas abarcam as áreas produtoras, os municípios são chamados de “confrontantes” aos campos de produção e têm direito a receber esse tipo de receita. Contudo, o método (e regras) para definir as linhas geográficas das águas territoriais de um município é complexo, de difícil acesso aos leigos. A definição tem sido criticada por municípios que se julgam prejudicados, por especialistas e pela sociedade civil, o que demanda maior clareza sobre os critérios.

Três órgãos participam da definição das linhas que demarcam as águas territoriais dos municípios: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a Marinha brasileira. Cabe ao IBGE fornecer as diretrizes, e traçar, a partir de pontos no litoral brasileiro previamente demarcados, as linhas dos municípios confrontantes da zona de produção principal, da zona secundária e da limítrofe. A ANP, que regula e fiscaliza o setor petrolífero e os royalties, fornece a localização geográfica do campo produtor assim que descoberto e solicita ao IBGE que defina o município confrontante. A Marinha brasileira define o corte final do desenho.

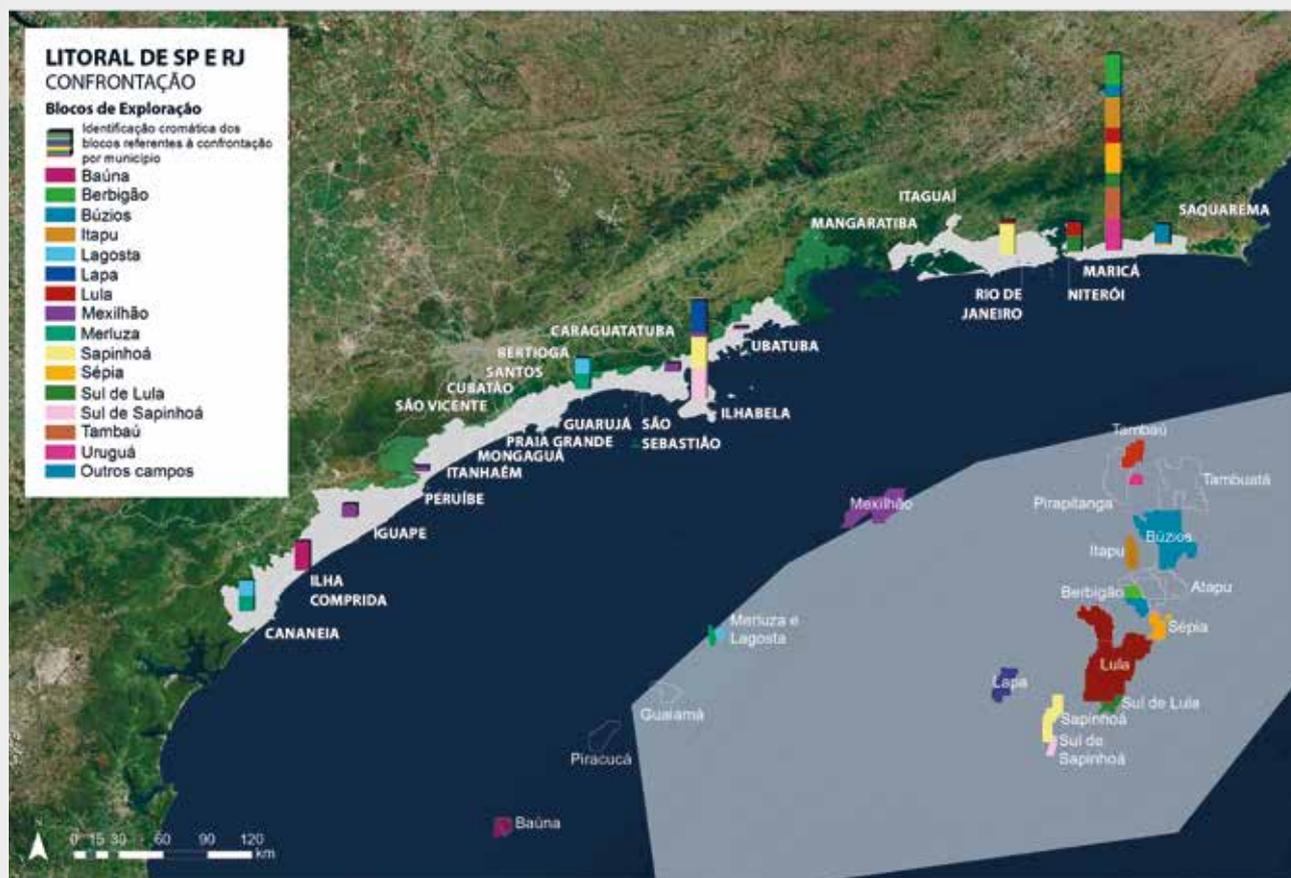
Para Gilberto Pessanha Ribeiro, professor de geografia e cartografia da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), a divisão entre os estados está com suas linhas definidas, mas há entraves em nível municipal. Os municípios que atualmente são considerados confrontantes se recusam a adotar nova legislação que implique perdas de suas receitas.

Contudo, alterações no método só serão possíveis via decisão do Congresso Nacional. Pelo menos seis projetos de lei que mudam os critérios de confrontação estão tramitando no Senado e na Câmara Federal. A maioria propondo alterações nos critérios geográficos atuais e alguns sugerindo a mescla desses com indicadores sociais, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), ou via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para definição de município confrontante.

Em nota explicativa, o IBGE afirma que “aplica rigorosamente o previsto na lei de 1986, seguindo os padrões de alta precisão com os quais trabalha. Na hipótese de ser aprovada nova legislação sobre a matéria, o IBGE a aplicará igualmente com o mesmo rigor”¹.

Para Lucila Vianna, da Área de Preservação Ambiental Marinha Litoral Norte (APAMLN), debater a confrontação é um desafio grande para a sociedade civil. “É um tema supercomplexo, mas temos de abrir a discussão para a sociedade sobre os critérios de definição de territórios confrontantes”, afirma. Nesse sentido, uma das propostas extraídas das reuniões do Observatório Litoral Sustentável é a de que os órgãos responsáveis simplifiquem o acesso aos critérios e abram a discussão sobre o tema para que todos possam compreendê-lo mais claramente.

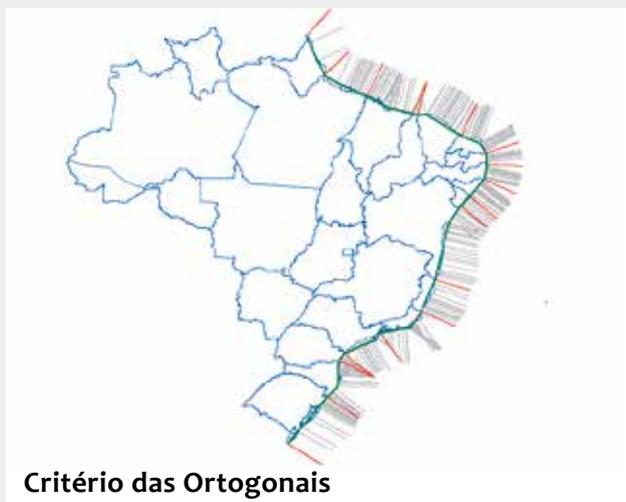
¹ <http://tinyurl.com/mapa-confont-IBGE>



Cartografia vigente para confrontação

Decreto Lei nº 93.189 (Ago 86)

Introduz o método das Linhas de Base Retas, nos trechos onde o litoral apresentar reentrâncias profundas ou saliências ou uma série de ilhas.



Critério das Ortogonais

Fonte: IBGE



Critério dos Paralelos

COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÃO PARA AVANÇAR NA COMPREENSÃO

Os impasses na legislação e percursos ainda não transparentes da distribuição dos recursos oriundos dos royalties tornam difícil o acesso da população a essa questão. “Hoje é quase impossível exigir da sociedade o acompanhamento e o controle dos royalties”, afirma Gilda. “Nosso trabalho é começar a trabalhar toda a comunicação sobre esse tema, de modo a facilitar o entendimento da população sobre essa questão complexa”.

De forma mais ampla, o desafio se estende ao controle das políticas públicas no Brasil. “Os mecanismos de controle social sobre políticas públicas melhoraram nos últimos anos”, afirma Danielle Klintowitz, do Observatório. “Mas precisamos avançar muito quando se trata de royalties. Precisamos caminhar no sentido de dar mais transparência, com comunicação clara e de fácil entendimento, e criar mecanismos de controle social sobre os orçamentos municipais”, pontua a coordenadora. Entre as medidas propostas pelo Observatório está a distribuição de material, com linguagem acessível à população, em sites, newsletters e cartilhas, a criação de grupos em redes sociais, a divulgação em rádios locais, vídeos educativos e capacitação, com palestras em

escolas, conselhos etc. Também é fundamental a realização de reuniões periódicas, no modelo de audiências públicas, nos municípios, convidando conselheiros municipais e regional, gestores públicos, vereadores e associações da sociedade civil.

OBSERVATÓRIO DOS ROYALTIES

A complexidade e relevância do tema dos royalties estimularam a elaboração de uma proposta de criação do Observatório dos Royalties, apresentada às entidades e à sociedade civil durante a 5ª. reunião da Mesa de Diálogo Grandes Empreendimentos do Litoral Norte e da 7ª. Reunião da Câmara Temática de Grandes Empreendimentos, Setor Imobiliário e Transformações Regionais da Baixada Santista. Os objetivos do Observatório dos Royalties são contribuir para a transparência de informações e acompanhar e possibilitar o controle social dos recursos gerados pelas participações governamentais sobre a exploração e produção do petróleo e gás da região do Litoral Norte e da Baixada Santista. “O Observatório dos Royalties é um projeto que visa articular os municípios e todos os atores envolvidos na discussão dos impactos da cadeia do petróleo na região e na elaboração de propostas para uso sustentável dos recursos oriundos dos royalties”, explica Danielle Klintowitz.

O arrojo da proposta de criação do Observatório dos Royalties está na amplitude de suas ações específicas, de monitorar a aplicação dos recursos dos royalties e das participações especiais nos municípios, acompanhar políticas públicas prioritárias para mitigação dos impactos da cadeia do petróleo, promover análises comparativas de orçamentos municipais e disseminar as informações para a sociedade civil, entre outras. Entre os instrumentos de gestão pública municipal a serem acompanhados incluem-se o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), relatórios do Tribunal de Contas do Estado (TCE) e da Agência Nacional de Petróleo, e outros indicadores de gestão pública.

A proposta inclui também o acompanhamento dos royalties gerados pela exploração petrolífera localizada no Litoral Paulista e destinados ao estado de São Paulo e à União. Além disso, prevê o acompanhamento de ações relativas ao tema no âmbito dos três poderes: do Poder Executivo, que distribui os recursos; do Poder Legislativo, que pode alterar as leis que regem o tema, via emendas constitucionais, projetos de lei, decretos etc., e do Poder Judiciário, em particular as ações que estão no Supremo Tribunal Federal, mas também as que correm na primeira e segunda instâncias.

Para dar suporte a essa tarefa desafiadora, o Observatório dos Royalties objetiva criar uma base de dados na região sobre indicadores sociais, econômicos, ambientais e institucionais, principalmente de gestão pública. Propõe-se, ainda, a produzir informações georreferenciadas para criação de mapas temáticos relacionados aos municípios do Litoral Paulista.

Para facilitar o engajamento e subsidiar ações da sociedade civil e do poder público, um trabalho especial de comunicação deverá ser realizado, com a produção de materiais didáticos em linguagem acessível para disseminar informações, e a disponibilização de instrumentos de formação e capacitação sobre o tema. “Recomendamos que os órgãos licenciadores transformem o Observatório de Royalties em condicionante do licenciamento ambiental em todos os municípios impactados direta ou indiretamente pela cadeia do petróleo e gás”, acrescenta Danielle.

Essa democratização de informações garantirá um maior empoderamento da sociedade civil, tornando-a mais participativa e protagonista na vida da sua cidade, apta a desempenhar seu papel de acompanhamento e controle social e influenciar nas políticas públicas e acompanhar metas da gestão pública.



Os números dos royalties no Litoral Paulista

Volume de Recursos

ROYALTIES PARA COMPENSAR O ESTADO E A SOCIEDADE

O volume de recursos oriundos da cobrança de royalties e de participações especiais (tipo de royalties cobrado sobre campos com alta produção e rentabilidade) sobre a produção e comercialização de petróleo e gás no Brasil mais do que triplicou em uma década, passando de R\$ 10,3 bilhões, em 2004 para R\$ 35,3 bilhões em 2014. Esses recursos são compartilhados entre União, Distrito Federal, estados e municípios. Nesse período, a arrecadação de royalties saltou de R\$ 5 bilhões para R\$ 18,5 bilhões e as participações especiais pularam de R\$ 5,3 bilhões para R\$ 16,8 bilhões.

Registra-se, porém, um forte avanço dos recursos destinados à União sobre o total dessas remunerações, em particular sobre as participações especiais. Em 2004, a União arrecadava R\$ 1,7 bilhão com royalties e participações especiais, passando a R\$ 13,6 bilhões em 2014, ano em que a União ficou com a metade (R\$ 8,4 bilhões) do total da participação especial.

O montante dos dois tipos de remuneração destinado aos estados também aumentou significativamente, de R\$ 3,8 bilhões para R\$ 12,2 bilhões. Já o valor pago aos municípios, embora tenha praticamente dobrado, passando de R\$ 4,4 bilhões para R\$ 7,9 bilhões, teve um crescimento proporcionalmente bem menor em relação aos outros entes federativos. Isso ocorreu, em grande parte, devido à queda nas receitas municipais oriundas de participações especiais sobre o setor petrolífero. Já a receita de royalties para os municípios cresceu quase quatro vezes, no período, de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 6,3 bilhões.

Distribuição de Royalties e Participação Especial sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014)

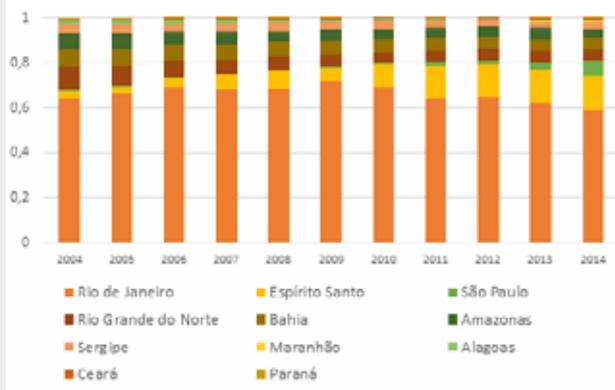
Beneficiários	Royalties (R\$ bilhões)		Participação Especial (R\$ bilhões)		Royalties + Participação Especial (R\$ bilhões)	
	2004	2014	2004	2014	2004	2014
Municípios	1,7	6,3	2,7	1,6	4,4	7,9
Estados	1,6	5,5	2,2	6,8	3,8	12,2
União	1,3	5,2	0,4	8,4	1,7	13,6
Total	4,6	17,0	5,3	16,8	9,9	33,7
Fundo Especial do Petróleo	0,4	1,4	–	–	0,4	1,4
Fundo Social	–	1,3	–	1,4	–	2,7

Fonte: Agência Nacional do Petróleo - ANP/SPG; Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustível. Elaboração: Instituto Pólis

ROYALTIES PARA OS ESTADOS

Apenas 11 estados recebiam royalties da produção de gás e petróleo no Brasil em 2014: Rio de Janeiro, Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Norte, Bahia, Amazonas, Maranhão, Alagoas, Ceará e Paraná. O Rio de Janeiro, que concentrava mais de 70% do total dos recursos em 2009, viu sua participação cair para 59% em 2014. São Paulo e Espírito Santo foram os estados que mais aumentaram sua participação no bolo dos royalties.

Distribuição de royalties sobre produção de petróleo e de gás natural, segundo beneficiários (2004-2014) Unidades da Federação



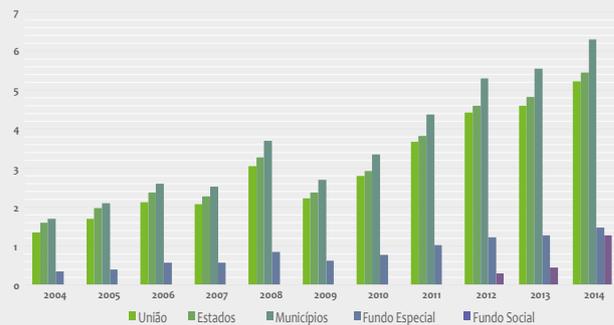
Fonte: Instituto Pólis

ROYALTIES PARA OS MUNICÍPIOS

A crescente produção de petróleo, com os avanços na exploração e produção da camada submarina do Pré-sal, vem impulsionando as receitas dos municípios produtores ou confrontantes às reservas petrolíferas. A arrecadação de royalties pelos municípios saltou de R\$ 1,7 bilhão em 2004 para R\$ 6,3 bilhões em 2014, mantendo-se o percentual em torno de 34% do total de royalties arrecadados no País. Para os estados foram R\$ 5,5 bilhões (29,7%) e R\$ 5,2 bilhões para a União (28,1%). Ao Fundo Especial do Petróleo foram destinados R\$ 1,5 bilhão e ao Fundo Social, R\$ 1,3 bilhão.

Embora a maior parte (dois terços) dos royalties do petróleo se concentre ainda nos municípios do estado do Rio de Janeiro, tanto os municípios paulistas quanto o estado de São Paulo passaram a receber recursos mais significativos e crescentes a partir de 2010.

Distribuição de royalties por beneficiários sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014)



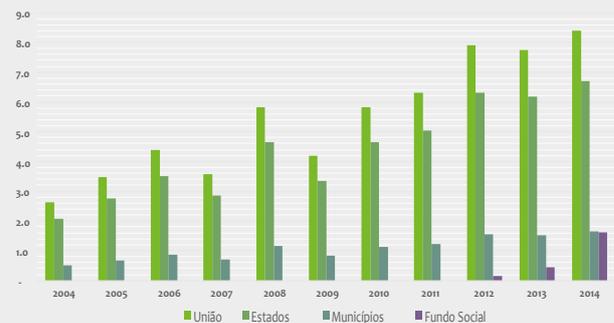
Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.
Elaboração: Instituto Pólis

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Do total arrecado de R\$ 16,8 bilhões de participação especial, em 2014 a União ficou com a metade (R\$ 8,4 bilhões), os estados receberam R\$ 6,8 bilhões (40%) e os municípios, apenas R\$ 1,6 bilhão (9,5%). Para o Fundo Social foi destinado R\$ 1,5 bilhão. De acordo com a ANP, são poucos os municípios beneficiados com esses recursos, cerca de 40, a maioria do Rio de Janeiro, que fica com cerca de 80% do total distribuído, com destaque para Campos dos Goytacazes.

Já os municípios paulistas começaram a receber recursos de participações especiais apenas em 2013. Em 2014, a Agência Nacional de Petróleo apontou seis municípios paulistas beneficiários, sendo que os maiores são Ilha Comprida, Ilhabela e Iguape.

Distribuição da participação especial sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014)



Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustíveis.
Elaboração: Instituto Pólis

FORTALECENDO O ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL PAULISTA

Depois de 2010, os municípios do Litoral Paulista vêm arrecadando de forma crescente e consistente recursos oriundos de royalties e participações especiais. Entre 2010 e 2014, o volume desses recursos mais do que triplicou, passando de R\$ 131 milhões em 2010 para R\$ 484,68 milhões no período. Cerca de 73% desse total (R\$ 356,6 milhões) foram destinados em 2014 aos municípios do Litoral Norte (Ilhabela, São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba), restando R\$ 128,04 milhões (27%) aos da Baixada Santista (Bertioga, Cubatão, Peruíbe, Praia Grande, São Vicente, Mongaguá, Itanhaém, Guarujá e Santos).

Nesse período, a entrada desses recursos nos 13 municípios cresceu 270%, enquanto a receita orçamentária total dos municípios aumentou apenas 51%, passando de R\$ 5,7 bilhões em 2010 para R\$ 8,7 bilhões em 2014.

PARTICIPAÇÃO DOS ROYALTIES NO ORÇAMENTO

Embora o total de arrecadação de royalties e participações especiais dos municípios do Litoral Paulista tenha mais do que triplicado entre 2010 e 2014, essas fontes de receita representam uma pequena parte do orçamento total da maioria dos municípios, em particular na Baixada Santista. Nessa região, Bertioga é o município onde as receitas com royalties e participações especiais têm maior peso (15,1%) na receita orçamentária total, seguida por Cubatão (4,8%). Os dois municípios responderam por mais de 77% dos recursos recebidos na região. No restante da Baixada, a participação gira em torno de 1%, chegando a ínfimo 0,1% em Santos, o município mais rico do litoral, ou a 1,4% em São Vicente.

No Litoral Norte, há um peso maior da receita com royalties no orçamento total dos municípios, com destaque para Ilhabela, onde essa participação foi de 51,2% em 2014 (números não consolidados projetam uma participação de 70% em 2016). Logo depois vem Caraguatatuba, com 21,3%, e São Sebastião, com 20,1%. A exceção fica com Ubatuba, com apenas 0,9%.

Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais x Receita Orçamentária

Exercício	Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais		Receita Orçamentária Total	
	Baixada Santista	Litoral Norte	Baixada Santista	Litoral Norte
2010	41.694.154,35	89.350.154,74	4.771.180.114,67	966.183.704,31
2011	73.598.486,88	179.734.040,53	5.350.938.083,72	1.128.962.414,79
2012	80.557.253,29	212.364.138,66	6.053.145.118,73	1.353.916.021,30
2013	86.702.897,46	228.118.063,64	6.508.587.891,19	1.283.815.444,53
2014	128.043.022,12	356.644.622,11	7.243.289.889,29	1.483.355.176,10

Receita municipal X Royalties e Participação Especial Litoral Paulista (2014)

Município	População (mil hab.)	Receita Total (R\$ milhões)	Receita Tributária (R\$ milhões)	Royalties + part. Especial (R\$ milhões)	Royalties s/ receita total (%)
Litoral Norte					
Ilhabela	31,6	278,84	38,87	142,86	51,2
São Sebastião	81,7	522,39	163,80	104,83	20,1
Caraguatatuba	111,5	505,77	99,39	107,00	21,3
Ubatuba	85,4	249,23	77,29	2,20	0,9
Total	310,2	1.556,23	379,35	356,89	-
Baixada Santista					
Bertioga	55,1	374,99	118,33	56,62	15,1
Cubatão	126,1	1.045,2	268,51	50,67	4,8
Peruíbe	64,5	214,69	63,57	3,01	1,4
Praia Grande	293,6	1.116,6	405,06	10,75	1,0
São Vicente	353,0	834,8	213,22	11,36	1,4
Mongaguá	51,5	185,03	60,48	1,06	0,6
Itanhaém	94,9	346,97	93,35	1,36	0,4
Guarujá	308,9	1.096,98	510,19	2,02	0,2
Santos	433,5	2.294,84	923,52	2,60	0,1
Total	1.781,0	7.510,1	2.656,23	139,45	-

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Elaboração: Instituto Pólis

TIPOS DE ROYALTIES

Dos seis tipos de royalties citados a seguir, que são fontes de receitas dos municípios do Litoral Paulista, a **Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo**, transferida pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é a mais frequente, beneficiando nove municípios. Esse tipo é seguido pela **Receita de Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Royalties**, arrecadada por oito municípios; pela **Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP)**, também por oito; pela **Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo**, transferida pelo Estado, com sete; pela **Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo**, com cinco, e pela **Cota-parte Royalties pela Participação Especial**, com quatro municípios.



Tipos de Royalties de Petróleo (Os mais frequentes)

	Fontes	Municípios que recebem		
		Baixada Santista	Litoral Norte	Total
1	Cota-parte Royalties de Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (STN)	5 Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, Praia Grande	4 Ilhabela, São Sebastião, Ubatuba, Caraguatatuba	9
2	Receita de Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Royalties.	4 Guarujá, Cubatão, Mongaguá, Peruíbe	4 Ilhabela, São Sebastião, Ubatuba, Caraguatatuba	8
3	Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP)	5 Guarujá, Cubatão, São Vicente, Mongaguá, Itanhaém	3 Ilhabela, São Sebastião, Ubatuba	8
4	Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Estado)	6 Bertioga, Guarujá, Santos, Cubatão, Itanhaém, Peruíbe	1 Ilhabela	7
5	Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo.	3 Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém	2 Ilhabela, Ubatuba	5
6	Cota-parte Royalties pela Participação Especial	3 Guarujá, Cubatão, São Vicente	1 Caraguatatuba	4

RECURSOS POR TIPO DE ROYALTIES

Em termos de volume de receita por tipo de royalties, a Cota-Parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Tesouro) foi a fonte com maior montante distribuído aos municípios do litoral, com cerca de R\$ 180 milhões em 2014. A maior parte desse valor foi para São Sebastião, R\$ 104 milhões, e Bertioga, R\$ 56 milhões.

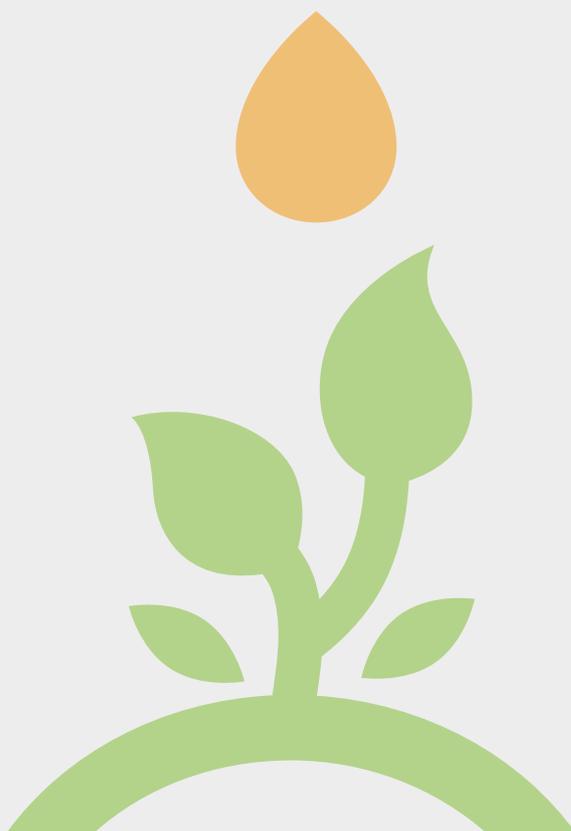
Em seguida vem a Cota-Parte Royalties pela Participação Especial, com R\$ 163 milhões, recebida principalmente por Caraguatatuba, com R\$ 104 milhões, e Cubatão com R\$ 49 milhões. Outra fonte importante é a Cota-Parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo, com total de R\$ 137 milhões na região. Desse total, R\$ 124 milhões foram para Ilhabela, respondendo por quase 50% do total das receitas do município. Os dados a seguir são aproximados e há conflitos entre os números das prefeituras, Agência Nacional de Petróleo (ANP) e Tribunal de Contas do Estado (TCE).



Volume de Recursos por tipo de Royalties e Beneficiário
Baixada Santista (2014)
(R\$ milhões)

Cota-Parte	Royalties pela Participação Especial	Royalties e Comp. Financeira pela Produção De Petróleo (Tesouro)	Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo	Royalties Comp. Financeira pela Produção de Petróleo (Estado)	Do Fundo Especial do Petróleo	Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Royalties
Bertioga	–	56,3	–	0,77	–	0,21
Cubatão	49,18	–	–	0,929	0,558	–
Peruíbe	–	–	–	3,00	–	0,051
Praia Grande	–	0,215	10,541	–	–	–
São Vicente	10,54	–	–	–	0,818	–
Mongaguá	–	0,328	0,692	0,04	–	–
Itanhaém	–	–	0,217	0,068	1,07	–
Guarujá	–	0,893	–	0,315	0,819	–
Santos	–	1,71	–	0,889	–	–
Total R\$ milhões	59,72	59,44	11,45	6,01	3,26	0,26

Fonte: TCE, ANP, Prefeitura. OBS.: Números aproximados. Há conflitos entre os dados desses órgãos



Legislação

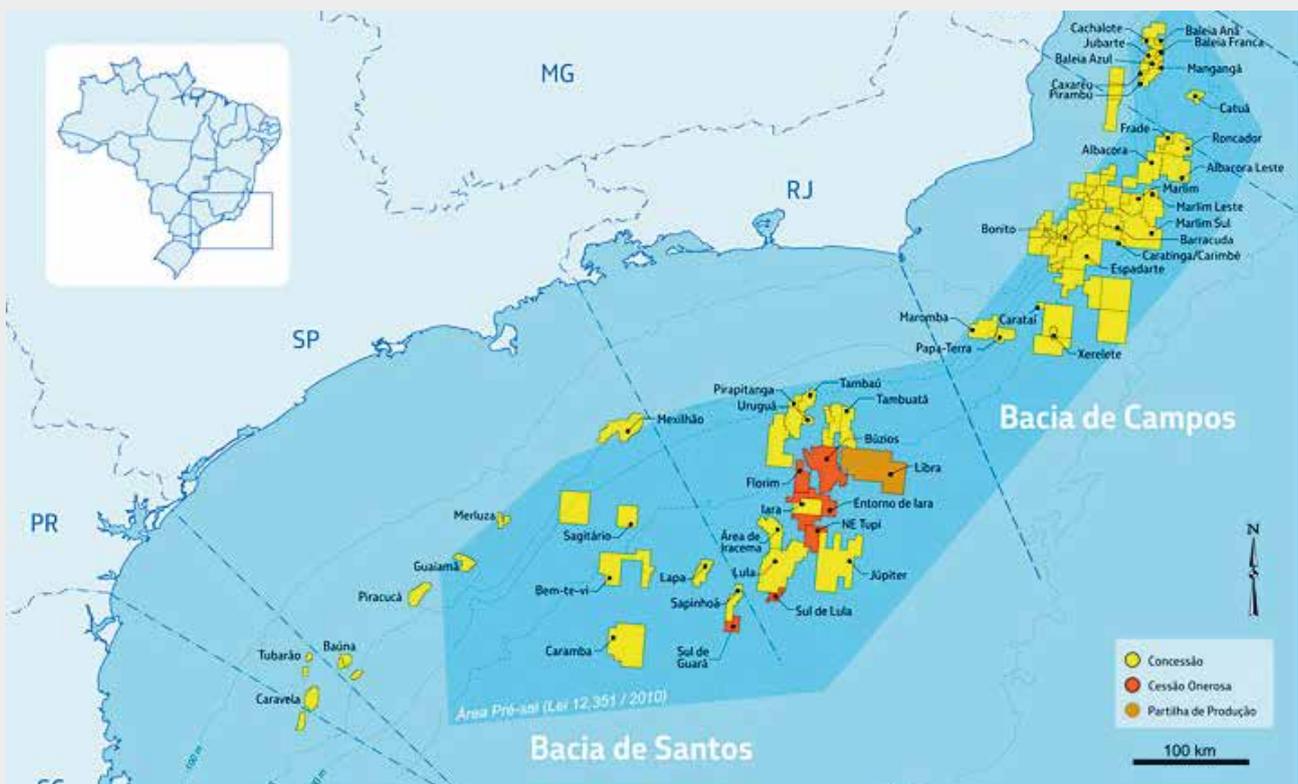
Marco legal

LEGISLAÇÃO FORTALECE A APLICAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO EM POLÍTICAS SOCIAIS

A bem-sucedida exploração e produção de petróleo e gás na camada do Pré-sal, descoberta em 2006, estimulou a adoção de novos regimes jurídicos que regulam o setor petrolífero brasileiro. O País conta hoje com três marcos regulatórios que balizam a atividade petrolífera: o regime de concessão, adotado em 1997, o de partilha de produção e o de cessão onerosa, ambos criados em 2010.

Nos últimos 10 anos, as novas normas ampliaram a presença do Estado na atividade e vincularam as receitas governamentais obtidas com a aplicação de royalties e outras participações sobre a produção de petróleo e gás à implementação de políticas sociais e ao desenvolvimento da infraestrutura brasileira.

POLÍGONO DO PRÉ-SAL



Fonte: <http://tinyurl.com/marco-regulat>

CONCESSÃO X PARTILHA

A diferença essencial entre o regime de concessão e o de partilha da produção está na definição da propriedade do óleo extraído (produzido) e nas áreas em que cada modelo pode ser adotado. O regime de concessão transfere às empresas concessionárias a propriedade do petróleo e gás extraídos das reservas. Essas empresas pagam ao governo taxas, tributos, impostos e royalties sobre a produção. Esse sistema é aplicado nas áreas do Pré-sal licitadas antes da vigência do sistema de partilha, em 2010, e em todas as outras áreas de exploração do País.

No modelo de partilha da produção, a União é proprietária do óleo extraído e paga (partilha) a parte da empresa contratada em óleo excedente (aquela que sobra depois de descontados os custos de investimento e pagamento de royalties e taxas, entre outros). Esse regime é adotado no Polígono do Pré-sal (área marítima que se estende do litoral do Espírito Santo ao de São Paulo) e em áreas consideradas estratégicas (de baixo risco e alto potencial de reservas). Para gerir os contratos de partilha foi criada em 2010 a estatal Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA).

CESSÃO ONEROSA

O regime de cessão onerosa se restringe a áreas com potencial de reservas de petróleo e gás do Pré-sal, de propriedade União, e que foram cedidas onerosamente à Petrobras, via aumento da participação acionária do Governo Federal na estatal. Sobre essa produção também há royalties e outras participações governamentais.



Exploração e produção de Petróleo e Gás no Brasil Regime de contratação: Concessão x Partilha da produção

Características	Concessão	Partilha da produção
Propriedade do óleo extraído	A concessionária é proprietária do petróleo e gás extraídos do subsolo. Paga ao governo impostos, tributos e royalties sobre a produção	A empresa contratada assume o risco da exploração, mas partilha com a União a propriedade do petróleo e gás extraídos (excedente em óleo), descontados os custos de exploração e royalties sobre a produção (custo em óleo)
Áreas de exploração / produção e reservas	As áreas do Pré-sal (anteriores à Lei do Pré-sal), áreas estratégicas e outras reservas de petróleo e gás	As áreas do Pré-sal e as consideradas estratégicas (de baixo risco e alto potencial)
Vencedor das licitações	O pagamento ao governo de percentuais maiores de taxas, impostos, royalties etc. é um dos critérios mais importantes	Empresa que oferecer maior excedente em óleo para a União
Remuneração ao governo	Participações governamentais: bônus de assinatura, royalties, participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção da área. Demais tributos diretos e indiretos da cadeia do petróleo	Receitas governamentais: royalties, bônus de assinatura e partilha do excedente em óleo. Demais tributos diretos e indiretos da cadeia do petróleo

Elaboração Instituto Pólis

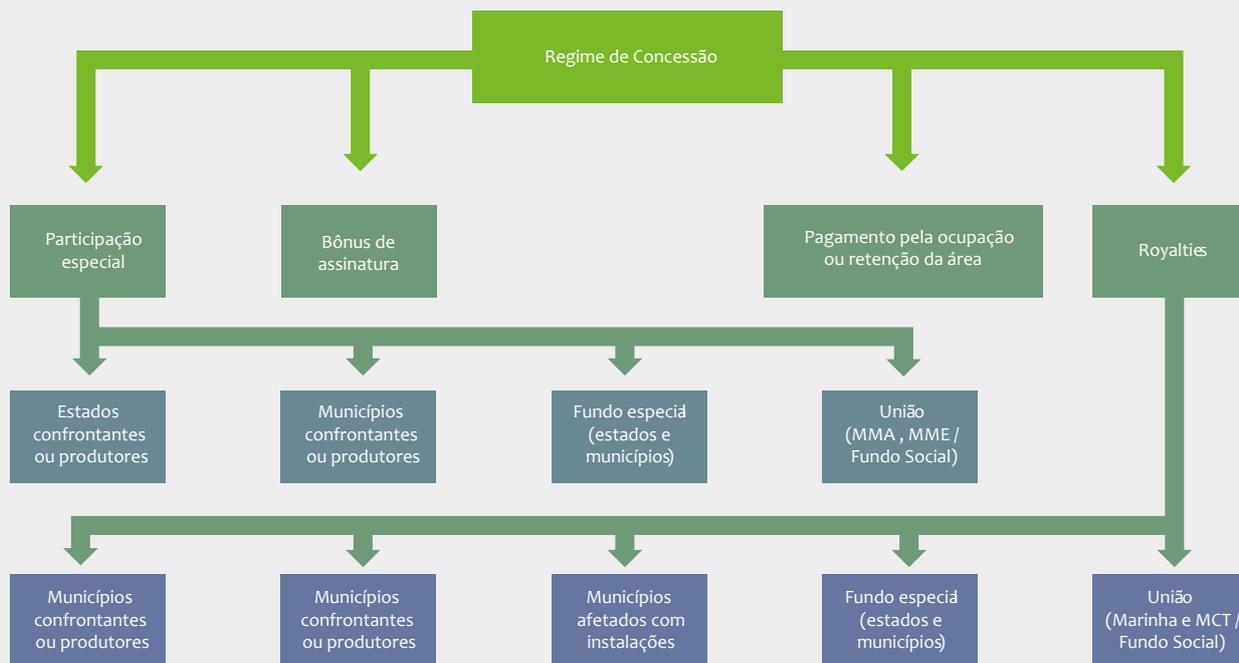
PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Sobre a produção petrolífera do País incide uma série de taxas, impostos, contribuições, royalties e outros, chamadas de participações governamentais que, depois de arrecadadas, são compartilhadas entre União, estados e municípios. Parte dessas receitas compõe os recursos do Fundo Especial de Petróleo e o Fundo Social. Nos dois principais regimes de produção de petróleo, são as seguintes:



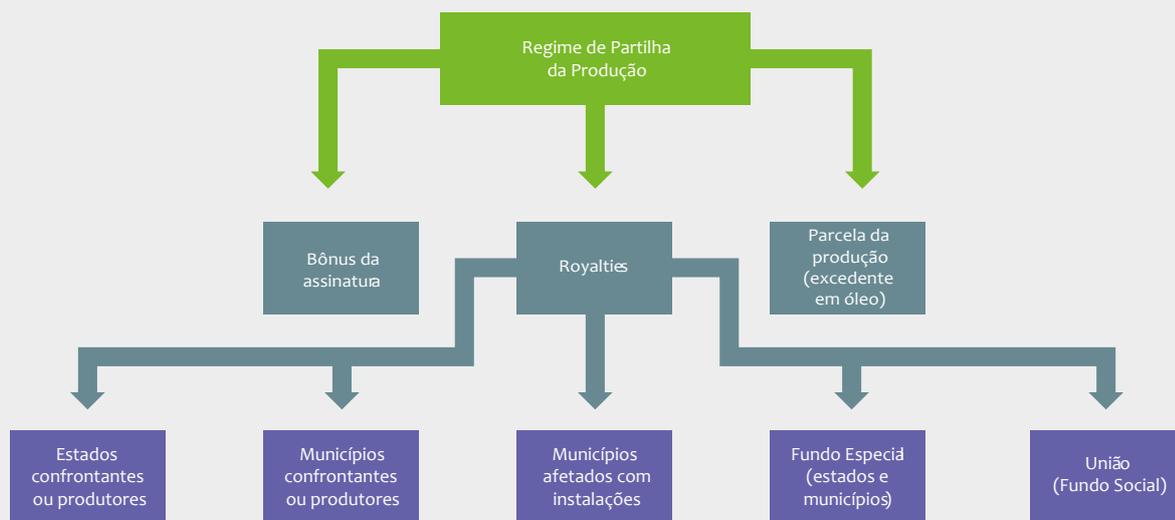
Participações governamentais sobre as atividades petrolíferas no Brasil

Tipo	Descrição	Regime	
		Concessão	Partilha de produção
Bônus de assinatura	Valor pago por quem vence uma licitação de exploração e produção em determinada área/bloco	Sim	Sim
Royalties	Compensação financeira devida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em função da produção de hidrocarbonetos	Sim	Sim
Participação especial	Tipo especial de royalties cobrado sobre a receita líquida dos campos de petróleo com alta produção ou rentabilidade (ANP)	Sim	Não
Ocupação ou retenção de área	Pagamento anual pela ocupação ou retenção de área aos proprietários da terra	Sim	Não
Parcela da produção	Metade do óleo excedente (descontados os custos do investimento) que vai para a União nas áreas do Pré-sal e estratégicas. Receita destinada ao Fundo Social	Não	Sim
Bloco em terra	Pagamento de 1% do valor da produção aos proprietários da terra.	Não	Sim
Tributos	ICMS, PIS, Cofins e outros	Sim	Sim



*Aplicação suspensa em razão de decisão liminar (ADI)

Elaboração Instituto Pólis



Elaboração Instituto Pólis

DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES

Têm direito à cobrança de royalties os estados e municípios produtores, os confrontantes às áreas de produção e os afetados pelas operações da cadeia petrolífera, de acordo com a Lei do Petróleo, de 1997. Os percentuais dos royalties variam de 5% a 10% sobre a produção de petróleo e gás natural.

Contudo, essa legislação foi alterada em 2012, com a introdução de normas que aumentaram significativamente o percentual destinado aos fundos especiais distribuídos aos estados e municípios não confrontantes (tabela a seguir). As alterações, entretanto, estão suspensas por liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao estado do Rio de Janeiro.

DESTINAÇÃO DOS ROYALTIES

Para os contratos assinados até dezembro de 2012, não há vinculação de aplicação dos recursos dos royalties a um fim ou a uma área específica. Porém, é vedada a utilização dos recursos para pagamento de quadro permanente de pessoal e de dívidas, exceto o pagamento de dívidas com a União. O recurso pode ser usado para o custeio ao ensino, especialmente educação básica pública e para a capitalização de fundos de previdência.

Novas normatizações, editadas em 2012 e 2013, passaram a prever a vinculação desses recursos à Educação (75% do total) e à Saúde (25%), reduzindo os percentuais recebidos por estados e municípios produtores e confrontantes, em benefício dos não confrontantes ou não produtores. Essas novas normas não chegaram a entrar em vigor, por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, atendendo à ação do estado do Rio de Janeiro (ADIN nº 4917).

Regime de concessão					
Royalties de até 5%			Parcela que supera 5%		
	Lei 9.478/97	Alterações Lei 12.734/12	Lei 9.478/97	Alterações Lei 12.734/12	
Estados produtores ou confrontantes	30%	20%	22,5%	20%	
Municípios produtores ou confrontantes	30%	17% (valor reduzido a 4% até 2019)	22,5%	17% (valor reduzido a 4% até 2019)	
Municípios com instalações afetadas	10%	3% (valor reduzido a 2% até 2017)	7,5%	3% (valor reduzido a 2% até 2017)	
Fundo Especial (Rateio FPE)	10%	20% (valor aumentado para 27% até 2019)	7,5%	20% (valor aumentado para 27% até 2019)	
Fundo Especial (Rateio FPM)		20% (valor aumentado para 27% até 2019)		20% (valor aumentado para 27% até 2019)	
União	20% (Marinha)	20% (Fundo Social)	40% (Marinha e MCT)	20% (Fundo Social)	

FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO

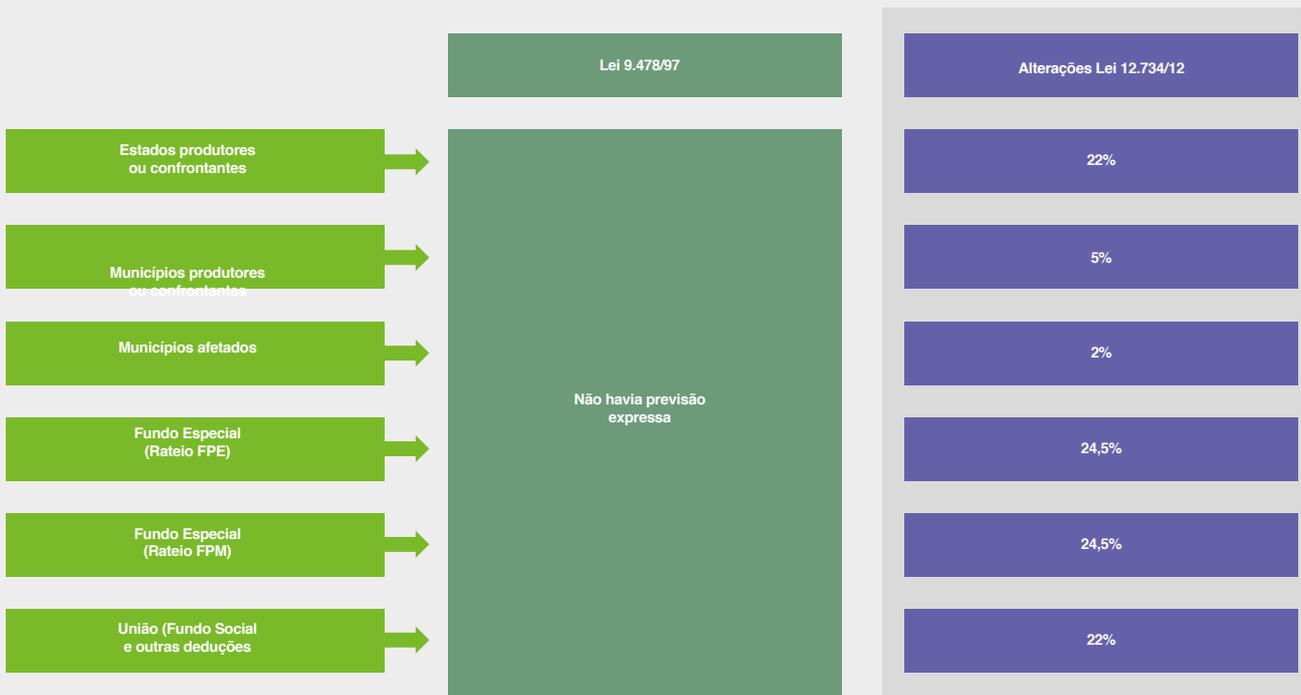
O Fundo Especial do Petróleo (FEP), criado em 1985, é formado com parte das receitas de royalties e distribuído a todos os estados e os municípios via Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Novas normas, editadas em 2012, determinam que os royalties destinados ao FEP devem ser aplicados nas áreas de educação, infraestrutura social, saúde, programas de erradicação da miséria e da pobreza, meio ambiente e ciência e tecnologia, entre outros.

FUNDO SOCIAL DO PRÉ-SAL

Composto por recursos das participações governamentais sobre a produção de petróleo, o Fundo Social do Pré-sal, criado em 2010, objetiva constituir poupança pública de longo prazo, contribuir para o desenvolvimento social e regional do País, e mitigar os efeitos sobre a economia das variações dos preços do petróleo.

Parte do valor de cada participação governamental (bônus de assinatura, royalties, participação especial, resultados de aplicações financeiras e receita de petróleo destinado à União) passou a ser canalizada para o Fundo Social. Eles devem ser aplicados em programas e projetos de combate à pobreza e de desenvolvimento (nessa ordem) da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e de mitigação dos impactos e adaptação às mudanças climáticas. Até que sejam cumpridas as metas do Plano Nacional de Educação, 50% dos recursos devem ir para educação pública e saúde.

Rateio dos Royalties



1



Ilustração sobre a foto Estação móvel de ensino FPSO Cidade de Ilhabela, pré-sal, Bacia de Santos/Agência Petrobras



O marco legal do petróleo e gás no Brasil

35

Inovações legais e jurídicas e um novo marco legal para a atividade petrolífera, adotados no Brasil a partir de 2010, abrem possibilidades de avanços nas políticas públicas na Baixada Santista e no Litoral Norte do estado de São Paulo para fazer frente aos impactos da exploração e produção do petróleo e gás na região.

O novo marco legal

Depois da descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos na camada do Pré-sal, em 2006, seguida por bem-sucedida extração de petróleo e gás na Bacia de Santos, a cadeia petrolífera brasileira atingiu um patamar estratégico e muito relevante no cenário político e econômico do País. Com isso, foi recolocado o debate, em todos os níveis, sobre a importância do controle e da distribuição dos benefícios da exploração das jazidas nacionais de hidrocarbonetos fluidos. A legislação que incidia sobre a atividade foi alterada, de modo a ampliar o controle e a arrecadação estatal sobre a exploração e produção de hidrocarbonetos nas áreas do Pré-sal.

As inovações institucionais criaram mecanismos que possibilitam a implementação de políticas públicas nas regiões impactadas, na perspectiva do desenvolvimento sustentável e da justa distribuição das riquezas geradas pela exploração e produção do petróleo e gás no País.

Destacam-se no novo marco jurídico de exploração do Pré-sal, de 2010, e posteriores inovações legislativas, em 2012 e 2013, o regime de cessão onerosa e a capitalização da Petrobras, a criação da estatal Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA) e o regime jurídico de partilha da produção, em contraste com o regime de concessão, criado em 1997 e que ainda vigora em áreas do Pré-sal concedidas antes do novo marco legal, e em todas as outras áreas. Também relevante no novo marco regulatório foi a criação do Fundo Social do Pré-sal e as novas formas de distribuição, a municípios, entes federativos e à União, das participações governamentais, em especial os royalties, cobradas sobre a exploração do petróleo e gás do Brasil.

Principais leis federais promulgadas após a descoberta do Pré-sal:

- Lei Federal nº 12.276/10 (Cessão Onerosa e da Capitalização da Petrobras);
- Lei Federal nº 12.304/10 (Lei de criação da empresa pública Pré-Sal Petróleo SA – PPSA);
- Lei Federal nº 12.351/10 Lei (Regime de partilha de produção e do Fundo Social);
- Lei Federal nº 12.734/12 (novas regras de distribuição dos royalties e participação especial);
- Lei Federal nº 12.558/13 (destinação dos recursos para as áreas de educação e saúde).



O regime de exploração do petróleo no Brasil

Estudo contratado pelo BNDES² fez um levantamento minucioso das perspectivas existentes no cenário internacional, apontando que atualmente há diferentes regimes jurídicos de exploração e produção de petróleo e gás no mundo, dos quais foram destacados os seguintes:

- Concessão;
- Partilha de produção;
- Contrato de serviços;
- Joint-ventures.

O mesmo estudo ainda aponta que, de modo geral, esses regimes diferenciam-se entre si conforme as regras sobre:

- Propriedade dos hidrocarbonetos;
- Instrumento jurídico utilizado;
- Os mecanismos de remuneração dos governos e os papéis e responsabilidades do estado e das empresas.

Atualmente, o Brasil conta com dois regimes jurídicos distintos: a concessão, trazida pelas alterações constitucionais e legais da década de 90, e a partilha da produção, uma inovação trazida pelo marco legal aprovado recentemente para fins de exploração da camada do Pré-sal.

A seguir, faremos um breve histórico dos marcos regulatórios da questão petrolífera no Brasil para então apresentar as novas possibilidades de implementação de políticas públicas criadas a partir do regime especial para a exploração das áreas do Pré-sal.

ANTECEDENTES DA QUESTÃO PETROLÍFERA NO PAÍS

O Departamento de Engenharia de Petróleo da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) considera que a história da exploração petrolífera no Brasil tem início na Bahia, em 1858, quando o Marques de Olinda (por meio do Decreto nº 2.266) concedeu a José Barros Pimentel o direito de extrair mineral betuminoso para fabricação de querosene para iluminação, como explicam os autores Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira. De acordo com relatos da época, o primeiro poço onde se encontrou o óleo negro era localizado na cidade de Bofete, no estado de São Paulo, perfurado ainda no final do século XIX.

A Constituição Imperial de 1824 seguiu o modelo colonial, que adotava o sistema “regaliano”, em que “as minas e tudo que nelas eventualmente se encontrasse pertencia ao Estado”, segundo Fiorillo e Ferreira. Nesse modelo, os agentes da iniciativa privada deviam obter concessões estatais para a exploração mineral do solo e do subsolo, emitidas através de decreto oficial do Império.

A Constituição da República de 1891 modifica o regime dominial das jazidas para garantir ao proprietário do solo a propriedade dos recursos minerais nele existentes. Substituiu dessa forma o regime dominial de propriedade das minas pelo regime de acessão, atribuindo às riquezas (como o petróleo) a condição de propriedade acessória, como explicam Fiorillo e Ferreira.

A Constituição Federal de 1934 tomou algumas medidas com o objetivo de proteger os recursos minerais do País e racionalizar a sua exploração. Como destacam Fiorillo e Ferreira, no campo constitucional foram adotadas algumas importantes medidas de conteúdo nacionalista.

A União concentrou a competência legislativa privativa para regular os bens de domínio federal, as riquezas do subsolo e a mineração. O subsolo e os recursos hídricos nacionais

² Bain & Company e Tozzini e Freire. Coordenação: BNDES - Chamada Pública BNDES/FEP No. 01/2008. Estudo de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil, 2009.

voltaram a ser propriedade do Estado brasileiro, colocando fim ao regime de acessão.

A Constituição de 1937 manteve a preferência do proprietário do solo e instituiu a exclusividade do regime de autorizações a brasileiros e empresas brasileiras, que se estendia à nacionalidade dos acionistas das empresas de mineração, explicam Fiorillo e Ferreira. Essa limitação é revista ainda durante o Estado Novo, através do Decreto-Lei nº 3553, de 1941, e do Decreto-Lei nº 6.230, de 1944.

Até meados de 1938 a exploração do petróleo brasileiro ocorreu pelo regime de livre iniciativa. O Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938, pode ser considerado o primeiro marco regulatório da exploração petrolífera no País. Esse instrumento criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), vinculado à Presidência da República, organizado em forma de colegiado e composto pelos três ministros das Forças Armadas, os ministros da Fazenda e do Trabalho, Indústria e Comércio e representantes sindicais. As decisões desse conselho eram tomadas pelo seu presidente, indicado pelo Presidente da República, e passíveis de veto pelos ministros militares.

A Constituição de 1946 veio ratificar as tendências das Constituições de 34 e de 37 no sentido da nacionalização das jazidas e das concessões de exploração à iniciativa privada. A campanha “O Petróleo é Nosso”, que se desenvolveu de 1947 a 1953, culminou na edição da Lei Federal nº 2004/1953, que encerrou o regime das concessões e estabeleceu o monopólio estatal da oferta dos produtos petrolíferos e a criação da Petrobras S.A. Os debates públicos em torno dessa lei foram marcados por forte conteúdo nacionalista, que enxergava no petróleo um recurso estratégico para a defesa dos interesses nacionais, em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial.

A Constituição Federal de 1988 conferiu tratamento especial ao petróleo ao regular diversos temas, tais como a propriedade de jazidas, o poder de legislar, o monopólio das atividades e os contornos da regulação.

O texto constitucional adotou o sistema de concessão, que reconhece a propriedade estatal das jazidas e a possibilidade de concessão da exploração e aproveitamento ao particular.

A redação original do Artigo 177 admitia a atuação de empresas privadas somente nas atividades de distribuição e comercialização de combustíveis líquidos e gasosos. A Emenda Constitucional nº 9/95 alterou o monopólio das atividades petrolíferas que podem ser exercidas por empresas estatais e privadas.

No contexto das alterações constitucionais da década de 90, foi promulgada a Lei Federal nº 9.478/97, também denominada Lei do Petróleo, que disciplinou a política energética nacional, o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).



O Pré-sal e o novo marco legal

De 1997 a 2008, foram abertas nove rodadas de licitações para a pesquisa e lavra de hidrocarbonetos no território nacional sob o regime de concessão criado a partir da Emenda Constitucional nº 09 em 1995.

Com as descobertas de grandes reservas na camada do Pré-sal, o governo brasileiro decidiu modificar o regime jurídico de contratações para essas reservas.

A descoberta de imensas reservas de hidrocarbonetos nas áreas da camada do Pré-sal indicou condições de baixo risco e alta rentabilidade para o investimento do setor privado. Na perspectiva do investidor, antes do Pré-sal o risco para o investimento era maior e, por isso, a rentabilidade da produção deveria ser garantida pela transferência da propriedade dos hidrocarbonetos futuros, que serviam de ativo financeiro no mercado de títulos.

Em vista do interesse nacional e em sintonia com os preceitos constitucionais relativos à exploração desse bem ambiental não renovável, um novo marco legal vem modificar o regime jurídico e proporcionar maior participação governamental e maior controle da riqueza potencial pela União.

Na exposição de motivos do projeto de lei nº 5.938/09, previa-se que a criação de um novo regime jurídico da exploração e produção de petróleo e gás se justificaria porque a Lei do Petróleo de 1997 adotou um único modelo de exercício da atividade econômica, em que o concessionário exerce as atividades por sua conta e risco, mas tem como garantia a propriedade dos hidrocarbonetos produzidos. A lei não previu outras possibilidades ou outro regime jurídico de contratação de empresas (públicas ou privadas) para as atividades de pesquisa e lavra de hidrocarbonetos.

No novo regime jurídico criado – denominado de partilha de produção –, abriu-se a possibilidade de licitar o exercício de atividade econômica do setor petrolífero por empresas (públicas ou privadas) sem que a propriedade dos ativos financeiros tivesse que ser transferida aos contratados como garantia dos ganhos futuros e pudesse permanecer sob o domínio da União. Esse novo regime destina-se a regular a exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos nas áreas do Pré-sal³ e áreas estratégicas⁴.

A cessão onerosa de hidrocarbonetos do Pré-sal para a Petrobras

Com a publicação da Lei Federal nº 12.276/10, a União cedeu à Petrobras os direitos sobre a pesquisa e a lavra das áreas do Pré-sal ainda não concedidas. O contrato de cessão onerosa foi limitado à quantidade de 5 bilhões de barris. O valor total do contrato de cessão celebrado foi de R\$ 74,8 bilhões e compreendeu as reservas localizadas nas seguintes áreas: Florim, Franco, Sul de Guará, Entorno de Iara, Sul de Tupi, Nordeste de Tupi e Peroba.

A lei da cessão onerosa também autoriza a União a subscrever ações do capital social da Petrobras com títulos da dívida pública federal, ao mesmo tempo expandido à capacidade financeira da empresa e mantendo a União como principal acionista (Artigo 9º).

3 Lei Federal nº 12.351/10, Artigo 2, Inciso IV: “área do Pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico.”

4 Lei Federal nº 12.351/10, Artigo 2, Inciso V: “área estratégica: região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.”

Natureza jurídica da PPSA

No contexto de instauração de um novo modelo contratual denominado partilha de produção, foi instituída a PPSA pela Lei nº 12.304/2010, sendo essa empresa pública responsável apenas pela gestão dos contratos de partilha de produção e de comercialização de petróleo e gás natural, não assumindo riscos nem respondendo pelos custos e investimentos referentes às atividades de exploração e produção petrolíferas.

A Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) – é uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, vinculada ao Ministério de Minas e Energia e com prazo de duração indeterminado, patrimônio próprio e capital social detido integralmente pela União. Está sujeita ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários, que compõem a Administração Pública Indireta.

Para desempenhar o papel de gestora contratual, a PPSA deverá integrar o consórcio juntamente com a Petrobras e demais empresas, atuando como representante dos interesses da União.

A referida legislação que cria o regime de partilha rearranja os papéis dos organismos estatais envolvidos nas atividades de exploração e produção. Foram acrescentadas atribuições específicas para o regime de partilha ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e ao Ministério de Minas e Energia (MME), que passam a desempenhar um papel mais incisivo na formulação da Política Energética Nacional e em sua implementação.

Por sua vez, ainda que o papel regulador e fiscalizador da Agência Nacional de Petróleo (ANP) tenha sido preservado, foi efetuada uma mudança significativa no que tange às licitações. Conforme o Artigo 11, inciso II, a ANP deverá elaborar as minutas dos editais de licitação e não mais os editais propriamente ditos. A aprovação dos editais caberá ao MME.

Ainda assim, a ANP continua responsável pelas licitações nos contratos de concessão, mas o poder de decidir sobre onde e quando licitar foi transferido ao chefe do Poder Executivo (Artigo 23, da Lei do Petróleo nº 9458/97, com as modificações posteriores).

A retomada das rodadas de licitação, independentemente se as áreas exploradas estão ou não localizadas no polígono do Pré-Sal, agora é uma atribuição que depende, em última instância administrativa, de decisão do legítimo proprietário desses bens, o representante da Administração Pública Federal: o chefe do Executivo Federal, a saber, a Presidência da República.

O regime de partilha de produção

O regime de partilha de produção é instituído no Brasil com a promulgação da Lei Federal nº 12.351/2010. Transforma-se o regime de exploração de petróleo a fim de garantir uma maior participação governamental e maior controle sobre a riqueza potencial da União Federal.

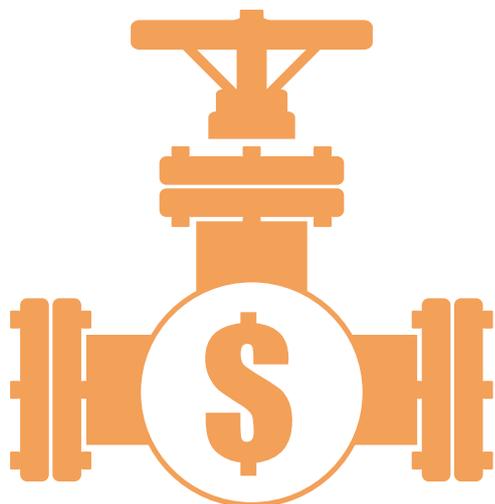
O regime de partilha de produção poderá ser aplicado nas áreas do Pré-sal e em outras áreas consideradas como estratégicas. A Lei Federal nº 12.351/10 já define, inclusive, o polígono do Pré-sal no seu anexo, conforme indicado no seguinte mapa.

O regime de partilha de produção é definido como o “[...] regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato” (Artigo 2º, inciso I, da Lei nº 12.351/10).

Para real compreensão do regime da partilha de produção, importante trazer à colação os conceitos de custo em óleo e excedente em óleo presentes na legislação federal. Por custo em óleo entende-se “a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível

unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato” (Artigo 2º, inciso II, da Lei nº 12.351/10). O excedente em óleo, por sua vez, é a parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação específicas para os blocos localizados em terra (Artigo 2º, inciso III, da Lei nº 12.351/10).

Pode-se notar que, diferente do regime de concessão trazido pela Lei do Petróleo de 1997, o regime de partilha da produção garante que a propriedade dos hidrocarbonetos se mantenha com a União Federal. A empresa assume o risco em troca do “custo em óleo” e da divisão dos ganhos com a produção do petróleo – o chamado “excedente em óleo” – com o governo federal nas proporções definidas em contrato.



Regime de concessão do petróleo x regime de partilha de produção

Os regimes de exploração do petróleo hoje vigentes no País foram aprovados em momentos históricos bastante distintos. Inúmeras são as diferenças entre eles. O quadro comparativo apresentado a seguir demonstra as principais diferenças entre esses regimes.

Quadro comparativo dos regimes de contratação

Características	Concessão	Partilha de produção
Conceito	O concessionário passa a ser o titular do direito de propriedade sobre os hidrocarbonetos após sua extração, arcando, em contrapartida, com as participações governamentais previstas em lei (Artigo 26 da Lei Federal nº 9.478/1997).	O Estado contrata empresa para efetuar a exploração e produção de hidrocarbonetos sob seu próprio risco. No caso de viabilidade comercial de descoberta feita pela empresa, a União, como proprietária dos hidrocarbonetos produzidos, deverá ressarcir-la pelos seus custos na exploração das reservas (“custo em óleo”) e partilhar entre o próprio Estado e a empresa o petróleo restante (“excedente em óleo”), conforme proporções previamente acordadas no instrumento contratual (Artigo 2º, incisos I a III c/c Artigo 6º da Lei Federal nº 12.351/10).
Propriedade dos hidrocarbonetos produzidos	A propriedade dos hidrocarbonetos in situ – ou seja, em sua condição natural na superfície ou no subsolo, antes de produzidos – é exclusiva do Estado. Contudo, a propriedade dos hidrocarbonetos produzidos é transferida para as empresas atuantes na área objeto da outorga. Como compensação pela outorga do direito de explorar o hidrocarboneto, a empresa paga ao Estado tributos e participações governamentais (Artigo 176, CF 88; Artigos 3º, 21 e 26 da Lei Federal nº 9.478/1997).	Os países produtores transferem às empresas tão somente o direito exclusivo de conduzir as atividades de exploração e produção dos minerais do subsolo, sem, no entanto, transferir às mesmas quaisquer direitos de propriedade sobre o subsolo. Os hidrocarbonetos produzidos permanecem, portanto, de propriedade do Estado (Artigos 2º, incisos I a III c/c Artigo 6º da Lei Federal nº 12.351/2010).

Características	Concessão	Partilha de produção
Reservas	As áreas do Pré-sal, áreas estratégicas e outras reservas de petróleo e gás (Artigos 5º, 23 e 49 da Lei Federal nº 9.478/97; Artigo 49 da Lei Federal nº 12.351/10).	As áreas do Pré-sal e as áreas estratégicas (Artigo 23 da Lei Federal nº 9.478/1997; Artigo 2º, incisos IV e V, Lei Federal nº 12.351/10).
Instrumento jurídico	Contrato de Concessão (Artigos 24, §§ 1º e 2º da Lei Federal nº 9.478/1997).	Contrato de Partilha de Produção (Artigo 27, incisos I e II da Lei Federal nº 12.351/2010).
Intermediação dos contratos	Governo contrata diretamente com as empresas, por meio da ANP, após a realização do processo de licitação (Artigo 8º, inciso IV da Lei Federal nº 9.478/1997).	A União, por intermédio do Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção: I - diretamente com a Petrobras, dispensada a licitação; ou; II - mediante licitação na modalidade leilão (Artigo 8º da Lei Federal nº 12.351/2010). A PPSA terá por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União (Artigo 2º da Lei Federal nº 12.304/2010).
Vencedor das licitações	Participação governamental como um dos critérios centrais para julgamento das propostas (Artigo 41 da Lei Federal nº 9.478/1997).	Empresa que oferecer proposta mais vantajosa segundo o critério da oferta de maior excedente em óleo para a União (Artigo 18 da Lei Federal nº 12.351/2010).
Mecanismos de remuneração ao governo	Participações governamentais: bônus de assinatura, royalties, participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção da área (Artigo 45, da Lei Federal nº 9.478/1997). Demais tributos diretos e indiretos relativos à cadeia produtiva do petróleo.	Receitas governamentais; royalties, bônus de assinatura e partilha do excedente em óleo, nas proporções estabelecidas no contrato de partilha (Artigo 2º, inciso III; Artigo 42 da Lei Federal nº 12.351/2010). Demais tributos diretos e indiretos relativos à cadeia produtiva do petróleo

Participações governamentais

Conforme já ilustrado na tabela comparativa dos regimes jurídicos de produção e exploração do petróleo no Brasil, é distinta a participação governamental no regime de concessão e no de partilha de produção.

No regime de concessão, incide nas atividades petrolíferas as seguintes participações governamentais:

- **Bônus de Assinatura:** trata-se de uma receita contratual, caracterizada como uma parcela paga por quem venceu a licitação. O valor mínimo, previsto no edital, é pago no ato da assinatura do contrato (Artigo 46, Lei Federal nº 9478/97);
- **Royalties:** Artigo 20, §1º, Constituição Federal; Artigo 47; Lei Federal nº 9478/97; Lei Federal nº 12.734/12. Vide item 2.5.1 do presente texto.;
- **Participação especial:** nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade haverá o pagamento de participação especial a ser estabelecida no contrato e no edital (Artigo 50, Lei Federal nº 9478/97; Decreto Federal nº 2705/98; Lei Federal nº 12.734/12);
- **Pagamento pela ocupação ou retenção de área:** destinado ao pagamento pela ocupação ou retenção de área nos blocos localiza-

dos em terra. O edital e o contrato fixam o valor a ser pago anualmente por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco (Artigo 51, Lei Federal nº 9478/97).

No que se refere à participação especial, vale notar que serão aplicados sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos. Além disso, a aplicação ocorre somente em casos do regime de concessão e não de partilha de produção.

Assim como no caso dos royalties, as participações especiais são também distribuídas aos estados e municípios e têm sido alvo de intensos debates no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. Seguem as alterações legislativas recentes. Uma liminar aprovada pelo Supremo Tribunal Federal suspendeu os efeitos dos Artigos 50, 50-A, 50-B, 50-C, 50-D e 50-E da Lei Federal nº 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.734/2012:

Rateio das participações especiais		
	Lei Federal nº 9.478/97	Alterações Lei Federal nº 12.734/12
Estados produtores ou confrontantes	40%	34% (em 2018 = 20%)
Municípios produtores ou confrontantes	10%	5% (em 2019 = 4%)
Fundo Especial (Rateio FPE)	Não	9,5% (2019 = 15%)
Fundo Especial (Rateio FPM)	Não	9,5% (2019 = 15%)
Fundo Social (União Federal)	Não	42% (2016 = 46%)
União (Ministério de Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente)	50%	Não

O regime de partilha de produção prevê como participação governamental:

- **Bônus de Assinatura:** valor fixo devido à União a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção (Artigo 2º, inciso XII, Lei Federal nº 12.351/10);
- **Royalties:** compensação financeira devida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em função da produção do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção (Artigo 2º, inciso XIII, Lei Federal nº 12351/10; Artigo 20 §1º, da Constituição Federal). Vide item 2.5.1 do presente texto;
- **Parcela da produção:** o petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União serão comercializados de acordo com as normas do direito privado, dispensada a licitação. A receita da comercialização será destinada ao Fundo Social (Artigos 45 e 46).

Royalties: conceitos fundamentais

Os royalties do petróleo têm sua previsão constitucional no Artigo 20, que define como sendo bens da União os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva e os recursos minerais, inclusive os do subsolo. É que define por meio de seu parágrafo 1º:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, 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 (destaque nosso).

A conceituação de royalties não é tarefa simples, visto que o termo é utilizado para diversas situações. Conforme apregoa Fernando Facury Scaff, utiliza-se esse conceito para designar:

“[...] o pagamento realizado pelo uso de invenção, marca, direitos autorais ou petróleo. No caso dos recursos naturais, o termo royalties é empregado em razão de que o titular do bem é o Estado e quem quiser explorá-lo deve pagar a este um va-

lor pela sua exploração. Daí porque se designa por *royalties* o pagamento efetuado por quem explora um direito que pertence a outrem [...]”.

Para o mesmo autor, “o que caracteriza o termo royalties, em sentido amplo, é o fato de ser um pagamento pelo uso do bem de outrem que se insere no processo produtivo do usuário”, razão pela qual ele conceitua em sentido genérico royalties como “o preço que é pago ao proprietário de um bem tangível ou intangível, extraído, inserido ou consumido por meio de processo produtivo”. No caso dos royalties cujo pagamento ao Estado decorre da extração de recursos naturais não renováveis, “esse preço se caracteriza como uma receita pública, decorrente da exploração de um patrimônio público – receita pública para quem recebe; preço público para quem paga”. Para o autor, portanto: “Pode-se conceituar royalties (em sentido específico, para a exploração de recursos naturais não renováveis) como preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo”.

Distribuição dos royalties entre os entes federativos

A distribuição de recursos decorrentes da exploração do petróleo e gás ocorre desde o início da exploração petrolífera no Brasil, conforme aponta o ministro Luís Roberto Barroso em parecer emitido quando atuava como procurador do estado do Rio de Janeiro:

A obrigação de distribuir participações ou compensações a estados e municípios em decorrência da exploração de petróleo e gás natural existe desde o começo da indústria petrolífera no Brasil. O Artigo 27 da Lei nº 2.004/538, que criou a Petrobras e dispôs sobre a Política Nacional do Petróleo, impunha à empresa estatal – detentora do monopólio então existente no setor – o dever de pagar indenização, correspondente a 5% sobre o valor do produto explorado, aos estados, territórios e municípios onde ocorresse a lavra de petróleo e xisto betuminoso ou a extração de gás natural.⁵

5 Parecer disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php/artigos>

Os royalties até 1969 foram pagos exclusivamente aos estados (80%) e aos municípios (20%) e correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o petróleo extraído de poços em terra; a União não recebia qualquer parcela da contrapartida. Apenas em 1969, “quando foi descoberto petróleo em mar, o governo federal passou a também cobrar royalties de 5% sobre esse tipo de produção, concentrando para si toda a receita. Os estados e os municípios só conquistaram o direito aos royalties de mar, em 1985, com a aprovação da Lei nº 7.453 e só passaram a efetivamente receber recursos, em 1986, depois da regulamentação dada pela Lei nº 7.525.”⁶

As regras atualmente vigentes de distribuição dos royalties entre os entes federativos estão dispostas nas leis nºs. 7990/89 e 9478/97⁷. As principais alterações introduzidas pela Lei nº 7990/89 em relação à legislação de meados da década de 1980 foi a redução do volume repassado ao Fundo Especial pela metade, a previsão de repasse de 10% dos royalties para os municípios com instalações de embarque e desembarque e, principalmente a ampliação da alíquota de 5% para 10% da produção de petróleo e gás natural devida e definição das regras de distribuição dos royalties relativos para a parcela que exceder os 5% definidos pela lei anterior:

Os royalties devidos aos estados e municípios produtores foram contemplados também pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997), editada na esteira da abertura do mercado e levada a efeito pela EC nº 9/95. Reproduzindo a previsão tradicional, tal diploma determina o pagamento mensal de royalties aos estados produtores, fixados em montante equivalente a 10% (dez por cento) da produção de petróleo e gás natural. Esse percentual pode ser reduzido pela ANP – mediante previsão no edital de licitação do campo correspondente – até o mínimo de 5% (cinco por cento), tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Nos termos da Lei

do Petróleo, a parcela básica de 5% continua a ser distribuída “segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990/89”. A repartição da parcela que exceder a 5% segue critérios próprios, definidos no Artigo 49 da nova lei.⁸

Vale notar que os critérios para distribuição de royalties para municípios e estados levam em consideração o fato dos entes federativos serem considerados como produtores ou confrontantes e/ou afetados pelas operações de embarque e desembarque. Tais características são identificadas por critérios técnicos atualmente estabelecidos pelo IBGE e pela ANP, nos termos da Lei Federal nº 7.525/86 e do Decreto Federal nº 93.189/86.

Alterações introduzidas pela Lei Federal nº 12.734/12

Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9478/97) sofreu diversas alterações em 2012, introduzidas pela Lei Federal nº 12.734/12. As inovações significam uma mudança significativa na distribuição dos royalties do petróleo na medida em que aumentam significativamente o percentual destinado aos fundos especiais distribuídos aos estados e municípios não confrontantes (tabela abaixo). As alterações relativas à distribuição dos royalties entre os entes federados são objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo estado do Rio de Janeiro (ADI nº 4917) e seus efeitos estão suspensos em razão de decisão, em sede de medida liminar, proferida pela ministra relatora Carmen Lúcia⁹.

6 <http://www.cnm.org.br/portal/dmddocuments/Royalties.pdf>

7 Analisaremos apenas as regras relativas aos royalties decorrentes da exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, considerando a característica da produção no Litoral Paulista.

8 Parecer disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php/artigos>

9 Integra da decisão liminar disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiarnoticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>

Rateio dos royalties decorrentes da exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva entre os entes federativos¹⁰

	Lei Federal nº 9.478/97	Lei Federal nº 12.374/12
Regime de concessão		
	Royalties de até 5%	
Estados produtores ou confrontantes	30%	20%
Municípios produtores ou confrontantes	30%	17% (valor reduzido a 4% até 2019)
Municípios com instalações/afetados	10%	3% (valor reduzido a 2% em 2017)
Fundo Especial (Rateio FPE)	10%	20% (valor aumentado para 27% até 2019)
Fundo Especial (Rateio FPM)		20% (valor aumentado para 27% até 2019)
União	20% (Marinha)	20% (Fundo Social)
	Parcela que superar os 5%	
Estados produtores ou confrontantes	22,5%	20%
Municípios produtores ou confrontantes	22,5%	17% (valor reduzido a 4% até 2019)
Municípios afetados	7,5%	3% (redução a 2% até 2017)
Fundo Especial (Rateio FPE)	7,5%	20% (valor aumentado a 27% até 2019)
Fundo Especial (Rateio FPM)		20% (valor aumentado a 27% até 2019)
União	40% (Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia)	20% (Fundo Social)
Regime de partilha de produção		
Estados produtores ou confrontantes	-	22%
Municípios produtores ou confrontantes	-	5%
Municípios afetados	-	2%
Fundo Especial (Rateio FPE)	-	24,5%
Fundo Especial (Rateio FPM)	-	24,5%
União (Fundo Social e outras deduções)	-	22%

¹⁰ Fonte: Instituto Pólis; Petição Inicial do Governo do Estado do Rio de Janeiro na ADI n. 4917/DF. Disponível em <http://s.conjur.com.br/dl/adi-4917-peticao-inicial-estado-rio.pdf>

Regras para aplicação das receitas decorrentes dos royalties

As regras relativas à utilização dos royalties decorrentes da exploração do petróleo por estados, municípios e órgãos da administração direta da União apresentam tanto vinculações como vedações. Para Fernando Facury Scaff: “Vincular significa criar um elo normativo entre uma receita e sua destinação, que pode ser afetada a um órgão, fundo ou determinada despesa” e “Vedar, pelo contrário, significa impedir, proibir, não permitir que uma determinada verba seja utilizada em certa atividade ou gasto”.

Para o mesmo autor, “em 1988, a Constituição criou uma vinculação de todos os royalties para órgãos da administração direta da União no Artigo 20, §1º, sendo que a Lei nº 7.990/1989 vinculou os royalties decorrentes da exploração petrolífera ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos da fiscalização e proteção das atividades econômicas na plataforma continental. As Leis 9.478/1997 e 12.351/2010 modificaram esse sistema para a exploração petrolífera”. Além das normas mencionadas, as Leis 12.734/12 e 12.858/13 também alteram as regras do sistema de vinculação da utilização dos royalties relativos à exploração petrolífera.

Já descrevemos no capítulo anterior como é realizada a distribuição dos royalties decorrentes da exploração do petróleo entre os diferentes entes e órgãos que compõem o Estado brasileiro, portanto como a receita está vinculada a órgãos ou fundos.

Em relação à vinculação da utilização dos recursos dos royalties para essa ou aquela finalidade, até a promulgação das Leis Federais 12.734/12 e 12.858/13 a utilização dos royalties decorrentes da exploração do petróleo não tinha qualquer vinculação dessa natureza. Os recursos recebidos por estados e municípios, portanto, podiam ser utilizados para qualquer finalidade, sendo vedada apenas a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, por força do disposto no Artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

As alterações introduzidas por essas normas alteram o regramento na medida em que vincula a utilização dos recursos à determinada finalidade e estabelecem exceções às vedações estabelecidas pelo Artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

A Lei Federal nº 12.734/12 estabelece que os recursos destinados ao Fundo Especial devem ser direcionados para as áreas de educação, infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e meio ambiente, em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos. A mesma norma estabelece ainda que os estados, o Distrito Federal e os municípios devem encaminhar a previsão para a aplicação dos recursos do Fundo Social, anexo aos respectivos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e leis do orçamento anual.

O Artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13 determina que as receitas dos órgãos da administração direta da União e as receitas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios provenientes dos royalties e da participação especial, decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, serão destinadas exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Conforme dispõe o §3º do Artigo 2º, União, estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar esses recursos no montante de 75% na área de educação e de 25% na área de saúde.

Ao mesmo tempo em que vincula a utilização dos recursos dos royalties provenientes da exploração do petróleo às ações das políticas de educação e saúde, a Lei Federal nº 12.858/13 introduz parágrafo 1º no Artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, estabelecendo as seguintes exceções à vedação de utilização de recursos

com pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal:

- Ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;
- Ao 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.

Assim, pode-se afirmar que os royalties decorrentes da exploração do petróleo decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido até 3 de dezembro de 2012 podem ser utilizado para qualquer finalidade, visto que não há qualquer vinculação legal para que seja utilizado nessa ou naquela despesa. No entanto, os royalties decorrentes da exploração do petróleo decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012 devem ser utilizados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde.

Quanto às exceções à vedação do Artigo 8º da Lei Federal nº 7990/89, que possibilitam sua utilização para pagamento de dívidas com a União e suas entidades e ao custeio de despesas para com a manutenção e desenvolvimento do ensino, elas se aplicam às receitas decorrentes do pagamento de royalties, seja de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir ou até 3 de dezembro de 2012, visto que a norma não faz qualquer diferenciação.

Critérios para repartição dos royalties no Fundo Especial

Os recursos do Fundo Especial têm sua repartição definida pelas mesmas regras que determinam a forma de distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), Artigo 42B, II, “d”, 2, da Lei Federal nº 12.351/10, e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Artigo 42B, II, “e”, 2), respectivamente.

Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE

O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) é uma modalidade de repartição tributária prevista na Constituição Federal.

Art. 159. A União entregará:

I Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) Vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

A Lei Complementar nº 62/1989 determina que os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) serão distribuídos do seguinte modo:

- 85% às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- 15% às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

Essa regra era válida até o final do ano de 2015, por força da Lei Complementar 143/13, que alterou o artigo 2º da Lei Complementar 62/1989. Passou a ter a seguinte regra, a partir de 10. de janeiro de 2016:

- Cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo, e pelo percentual equivalente a 75% da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para a base de cálculo;
- A parcela que superar o montante especificado no inciso II será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma modalidade de transferências de recursos financeiros da União para os municípios prevista na Constituição Federal.

Art. 159 A União entregará:

I Do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

b) Vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

d) Um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

As regras de repartição dos recursos do FPM estão originalmente dispostas na Lei nº 5.172/1966, que instituiu o Código Tributário Nacional, com alterações introduzidas por outras leis complementares. A regra vigente é de que do montante do FPM,

- 10% devem ser destinados às capitais dos estados e à Capital Federal;
- 86,4% devem ser destinados aos municípios do interior e o restante;
- 3,6%, para a constituição de Fundo de Reserva, para distribuição entre os municípios do interior com mais de 142.633 habitantes (Decreto-Lei nº 1.881/1981 e da Lei Complementar nº 91/1997, Artigo 3º).

Os coeficientes individuais de participação dos municípios no FPM são fixados tendo como base as populações de cada município e a renda per capita de cada estado, ambos informados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Fundo Social: limites e possibilidades

Uma grande inovação trazida pelo novo marco legal é a criação do Fundo Social do Pré-sal.

Parte das receitas governamentais é destinada ao Fundo Social (FS), um fundo público (Capítulo VII, Lei nº 12.351/10) que possui natureza contábil e financeira e é vinculado à Presidência da República (Artigo 47). A regulamentação do FS revela uma preocupação na garantia do equilíbrio entre as finalidades econômicas e sociais.

Nesse sentido, vale lembrar que na exposição de motivos do PL 3490/2009, apresentado pelo Poder Executivo a fim de regular o Fundo Social, já se explicitava a natureza diferenciada das receitas governamentais oriundas da exploração do petróleo nas camadas do Pré-sal e em áreas estratégicas, o que justificaria a criação de um fundo próprio, *in verbis*:

“As principais diferenças dizem respeito: i) à finitude de sua fonte de incidência, que se refere à exploração de um recurso não renovável; ii) à sua volatilidade, uma vez que as receitas petrolíferas dependem decisivamente dos preços de mercado do petróleo, seus derivados, e do gás natural, e iii) ao fato de implicar o ingresso ao País de grandes volumes de moeda estrangeira.”

Nesse contexto, a Lei nº 12.351/10 acaba por definir como objetivos do Fundo Social (Artigo 48):

- I Constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União;
- II Oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional;
- III Mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

O desenvolvimento social e regional – que, ressalte-se, é um dos objetivos do fundo – é garantido na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento (Artigo 47): (nessa ordem) educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente, mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

De acordo com o Artigo 46 c/c 49, Lei nº 12.351/10, as receitas do Fundo são compostas de):

- Parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

- Parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;
- Receita advinda da comercialização do petróleo destinados à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção;
- Os royalties e a participação especial das áreas localizadas no Pré-sal contratadas sob o regime de concessão e destinados à administração direta da União;
- Os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e outros recursos destinados ao FS por lei.

São amplas, pois, as possibilidades de utilização das receitas oriundas da exploração do petróleo nas camadas do Pré-sal e em áreas estratégicas como fonte permanente de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de desenvolvimento social e combate à pobreza.

Vale notar que no ano de 2013, após as denominadas “manifestações de junho”, período de forte e intensa mobilização social do País, foi promulgada a Lei Federal nº 12.858/13, que determinou que 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social serão destinados exclusivamente para educação pública, com prioridade para educação básica, e para saúde até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação.

Foram, porém, definidas algumas regras para a garantia da sustentabilidade econômica e financeira do Fundo Social.

Com efeito, determina a Lei nº 12.351/10 que, na busca de sustentabilidade econômica e financeira do fundo, os investimentos e as aplicações do Fundo Social serão destinados preferencialmente a ativos no exterior, com a finalidade de mitigar a volatilidade de renda e de preços na economia nacional (Artigo 50, parágrafo único).

Mais do que isso, os recursos do Fundo Social para aplicação nos programas e projetos deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital (Artigo 51). Constituído o Fundo Social e garantida

a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nos programas e projetos de desenvolvimento social e regional, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.

O novo marco legal define, ainda, além de objetivos, finalidades e receitas do Fundo Social, uma forma específica de gestão.

Nesse sentido, foi regulamentado um arranjo institucional composto por um Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – CGFFS (art. 52, Lei nº 12.351/10) e por um Conselho Deliberativo do Fundo Social- CDFS (art. 58, Lei nº 12.351/10).

De acordo com o Artigo 53, ao Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social cabe definir:

I O montante a ser resgatado anualmente do FS, assegurada sua sustentabilidade financeira;

II A rentabilidade mínima esperada;

III O tipo e o nível de risco que poderão ser assumidos na realização dos investimentos, bem como as condições para que o nível de risco seja minimizado;

IV Os percentuais, mínimo e máximo, de recursos a serem investidos no exterior e no País;

V A capitalização mínima a ser atingida antes de qualquer transferência para as finalidades e os objetivos definidos nessa Lei.

O Conselho Deliberativo do Fundo Social (Artigo 58), por sua vez, tem como competência propor ao Poder Executivo a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para os programas e projetos de desenvolvimento e de combate à pobreza, observados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A composição e rol de competências serão definidos por ato do Poder Executivo (Artigo 58, §1º). É importante, portanto, que a regulamentação do Conselho Deliberativo do Fundo Social (CDFS) incorpore o componente democrático na gestão do Fundo Social, a fim de garantir que a sociedade também participe da decisão sobre aplicação dos recursos no programas e projetos de desenvolvimento e combate à pobreza.

Há também que se considerar que o marco legal do Pré-sal define também alguns procedimentos para a destinação de recursos para os programas e projetos prioritários. Com efeito, a destinação de recursos para os programas e projetos prioritários está condicionada à prévia fixação de metas, prazo de execução e planos de avaliação em coerência com o PPA (Artigo 58, § 3º).

Além disso, o CDFS deverá submeter os programas e projetos à criteriosa avaliação quantitativa e qualitativa durante todas as fases de execução, monitorando os impactos sobre a população e nas regiões de intervenção, com o apoio de instituições públicas e universitárias de pesquisa (Artigo 58, § 4º).

Por fim, prescreve a Lei nº 10.351/10 que os programas e projetos de desenvolvimento e combate à pobreza devem observar critérios de redução das desigualdades regionais (Artigo 58, §5º).

Conclusões

O marco legal do Pré-sal estabelece, portanto, novos mecanismos que poderão ajudar no avanço e melhoria das políticas públicas.

O Fundo Social e os recursos dos royalties recebidos pela União Federal, estados e municípios podem ser utilizados na implementação de programas importantes para o País, com destaque para a concretização dos direitos da população da região diretamente impactada pelas atividades de exploração do petróleo e gás.

Há que se ter em mente, porém, o papel fundamental da sociedade no monitoramento dos recursos gerados e sua aplicação a fim de que a exploração do petróleo e gás possa gerar um desenvolvimento social justo e sustentável no Litoral Norte e na Baixada Santista do estado de São Paulo.



Referências bibliográficas

BAIN & COMPANY; TOZZINI e FREIRE. Coordenação: BNDES – Chamada Pública BNDES/FEP nº 01/2008. Estudo de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil, 2009.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, Agosto/2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf/63dob3ab-75d9-42e9-aob4-c892872ec3f1>. Acesso em: 16 out. 2015.

_____. O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais. Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acesso em: 16 out. 2015.

FEROLLA, Sergio Xavier; METRI, Paulo. Nem todo o petróleo é nosso. Pref. Carlos Lessa. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. Curso de direito da energia: tutela jurídica da água, do petróleo e do biocombustível. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Alcindo; Rodrigues, Gilberto M. A. (orgs.) Direito do Petróleo e Gás. Aspectos Ambientais e Internacionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.

MACHADO, Carlos José Saldanha; VILANI, Rodrigo Machado. Aspectos ambientais na exploração do pré-sal: uma leitura do novo marco regulatório sob a perspectiva constitucional. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. Direito administrativo econômico. São Paulo: Malheiros, 2006.

PALMA, Manzoli Carol. Petróleo: exploração, produção e transporte sob a óptica do direito ambiental. Campinas: Editora Millennium, 2011.

PRISCO, Alex Vasconcellos. Atuação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A (PPSA): gestão e risco no regime jurídico-regulatório dos consórcios constituídos no âmbito do sistema de partilha de produção. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, 2011.

SCAFF, Fernando Facury. Royalties decorrentes da exploração de recursos naturais não renováveis: incidência e rateio federativo. São Paulo: 2013. Tese de Livre-Docência Faculdade de Direito – Universidade de São Paulo – USP, 2013.

An illustration of an FPSO (Floating Production Storage and Offloading) vessel deck. The deck is a complex structure with multiple levels, walkways, and equipment. A prominent feature is a large yellow vertical structure, possibly a crane or part of the production system. The deck is surrounded by a blue safety railing. In the foreground, the dark, reflective surface of the water is visible. A large, semi-transparent blue circle containing the number '2' is overlaid on the left side of the image. The overall style is a stylized, high-contrast illustration.

2



Os royalties e os municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista

55

Os municípios do Litoral Paulista vêm arrecadando um volume crescente, desde 2010, de recursos oriundos da cobrança de royalties sobre a atividade petrolífera. As novas receitas, contudo, colocam desafios para gestores públicos e sociedade civil sobre a escolha de políticas públicas para uma frutífera destinação dos recursos. Nesse sentido, são essenciais iniciativas para melhorar a transparência da gestão pública, facilitar o acesso à informação, estimular a participação da sociedade civil sobre a aplicação das receitas e ampliar o controle social dos orçamentos municipais.

Transparência e monitoramento social

Embora tenha melhorado muito nos últimos anos, o acesso a dados orçamentários e às contas públicas por parte dos cidadãos ainda encontra barreiras e limitações em muitos municípios brasileiros. Entretanto, a análise comparativa e o cruzamento de dados de vários órgãos públicos, hoje possível, eliminam parte das limitações. Não menos importante, várias entidades organizadas pela sociedade civil se dedicam ao monitoramento dos orçamentos dos municípios.

No caso específico dos royalties, é possível confrontar os dados municipais com aqueles disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCE), pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) ou pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para citar as principais fontes. Do lado da sociedade civil, temos exemplos, como o da Fundação Brava, que consolida dados orçamentários de forma gerencial, de todos os municípios brasileiros (disponíveis no portal meumunicipio.com.br).

Hoje é essencial na região do Litoral Paulista o levantamento de subsídios para a construção de uma plataforma consolidada de dados e informações sobre a aplicação dos royalties. Uma plataforma que contribua para a correta aplicação das receitas e despesas municipais e revele, através de indicadores socioeconômicos e ambientais, como informações transparentes e de fácil compreensão influenciam para a melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O exercício permanente do monitoramento social pode melhorar a governança municipal e ampliar a confiança mútua entre Estado e sociedade, resultando em melhoria da oferta de serviços públicos e da qualidade de vida dos munícipes. Este círculo virtuoso e saudável é crucial para a construção de cidades mais democráticas, justas e sustentáveis. A prestação de informações corretas, claras e relevantes a toda a população reforça a legitimidade das políticas públicas e sua eficácia.

Hoje a sociedade e as administrações públicas já dispõem de alguns instrumentos legais que asseguram a participação popular nas decisões orçamentárias, como a Lei de Responsabilidade

Fiscal (LRF) e o Orçamento Participativo. Outros dispositivos legais como o princípio constitucional da publicidade e da transparência também ajudam o cidadão a acompanhar as decisões da administração pública.

Entretanto, é grande ainda a falta de acesso a informações suficientes e confiáveis para que a sociedade possa monitorar e avaliar a conduta dos gestores públicos. Não basta a publicação e divulgação de dados, mas tornar as informações acessíveis e de fácil compreensão pelo cidadão para que o controle social, a forma mais eficaz de monitoramento da administração pública, se torne eficaz.

A atual luta pela consolidação do Estado de Direito e pelo fortalecimento da Democracia no Brasil é o momento apropriado para a criação e melhoria de sistemas de controle social que facilitem ao cidadão o entendimento e a análise crítica das informações disponibilizadas pela administração pública.

O QUE SÃO ROYALTIES?

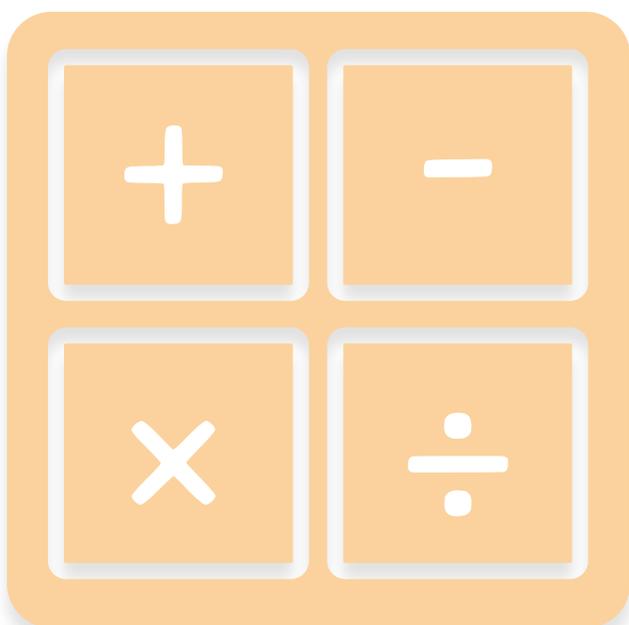
De acordo com a Agência Nacional do Petróleo (ANP), “o termo royalties relaciona-se com a ideia de compensação pela extração de um recurso natural”. As jazidas de petróleo e gás natural são, conforme disposto no Artigo 20 da Constituição Federal, patrimônio da União. A pesquisa e a lavra dessas riquezas podem ser concedidas a empresas estatais ou privadas. União, estados e municípios recebem, dos concessionários, compensações financeiras por tais atividades.

Os royalties são uma das compensações financeiras relacionadas às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, assim como a participação especial

(valor cobrado de campos com alta rentabilidade ou grande volume de produção), o bônus de assinatura (valor oferecido nas licitações dos blocos exploratórios) e o pagamento pela ocupação ou retenção de área (valor por km² da área objeto de contratação). Utiliza-se o termo Participações Governamentais ao conjunto dessas compensações.

Elas são pagas pelas empresas que produzem petróleo e gás natural diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa os valores calculados pela ANP a municípios, estados e União.

COMO SÃO CALCULADOS OS ROYALTIES



A base de cálculo dos royalties é o valor da produção mensal do campo produtor, sobre o qual incide uma alíquota (porcentagem). A lei determina uma alíquota de 10% que, em casos especiais, pode ser reduzida até 5%. Hoje, efetivamente, a alíquota média é de 9,9% para os campos marítimos e de 9,5% para os campos terrestres.

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

- (1) alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5 a 10%;
- (2) a produção mensal de petróleo e gás natural do campo;
- (3) o preço mensal do petróleo e do gás natural.

Com a crescente produção de petróleo e gás dos campos do Pré-sal, foram aprovadas novas leis e regulamentos para a distribuição dos royalties e participações especiais, mas alguns de seus efeitos estão suspensos devido a uma Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo estado do Rio de Janeiro. Recomendamos a leitura do documento sobre o novo marco legal do petróleo e gás na página do Observatório.

No presente documento, procuramos apresentar as informações sobre os valores das participações governamentais distribuídos para os municípios da Baixada Santista e do Litoral Norte, disponibilizadas pela ANP e sistematizadas em alguns documentos levantados.

O levantamento dos valores recebidos pelos municípios pode ser feito em mais de uma fonte. Nós trabalhamos com as informações da página do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Portal da Transparência¹¹. Em âmbito federal temos as fontes: Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda (STN-MF)¹² e o Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU)¹³.

As tabelas trabalhadas consideraram as colunas de alíneas, subalíneas e os recursos destinados. Os tipos de recursos estão divididos em seis rubricas, e cada uma delas faz referência a uma legislação e seu artigo.

Quando comparadas as fontes – federais e estaduais –, a primeira diferença encontrada foi na definição dessas rubricas. A CGU, por exemplo, divide as transferências referentes aos royalties em 3 rubricas. As informações conflitantes entre as fontes torna obrigatória a escolha de apenas uma. A tabela na página seguinte mostra o texto e rubrica utilizados e as diferentes referências de legislação utilizadas por cada uma delas.

¹¹ <http://transparencia.tce.sp.gov.br/receita-total-anual-per-capita-por-municipio>

¹² www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/contas-anuais

¹³ www.portaldatransparencia.gov.br

Fontes de referência de dados e observações		
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo	Controladoria Geral da União	Observação
Cota-parte royalties pelo excedente da produção de petróleo - lei nº. 9.478/97, Art. 49, I e II (17212240)	Transferências de cotas-partes dos royalties pela produção de petróleo e gás natural (lei nº. 9.478, De 1997 - art.48) (0548)	Correspondência de legislação, mas diferença nos artigos
Cota-parte royalties pela participação especial - lei nº. 9.478/97, Art. 50 (17212250)	Transferências de cotas-partes da participação especial pela produção de petróleo e gás natural (lei nº. 9.478, De 1997 - art. 50) (0550)	Mesma legislação
Cota-parte royalties - compensação financeira pela produção de petróleo - lei nº. 7.990/89 (17212230)	-	Nenhuma correspondência legal
Cota-parte royalties - compensação financeira pela produção de petróleo - lei nº. 7.990/89, Art. 9º. (Estado) (17222230)	-	Nenhuma correspondência legal
Receita de remuneração de depósitos bancários de recursos vinculados - royalties (13250101)	-	Nenhuma correspondência legal
Cota-parte do fundo especial do petróleo - fep (17212270)	-	Nenhuma correspondência legal
-	Transferências do fundo especial dos royalties pela produção de petróleo e gás natural (lei nº. 7.525, De 1986 - art. 6º.) (0551)	Nenhuma correspondência legal

Além das diferenças apontadas na classificação desses recursos, ressalta-se que o TCE-SP disponibiliza as receitas informadas pelos próprios municípios. Portanto, elas consideram, além dos recursos gerais, os valores que são repassados pelo Governo do Estado.

A CGU informa apenas os recursos encaminhados pelo Governo Federal. Os dados da STN-MF são os mesmos enviados pelos municípios para o TCE-SP, mas são divulgados com uma defasagem temporal bem maior do que o TCE-SP. Por essas razões, a fonte Tribunal de Contas do Estado mostra-se mais adequada para o presente trabalho.



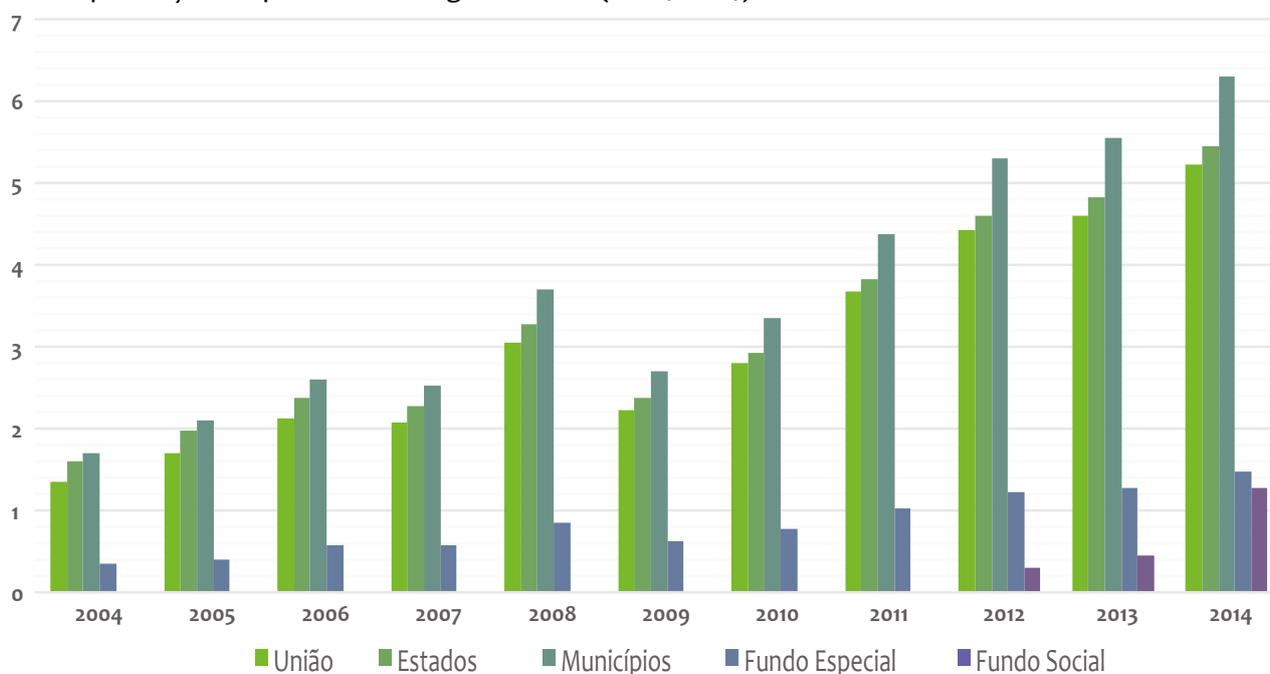
DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

O gráfico abaixo apresenta a evolução dos royalties recebidos pela União, estados e municípios entre os anos 2004 e 2014, bem como os recursos destinados ao Fundo Especial e, nos últimos anos, ao Fundo Social. Percebe-se que ocorreu um aumento contínuo e expressivo dos valores: o valor total aumentou de R\$ 5 bilhões em 2004 para R\$ 18,5 bilhões em 2014. O aumento fica ainda mais evidente quando se compara com o total dos royalties distribuídos em 1998 – R\$ 283 milhões – e que atingiu R\$ 983 milhões em 1999 e R\$ 2,9 bilhões no ano 2000.

A coluna referente aos municípios aumenta de R\$ 1,7 bilhões em 2004 a R\$ 6,3 bilhões em 2014; ressalta-se que boa parte, cerca de dois terços do total, beneficiou os municípios do estado do Rio de Janeiro. O mesmo se aplica aos recursos distribuídos para os estados, como se verá nos gráficos mais adiante.

Tanto os municípios do estado de São Paulo quanto o governo estadual de São Paulo passaram a receber recursos mais significativos e crescentes a partir de 2010.

Distribuição de royalties por beneficiários sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014)

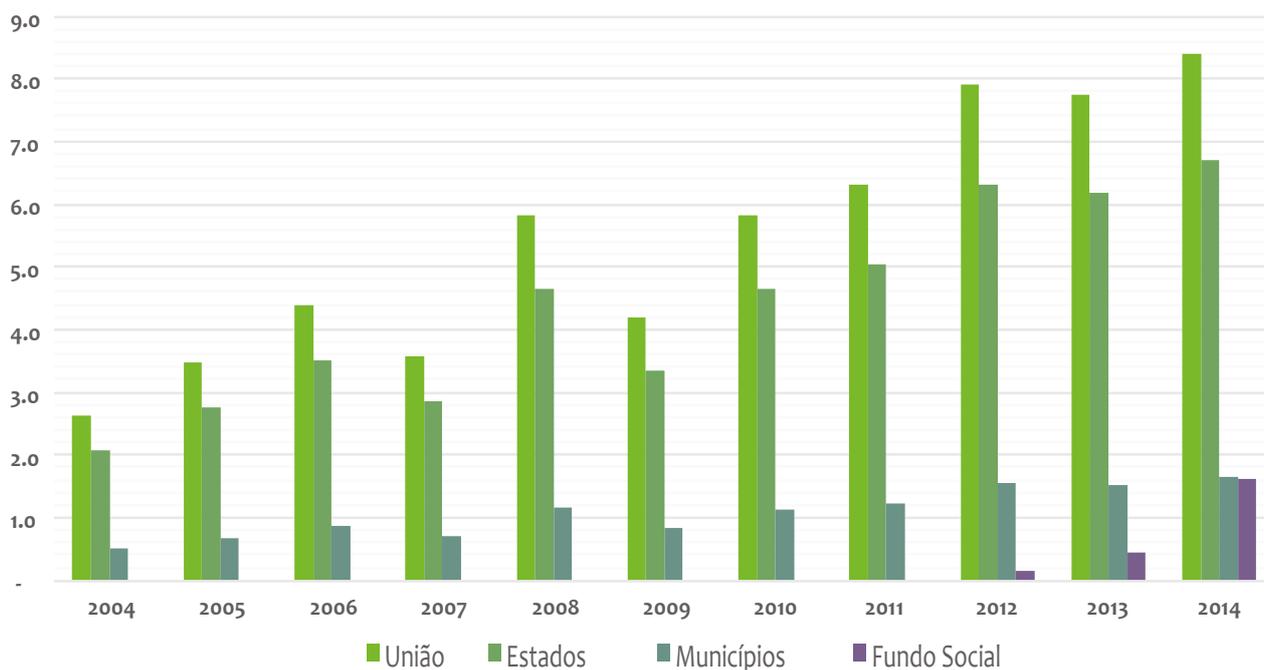


Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Elaboração: Instituto Pólis

Observa-se que o Fundo Social passou a receber recursos provenientes dos royalties em 2012, com R\$ 311 milhões, o que aumentou significativamente em 2014 para R\$ 1,3 bilhões.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos recursos da participação especial distribuídos para os três entes federativos, e com o início do recolhimento de valores para o Fundo Social nos últimos três anos.

Distribuição da participação especial sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014)



Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Biocombustíveis. Elaboração: Instituto Pólis

O gráfico mostra o crescimento contínuo dos valores recolhidos que beneficiaram principalmente a União – que recebe a metade do total das participações especiais.

Recorda-se que a participação especial começou a ser recolhida no ano 2000, com R\$ 1,0 bilhão – montante que aumentou para R\$ 5,3 bilhões em 2004 e R\$ 16,8 bilhões em 2014. Nesse último ano, o Fundo Social recebeu R\$ 1,6 bilhões, quase igualando com os 10% do total destinados aos municípios.

Ressalta-se que, de acordo com a ANP, são muito poucos os municípios beneficiados com estes recursos – algo próximo a 40, sendo a maioria do Rio de Janeiro, que fica com cerca de 80% do total distribuído, com destaque para Campos dos Goytacazes.

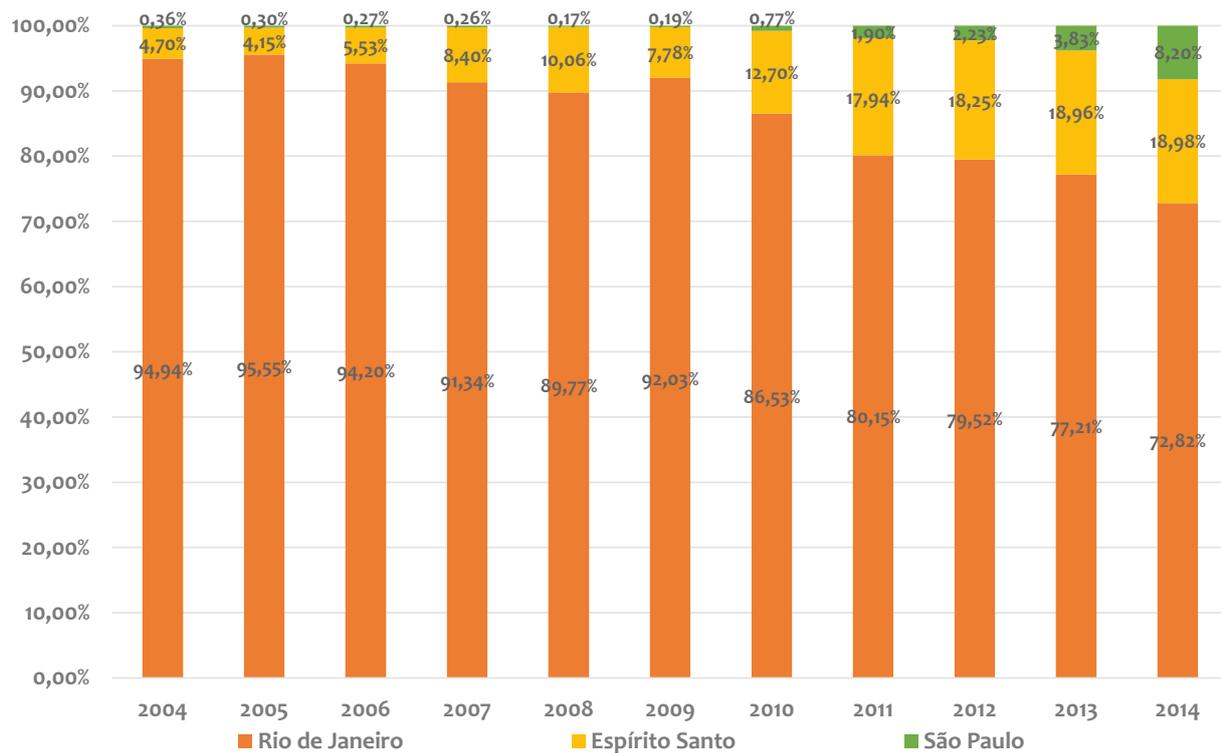
Já os municípios paulistas começaram a receber recursos de participações especiais apenas em 2013 – e apenas dois municípios, Iguape e Ilha Comprida. Em 2014, a ANP aponta seis municípios paulistas, sendo que os maiores beneficiários são: Ilha Comprida, Ilhabela e Iguape.

DESEMPENHO EM 2015

De acordo com o economista José Roberto Afonso, o total de royalties a ser calculado para o ano de 2015 ficará abaixo dos R\$ 14 bilhões, portanto com uma queda da ordem de 25%; as participações especiais não atingirão R\$ 11 bilhões – portanto, a previsão é de queda de mais de 35% em relação a 2014. A queda já foi sentida pelos municípios mais aquinhoados com os recursos, reforçando a importância da busca de alternativas de receitas e a melhora na destinação desses recursos, cuja finitude ficou ressaltada neste ano, com a queda acentuada dos preços internacionais do petróleo.

O gráfico que se segue procurou mostrar a distribuição dos royalties entre os três estados da Região Sudeste do País. O governo do estado de Minas Gerais não recebeu recursos vinculados aos royalties neste período.

Distribuição de royalties sobre produção de petróleo e de gás natural (2004-2014) Região Sudeste

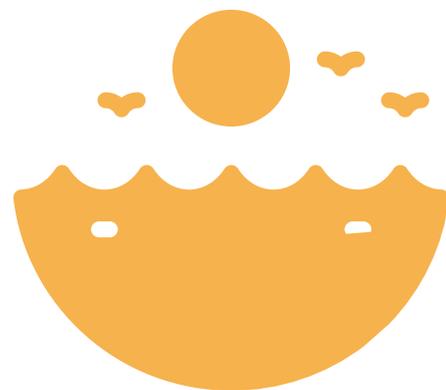


Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Bio combustíveis. Elaboração: Instituto Pólis

Beneficiários	Royalties distribuídos (mil R\$)										
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Rio de Janeiro	94,94%	95,55%	94,20%	91,34%	89,77%	92,03%	86,53%	80,15%	79,52%	77,21%	72,82%
Espírito Santo	4,70%	4,15%	5,53%	8,40%	10,06%	7,78%	12,70%	17,94%	18,25%	18,96%	18,98%
São Paulo	0,36%	0,30%	0,27%	0,26%	0,17%	0,19%	0,77%	1,90%	2,23%	3,83%	8,20%
Total Sudeste	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

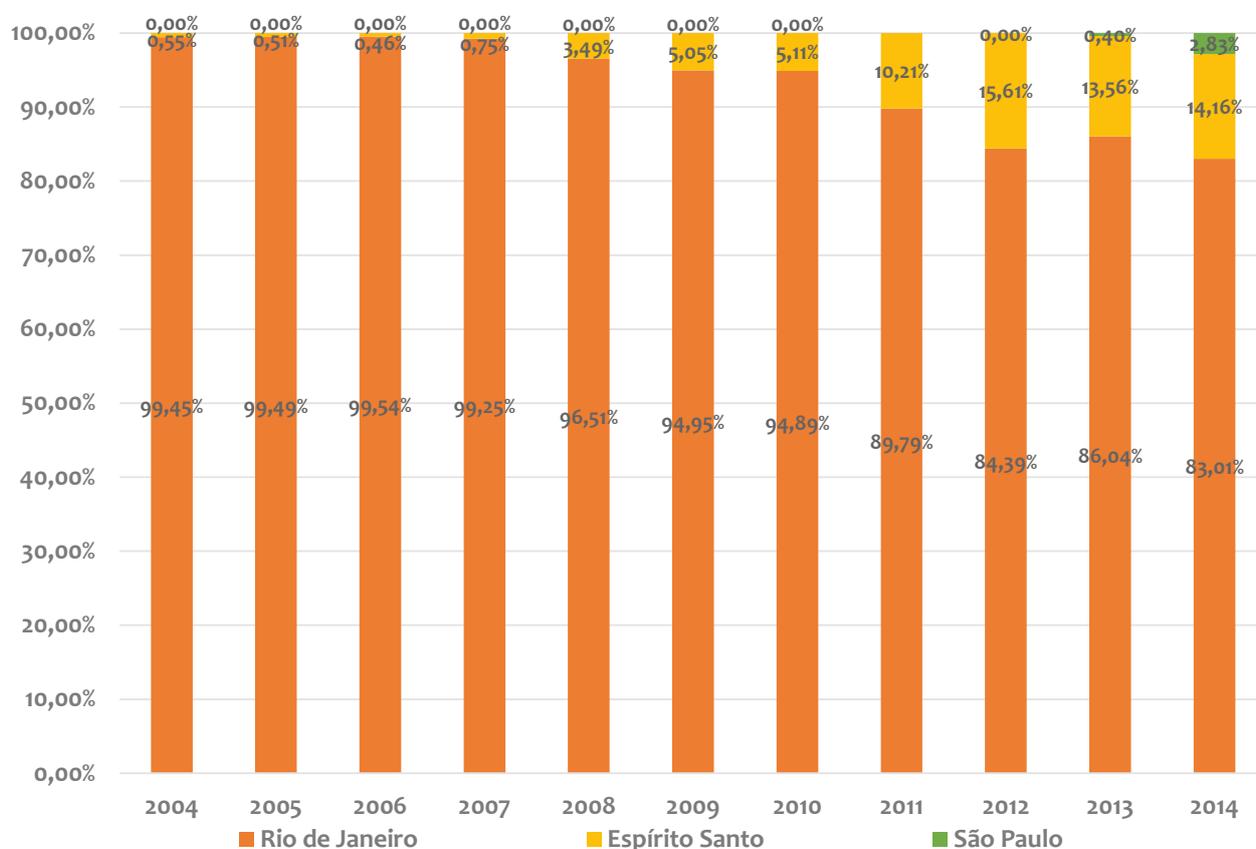
Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Bio combustíveis. Elaboração: Instituto Pólis

Podemos observar o crescimento da participação do Espírito Santo e São Paulo. Esse último, que praticamente não recebia recursos de royalties, passou a ter maior participação a partir de 2011, de 0,36% em 2004 para 8,20% em 2014. O Espírito Santo teve crescimento constante, enquanto o Rio de Janeiro vem perdendo participação desde 2007, e mais significativamente a partir de 2011. Até 2009 o Rio de Janeiro recebia mais de 90% dos recursos destinados aos três estados, passando a receber 72,82% em 2014.



A distribuição dos recursos de participação especial mostra a mesma lógica dos royalties, com o crescimento dos estados do Espírito Santo e São Paulo.

Distribuição da participação especial sobre produção de petróleo e de gás natural, segundo beneficiários (2004-2013) – Região Sudeste



Beneficiários	Participação especial distribuída (mil R\$)											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Rio de Janeiro	99,5%	99,5%	99,5%	99,3%	96,5%	95,0%	94,9%	89,8%	84,4%	86,0%	83,0%	
Espírito Santo	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	3,5%	5,0%	5,1%	10,2%	15,6%	13,6%	14,2%	
São Paulo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,4%	2,8%	
Total Sudeste	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Fonte: ANP – Anuário Estatístico de Petróleo, Gás e Bio combustíveis. Elaboração: Instituto Pólis

O estado do Rio de Janeiro ficou com quase 100% dos recursos até 2007, quando o Espírito Santo passa a ter alguma participação, dobrando de 5% em 2007 para 10% em 2008, e para 14,2% em 2014. São Paulo não recebia qualquer recurso de participação especial até 2013, quando recebeu 0,4%; já no ano de 2014 subiu para 2,8% – mesmo tendo ainda uma participação pequena, observa-se o crescimento dos recursos destinados ao estado.

O que mais se destaca no gráfico é a queda de recursos para o Rio de Janeiro, de 99,5% em 2007 para 83% em 2014.

Distribuição por tipos de royalties

O relatório apresenta os dados em dois segmentos: os valores de recursos e sua distribuição foram analisados para os municípios da Baixada Santista (BS) e do Litoral Norte (LN).

Apresenta-se na tabela a seguir os tipos de participações governamentais recebidas.

Tipos de participações governamentais petróleo recebidas pelos municípios	
17212240	Cota-parte royalties pelo excedente da produção de petróleo – Lei nº. 9.478/97, Art. 49, I e II
17212230	Cota-parte royalties – compensação financeira pela produção de petróleo – Lei nº. 7.990/89
13250101	Receita de remuneração de depósitos bancários de recursos vinculados – Royalties
17222230	Cota-parte royalties – compensação financeira pela produção de petróleo – Lei nº. 7.990/89, Art. 9º. (Estado)
17212270	Cota-parte do fundo especial do petróleo – FEP
17212250	Cota-parte royalties pela participação especial – Lei nº. 9,478/97, Art. 50

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

TIPOS DE PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS DISTRIBUÍDAS NOS MUNICÍPIOS DA BAIXADA SANTISTA E DO LITORAL NORTE

A rubrica referente à Cota-parte royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89, Artigo 9º.) aparece com maior frequência entre os municípios: tanto o recurso transferido diretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) quanto o repassado pelo governo estadual. Ressalta-se que a distribuição por tipos de recursos não significa maior montante de recursos; a tabela a seguir apenas ilustra quais são os tipos de recursos informados pelos municípios da Baixada Santista. As quantidades distribuídas serão observadas mais adiante, nos gráficos dos próprios municípios.

Baixada Santista	Tipos de participações governamentais					
	17212240	17212230	13250101	17222230	17212270	17212250
Bertioga						
Guarujá						
Santos						
Cubatão						
São Vicente						
Praia Grande						
Mongaguá						
Itanhaém						
Peruíbe						

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

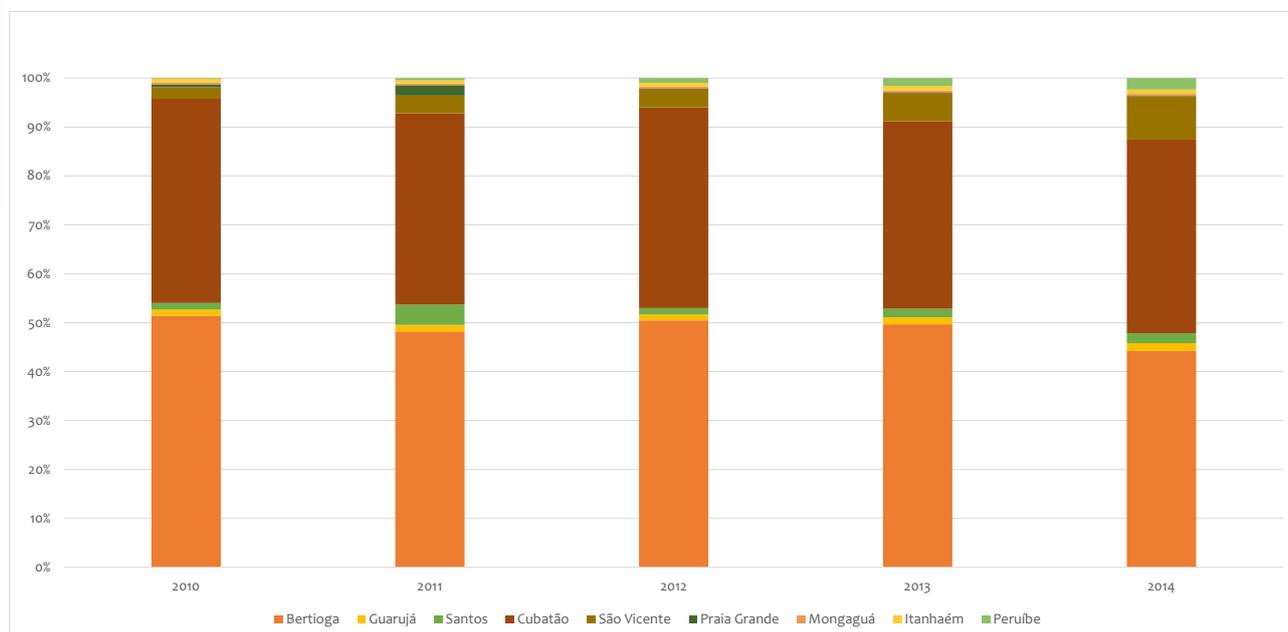
No Litoral Norte, Ilhabela é o município com maior diversidade de tipos de recursos: não recebe apenas a cota pela participação especial. É seguido por Ubatuba, que dos seis tipos de royalties pesquisados não recebe apenas de dois. Lembra-se que, assim como a tabela referente à Baixada Santista, os dados a seguir não representam o montante de recursos e sim apenas mostram quais são os tipos de royalties recebidos pelos municípios. Os valores serão apresentados depois individualmente para cada município.

Litoral Norte	Tipos de participações governamentais					
	17212240	17212230	13250101	17222230	17212270	17212250
Ilhabela						
São Sebastião						
Caraguatatuba						
Ubatuba						

Fonte: TCE - Elaboração Instituto Pólis

Em relação ao montante total de recursos, independente do tipo participações governamentais, na Baixada Santista se destacam os municípios de Bertioga e Cubatão, sendo os dois responsáveis por mais de 87% dos recursos recebidos.

Tipos de participações governamentais recebidas por municípios da Baixada Santista

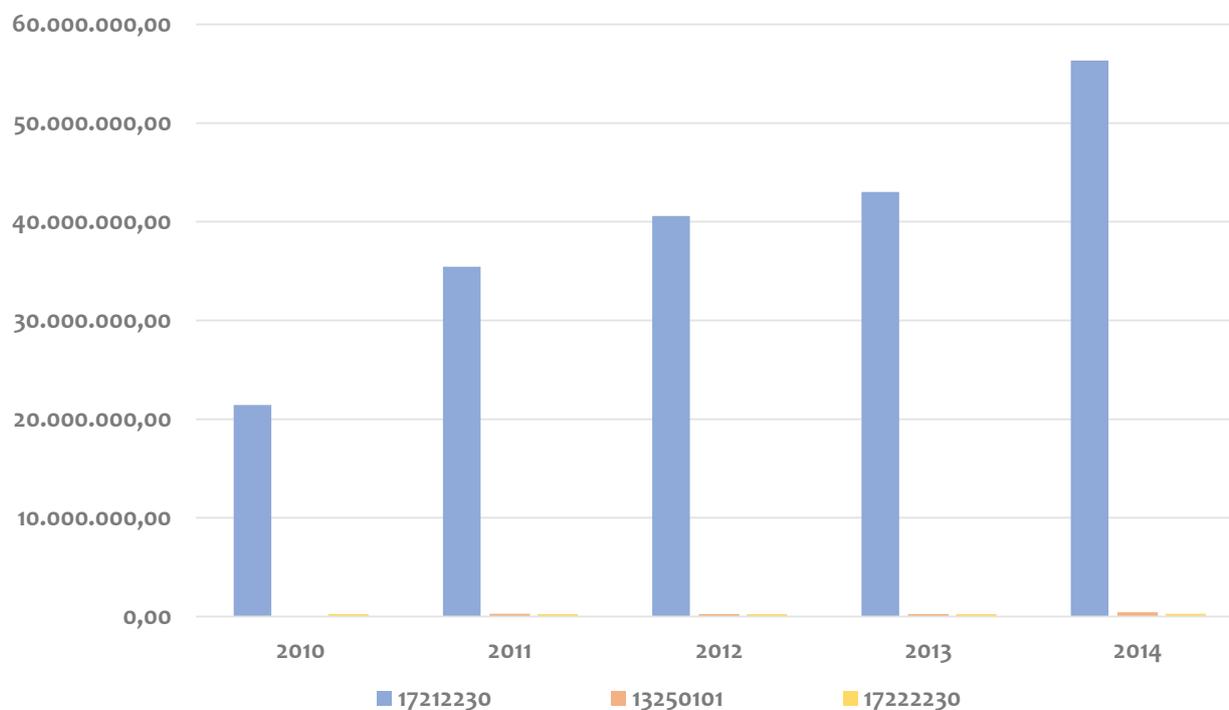


Fonte: TCE - Elaboração Instituto Pólis

Bertioga

Apesar de Bertioga receber recursos de três tipos de royalties, o maior volume é proveniente da Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89, Artigo 9º.), chegando a atingir R\$ 56.328.672,44 em 2014.

BERTIOGA Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

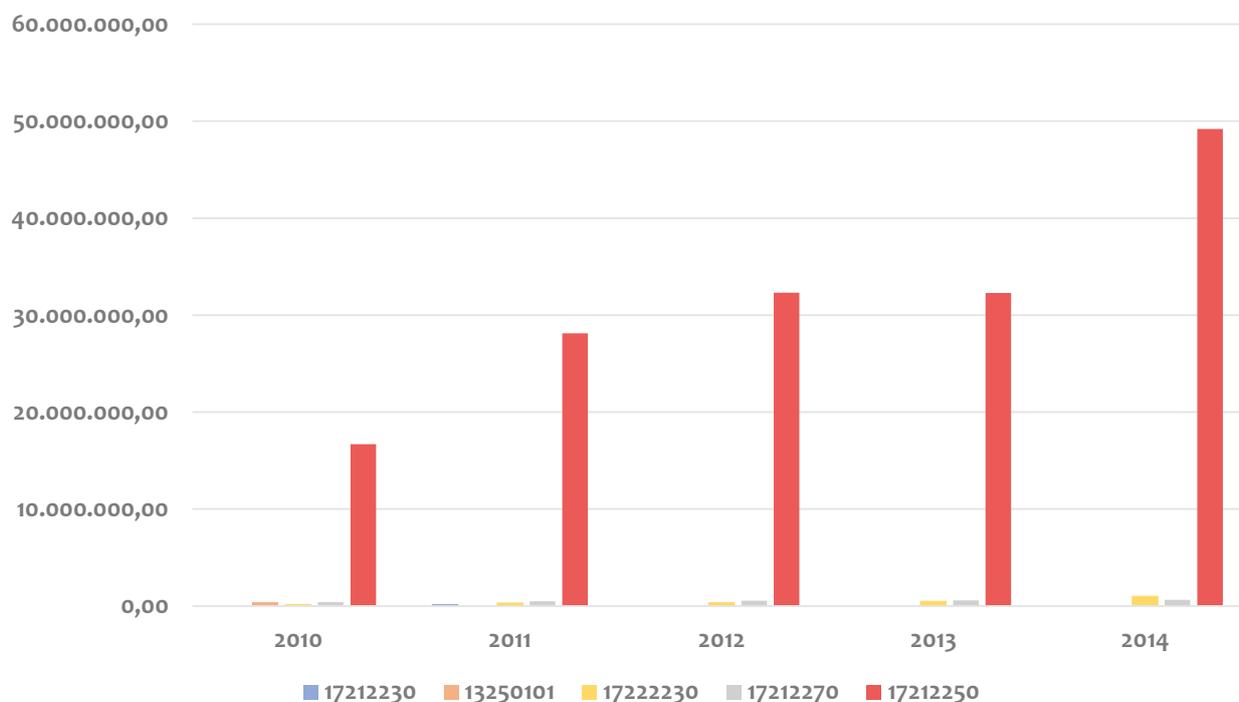
Bertioga					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	-	-	-	-	-
17212230	21.441.292,34	35.435.265,91	40.587.965,80	43.010.685,38	56.328.672,44
13250101	-	47.655,69	45.010,65	33.814,75	218.081,73
17222230	3.098,09	8.748,11	16.122,26	24.545,28	77.015,63
17212270	-	-	-	-	-
17212250	-	-	-	-	-

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Cubatão

Cubatão, apesar de ter diferentes tipos de fontes, informou que a maior parte dos seus recursos veio da Cota-Parte Royalties pela Participação Especial – Lei nº. 9,478/97, Artigo 50, no valor de R\$ 49.188.150,44 em 2014.

CUBATÃO Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Cubatão

Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	–	–	–	–
17212230	–	588,80	–	–	–
13250101	302.037,28	–	–	–	–
17222230	82.394,39	221.010,29	255.126,05	415.333,29	929.142,78
17212270	322.033,71	398.096,11	478.721,95	496.282,22	558.725,08
17212250	16.691.077,16	28.129.969,49	32.319.578,77	32.291.023,87	49.188.150,44

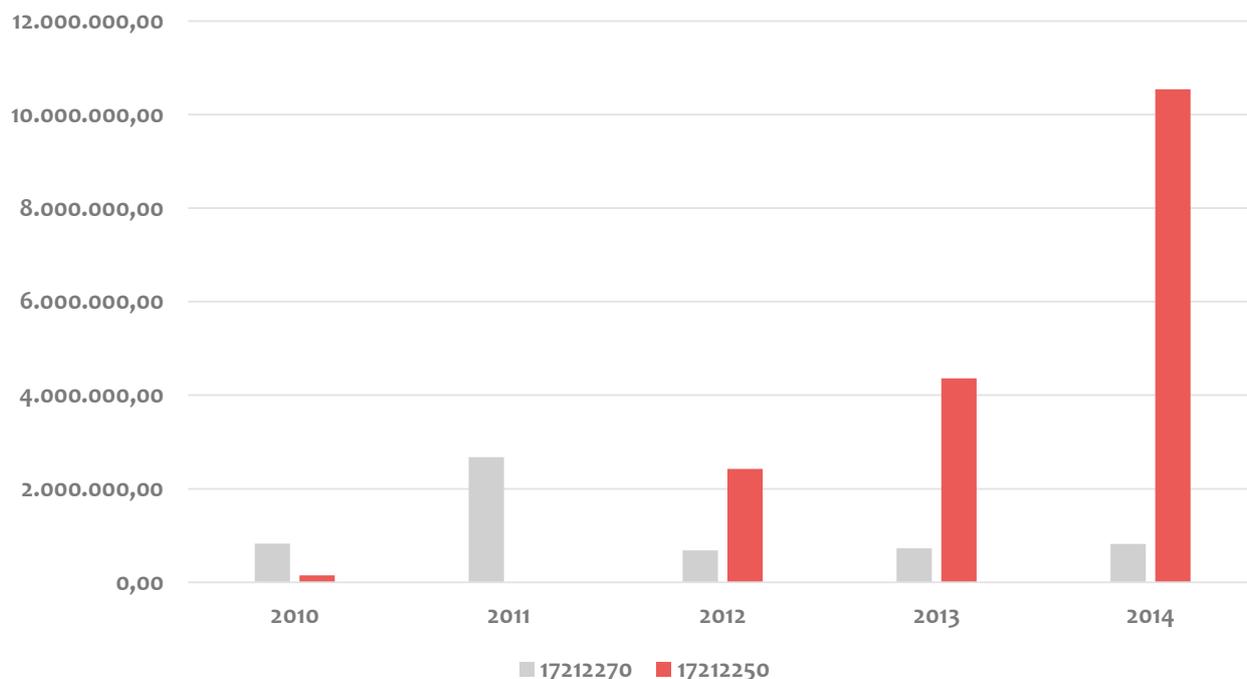
Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

É importante ressaltarmos que a informação fornecida pela prefeitura difere da informação da ANP, que apresenta esse mesmo montante como creditado ao município como Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89). Como referido anteriormente, a ANP aponta apenas cerca de 40 municípios como recebedores da participação especial, mas cerca de 400 municípios informam recursos nesse item, a tal ponto que a soma total de valores informados à STN é maior do que o montante informado pela ANP.

São Vicente

São Vicente, assim como Cubatão, informou ter recebido a maior parte dos recursos pela Cota-Parte Royalties pela Participação Especial – Lei nº. 9.478/97, Artigo 50, sendo que em 2011 o município informou ter recebido recursos apenas como cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP), a segunda fonte de recurso do município. Segundo a ANP, São Vicente nada recebeu a título de participação especial.

SÃO VICENTE Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

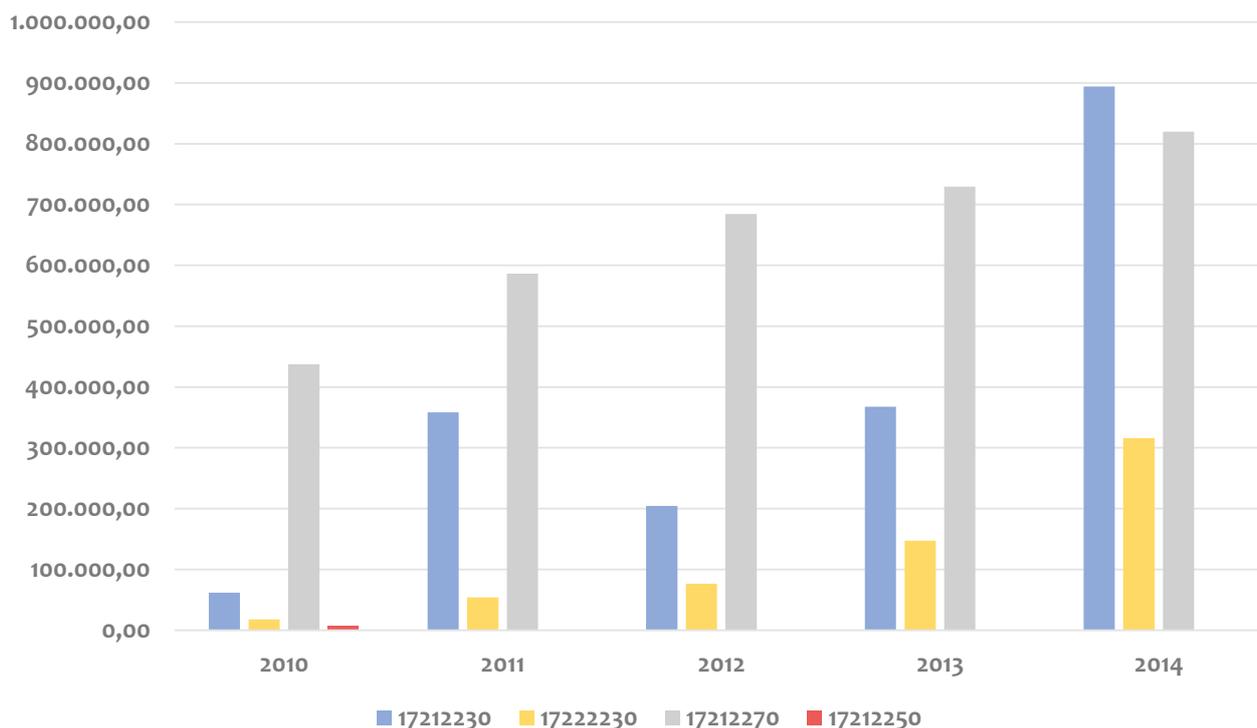
São Vicente					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	-	-	-	-	-
17212230	-	-	-	-	-
13250101	-	-	-	-	-
17222230	-	-	-	-	-
17212270	826.562,67	2.675.522,27	684.554,94	729.722,69	818.948,62
17212250	150.902,55	-	2.423.597,68	4.358.739,29	10.542.762,06

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Guarujá

No município de Guarujá os recursos estão distribuídos, com aumento significativo da Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89), passando de R\$ 62.057,67 em 2010 para R\$ 893.934,41 em 2014, a maior fonte de recurso no ano. Outro tipo de recurso que apresentou aumento durante o período pesquisado foi a cCota-parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº 7.990/89 (Estado), passando de R\$ 17.896,43 em 2010 para R\$ 315.816,95 em 2014. O crescimento da cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP) foi constante durante o período, de R\$ 437.606,27 para R\$ 819.591,99.

GUARUJÁ Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



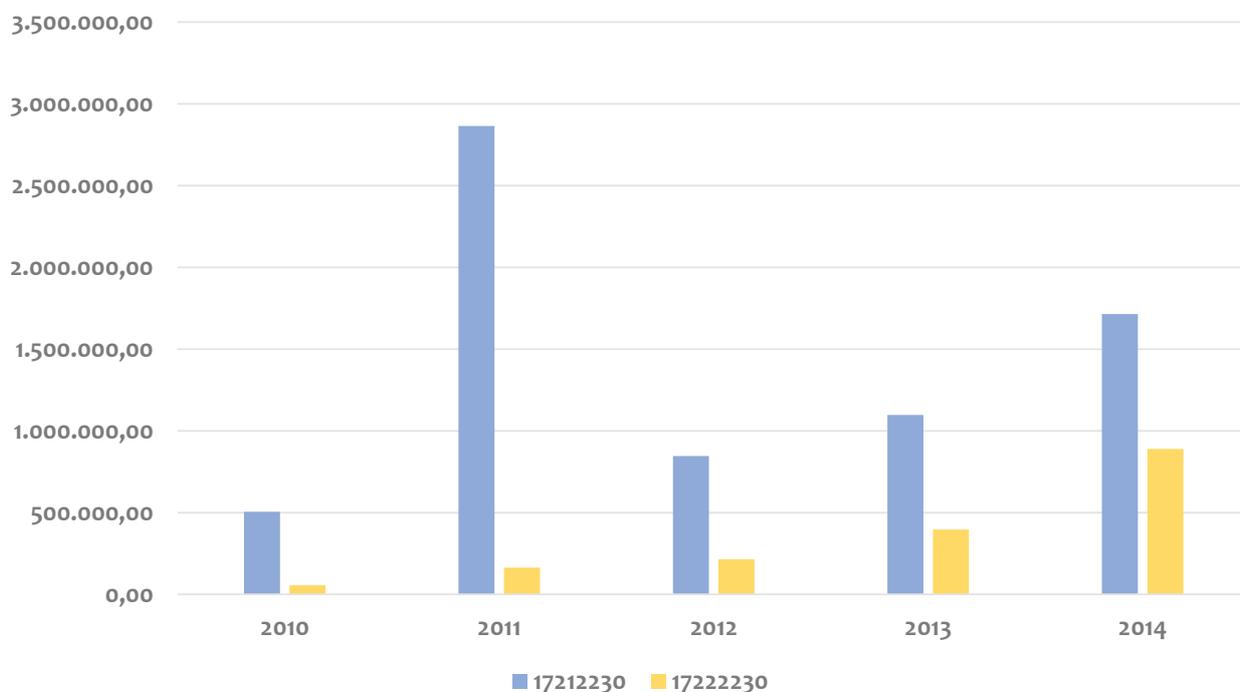
Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Guarujá					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	-	-	-	-	-
17212230	62.057,67	358.199,87	204.588,56	367.732,73	893.934,41
13250101	-	-	-	-	-
17222230	17.896,43	53.811,65	76.639,49	147.298,71	315.816,95
17212270	437.606,27	586.605,84	684.554,94	729.722,69	819.591,99
17212250	5.751,60	-	-	-	-

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Santos aponta dois tipos de recursos: a Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89) e a mesma Cota-parte destinada pelo Estado, sendo que o segundo apresenta um crescimento de recursos para o município.

SANTOS Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

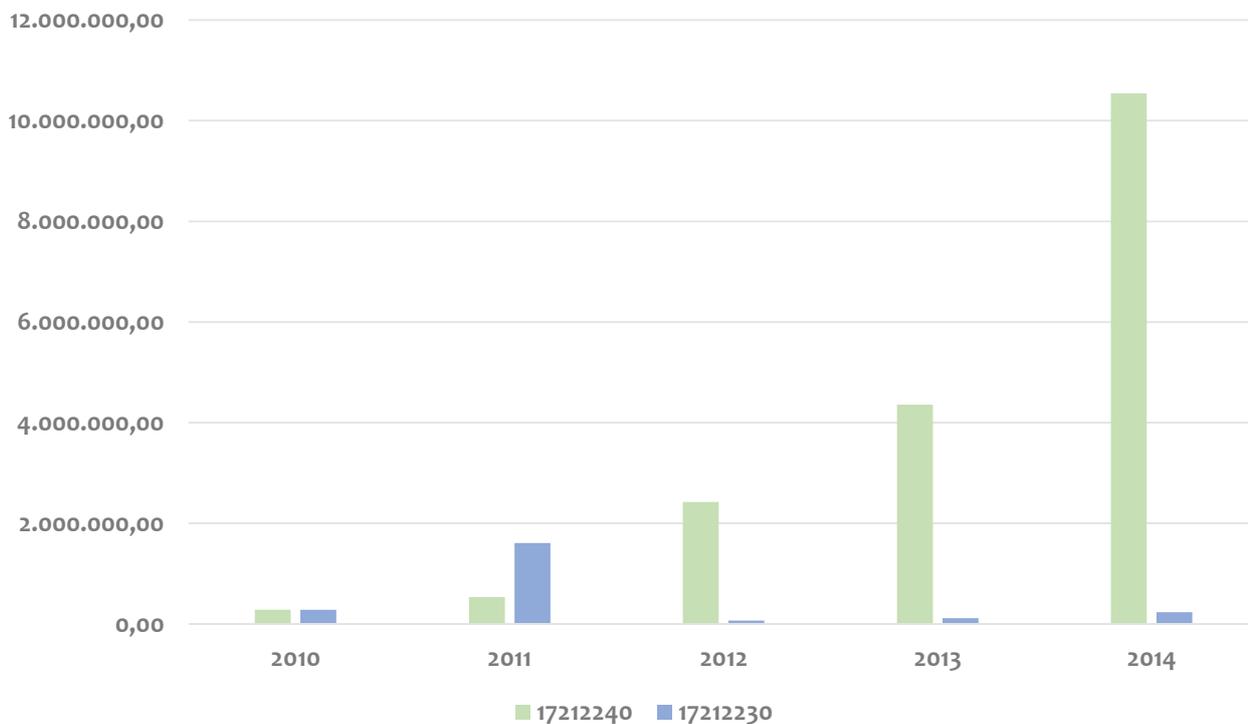
Santos					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	–	–	–	–
17212230	505.415,54	2.865.040,03	845.739,42	1.097.658,40	1.714.664,59
13250101	–	–	–	–	–
17222230	54.819,71	163.169,15	214.534,90	397.156,56	889.991,99
17212270	–	–	–	–	–
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Praia Grande

Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo – Lei nº. 9,478/97, Artigo 49, I E II, é o principal recurso recebido pelo município de Praia Grande. Teve um crescimento significativo durante o período pesquisado, de R\$ 284.682,32 em 2010 para R\$ 10.541.480,46 em 2014. A segunda fonte de recurso diminuiu entre 2010 e 2014.

PRAIA GRANDE Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

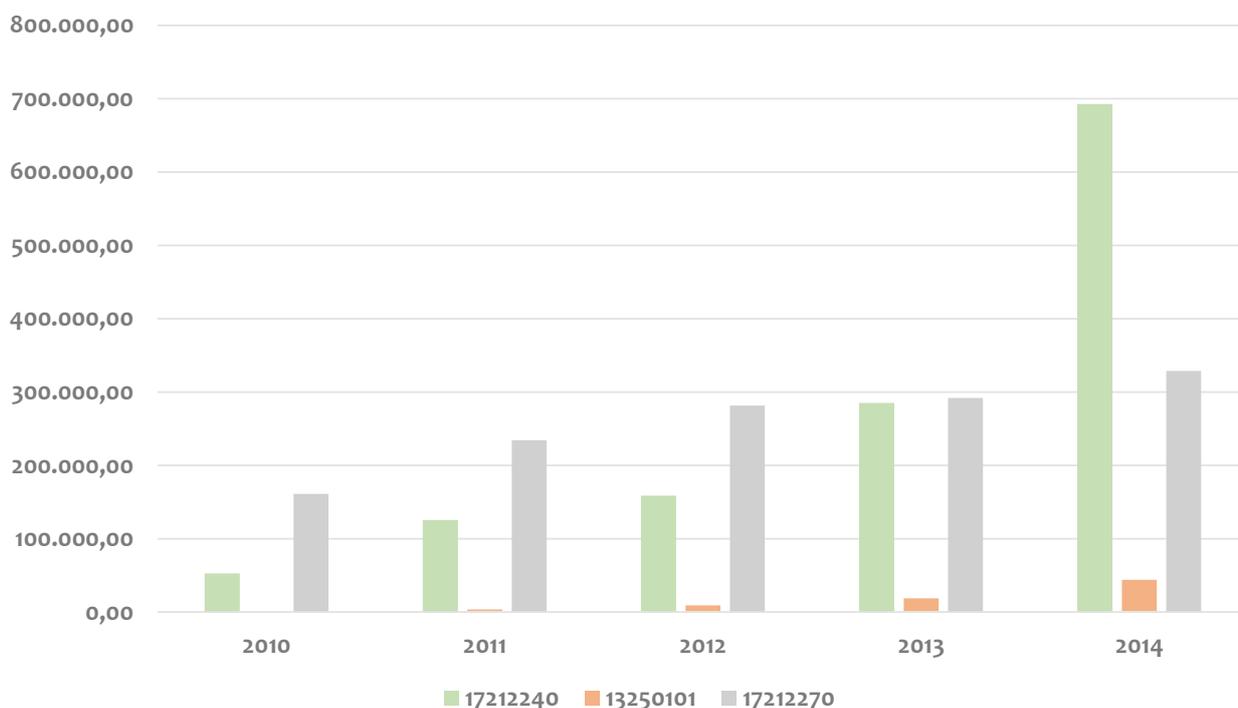
Praia Grande					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	284.682,32	533.694,40	2.423.597,68	4.358.739,29	10.541.480,46
17212230	265.984,89	1.589.447,45	51.937,06	97.831,25	215.522,13
13250101	–	–	–	–	–
17222230	–	–	–	–	–
17212270	–	–	–	–	–
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Mongaguá

Mongaguá tem os recursos divididos entre três tipos de fontes, sendo que a Receita de Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Royalties, apesar de menos representativo, passou a compor a receita a partir de 2011. O maior crescimento foi da Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo – Lei nº. 9,478/97, Artigo 49, I E II, de R\$ 52.552,17 em 2010 para R\$ 692.744,07 em 2014.

MONGAGUÁ Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

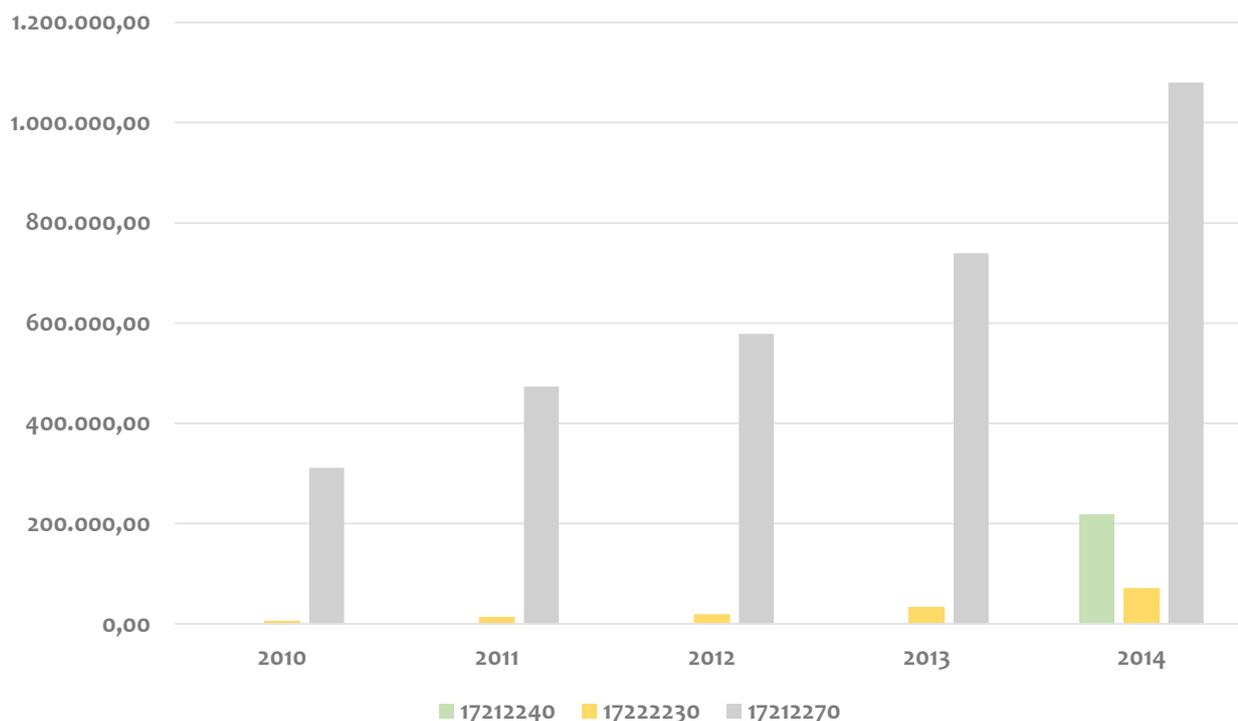
Mongaguá					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	52.552,17	125.377,67	158.605,85	284.983,94	692.744,07
17212230	–	–	–	–	–
13250101	–	2.162,36	8.066,37	17.473,62	42.613,98
17222230	–	–	–	–	–
17212270	161.016,84	234.174,18	281.601,13	291.930,71	328.661,80
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Itanhaém

Em Itanhaém, a Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP) é o principal recurso e apresentou crescimento representativo, de R\$311.498,99 em 2010 para R\$1.079.757,15 para 2014. O segundo recurso, ainda que menos representativo, também apresentou crescimento entre 2010 e 2014, de R\$ 3.651,14 para R\$ 68.296,80.

ITANHAÉM Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

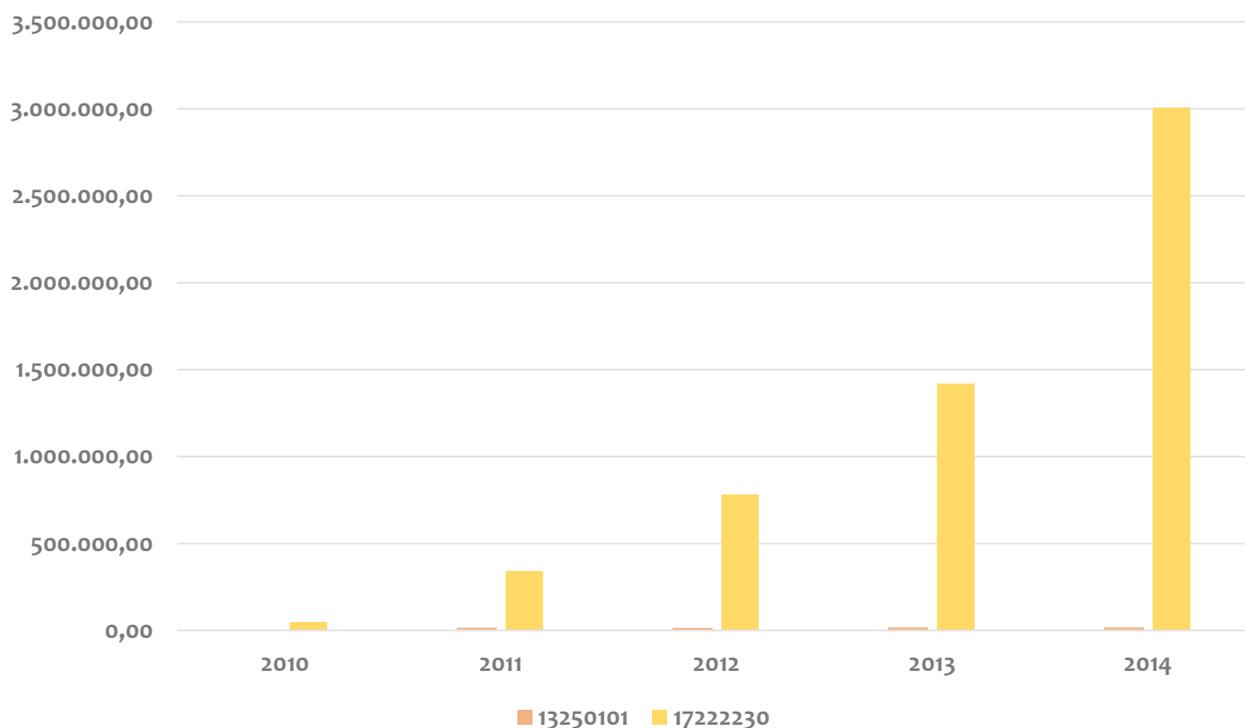
Itanhaém					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	–	–	–	217.712,57
17212230	–	–	–	–	–
13250101	–	–	–	–	–
17222230	3.651,14	11.230,26	16.603,02	31.124,10	68.296,80
17212270	311.498,99	473.443,72	578.371,23	739.652,09	1.079.757,15
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Peruíbe

Peruíbe, assim como outros municípios, possui apenas uma fonte de recurso predominante e crescente, a Cota-parte Royalties Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº. 7.990/89, Artigo 9º. (Estado) que aumentou de R\$ 49.057,08 em 2010, para R\$ 3.007.526,72 em 2014.

PERUÍBE Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Peruíbe					
Tipo de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	–	–	–	–
17212230	–	–	–	–	–
13250101	–	2.300,60	1.476,36	4.966,74	5.144,83
17222230	49.057,08	342.045,10	782.462,71	1.420.203,09	3.007.526,72
17212270	–	–	–	–	–
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

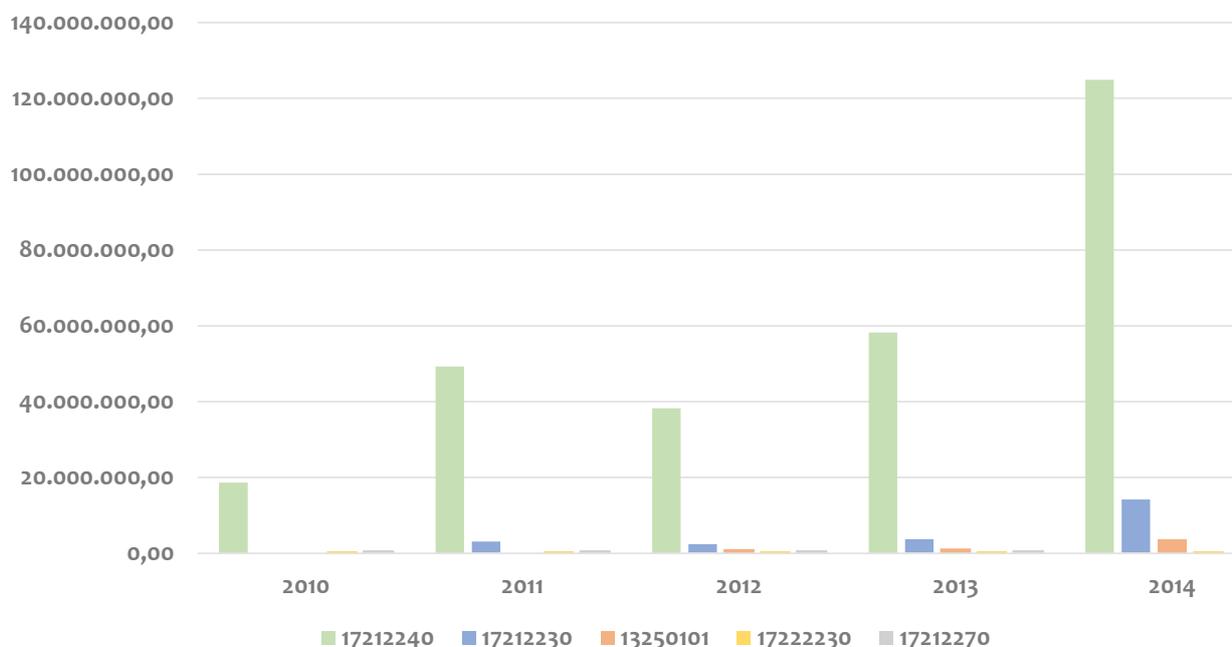
No Litoral Norte, no primeiro semestre de 2015 a região recebeu o montante de R\$ 151,8 milhões de royalties. Ilhabela foi a cidade mais beneficiada, com repasses da ordem de R\$ 68,8 milhões. São Sebastião foi a segunda, com R\$ 42,6 milhões, e a terceira, Caraguatatuba, com R\$ 39,4 milhões. Ubatuba foi a última, tendo recebido apenas R\$ 874,4 mil.

A seguir, há o comparativo do período de 2010 a 2014, em que é possível verificar que os recursos provenientes dos royalties do petróleo e gás aumentaram significativamente na região.

Ilhabela

Devido à localização geográfica, Ilhabela foi o município que teve maior acréscimo, passando de aproximadamente R\$ 20 milhões para R\$ 140 milhões, ou seja, um valor sete vezes maior. Dos tipos de royalties recebidos por Ilhabela, a Cota-parte pelo Excedente da Produção de Petróleo (Lei nº. 9.478/97, Artigo 49, I e II) é a mais representativa. Nota-se também o crescimento da Cota-parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89), com aumento de mais de R\$ 10 milhões entre 2013 e 2014.

ILHABELA Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

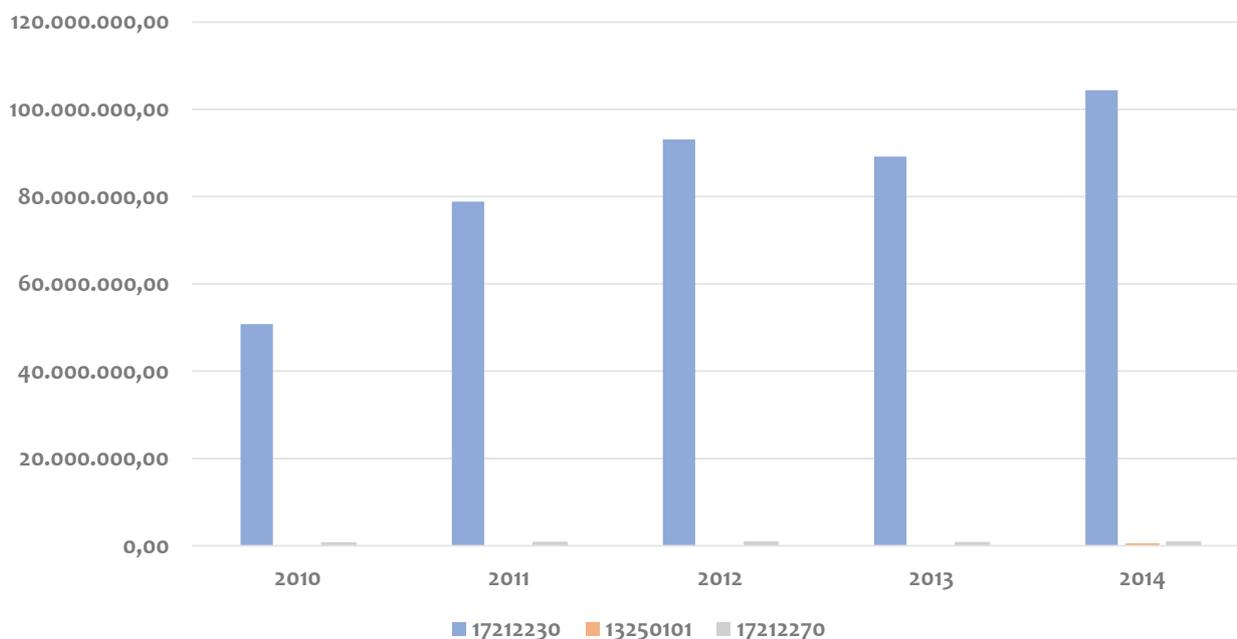
Ilhabela					
Tipos de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	18.644.987,18	49.323.896,54	38.243.042,11	58.251.633,89	124.878.241,37
17212230	–	2.901.252,36	2.236.444,45	3.534.916,23	13.994.276,98
13250101	–	–	555.167,01	699.081,19	3.692.889,03
17222230	1.777,85	5.592,71	7.602,28	15.354,61	33.354,51
17212270	125.235,34	163.921,93	179.988,28	204.351,49	–
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

São Sebastião

O município de São Sebastião recebeu quase 100% dos recursos através da Cota-parte royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89). Os demais não chegam a atingir 1%.

SÃO SEBASTIÃO Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

São Sebastião					
Tipos de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	-	-	-	-	-
17212230	50.831.563,85	78.887.323,39	93.084.014,67	89.157.071,67	104.398.022,10
13250101	-	-	-	-	11.739,76
17222230	-	-	-	-	-
17212270	252.127,60	356.983,27	427.336,71	302.883,37	427.260,35
17212250	-	-	-	-	-

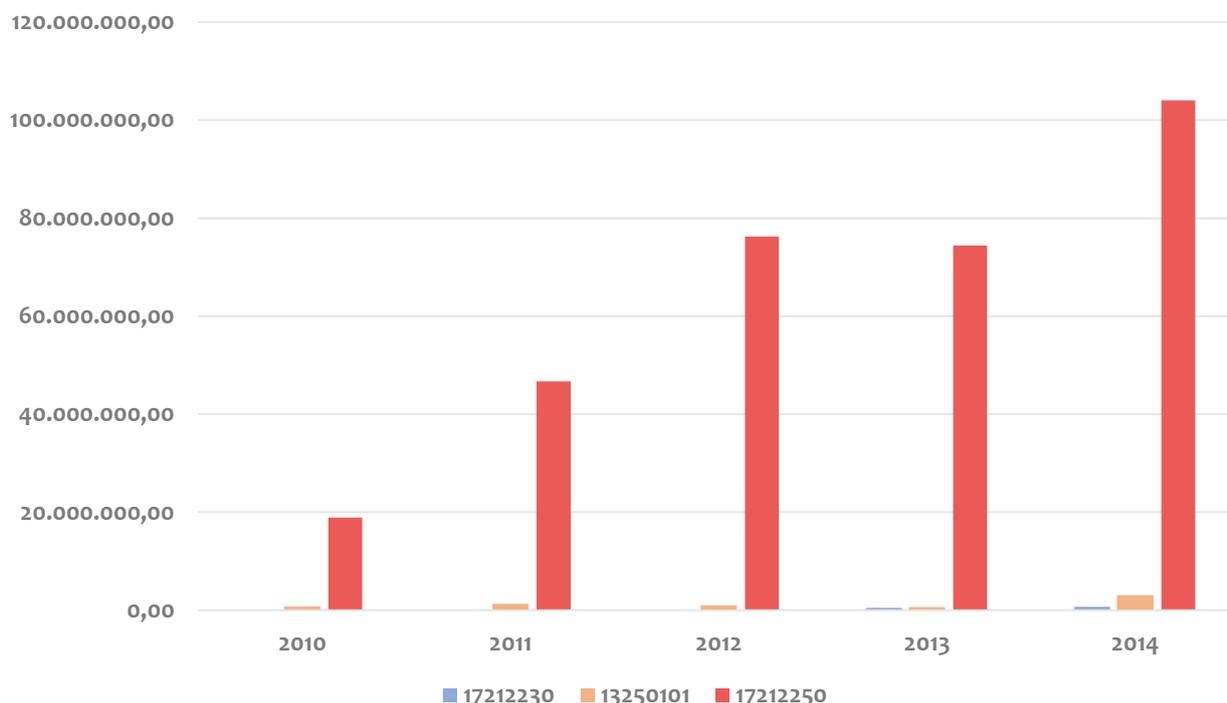
Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Caraguatatuba

Dos municípios do Litoral Norte, Caraguatatuba é o único que classificou o recurso recebido através da Cota-parte Royalties pela Participação Especial – Lei nº. 9.478/97, Artigo 50, representando mais de 97% dos recursos em 2014. Cabe a mesma ressalva apontada para Cubatão e São Vicente: essa informação fornecida pela prefeitura conflita com a da ANP, que não aponta recursos para Caraguatatuba a título de participação especial até o ano de 2013; e em 2014, menciona nesse item apenas R\$ 172 mil.

Os recursos da Cota-parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei nº. 7.990/89) surgiram para o município em 2013, triplicando seu valor em 2014, mesmo assim não atingem nem 1% do montante final.

CARAGUATATUBA Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

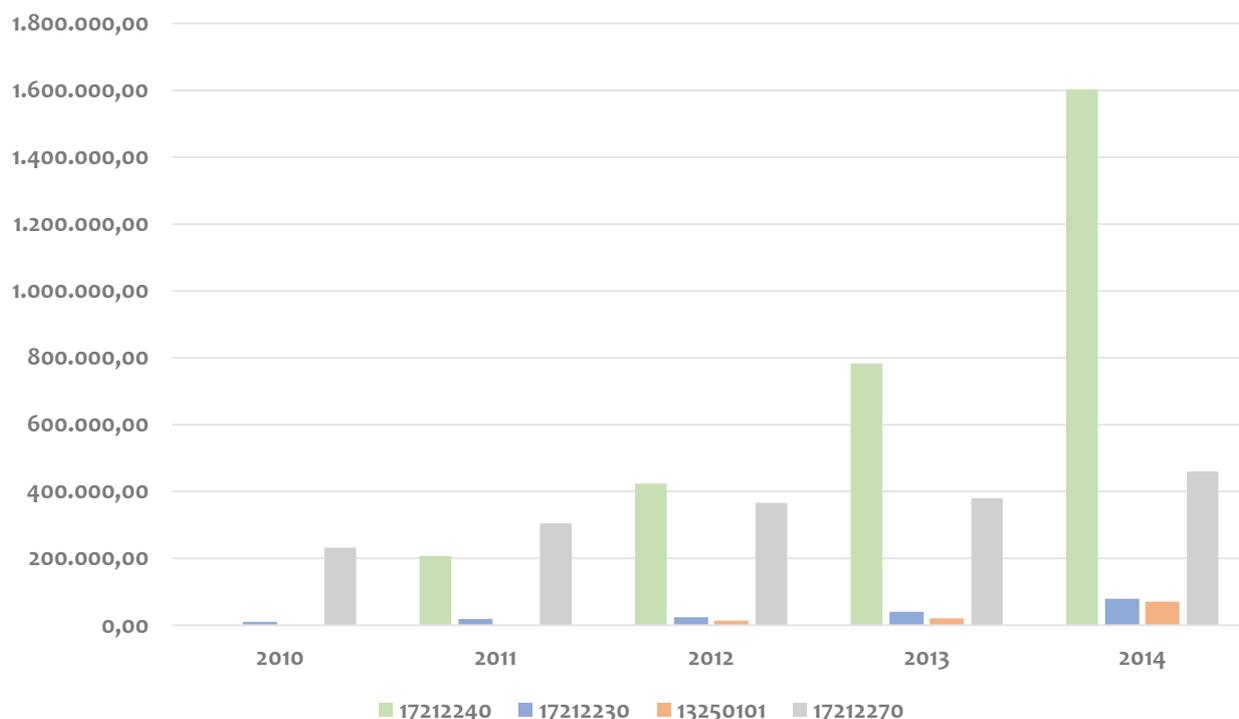
Caraguatatuba					
Tipos de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	–	–	–	–
17212230	–	–	–	110.636,66	348.064,78
13250101	342.843,53	857.001,30	554.493,90	207.057,05	2.621.263,90
17222230	–	–	–	–	–
17212270	–	–	–	–	–
17212250	18.913.438,30	46.711.135,30	76.258.609,70	74.422.610,00	104.035.835,00

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Ubatuba

Ubatuba recebe recursos de quatro tipos de royalties. Mais de 70% são provenientes da Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo (Lei nº. 9.478/97, Artigo 49, I e II). Outros 21% vêm como Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP) e o restante está dividido em outros dois tipos e soma apenas 6% dos recursos.

UBATUBA Receitas de participações governamentais (2010 – 2014)



Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

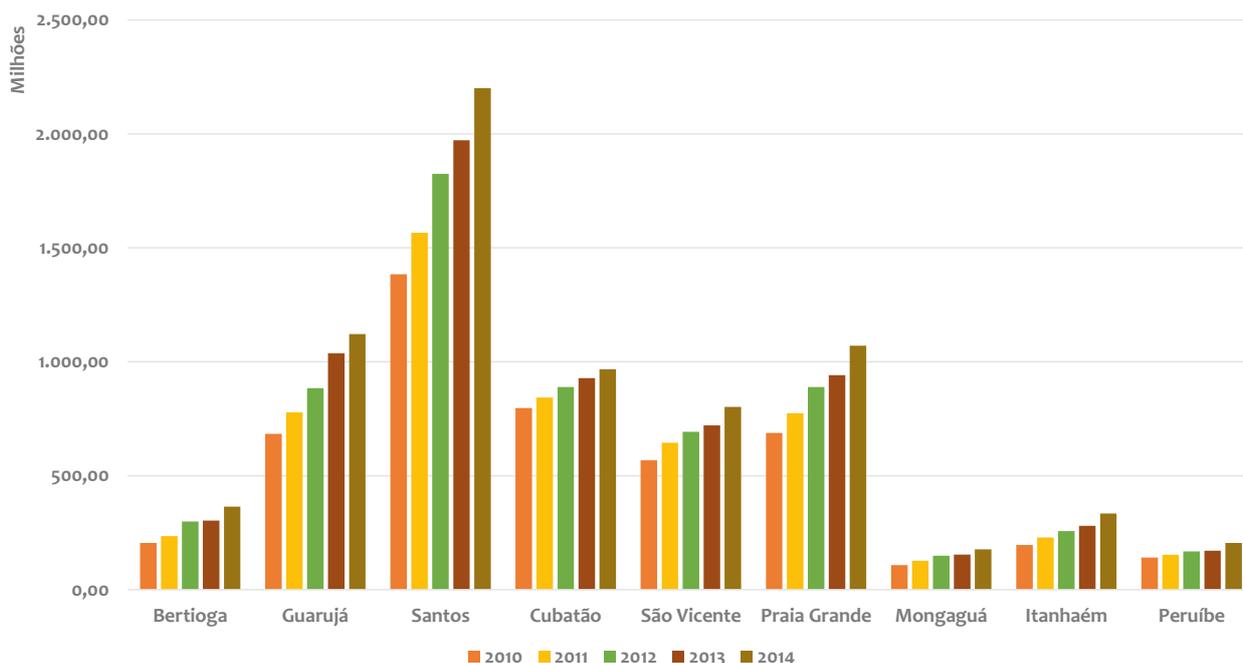
Ubatuba					
Tipos de Royalties	2010	2011	2012	2013	2014
17212240	–	206.880,23	423.948,06	782.844,50	1.603.519,79
17212230	3.793,65	12.615,95	17.996,31	34.047,53	73.303,86
13250101	–	–	7.401,35	14.052,43	64.709,96
17222230	–	–	–	–	–
17212270	232.377,43	304.426,48	366.081,48	379.509,93	460.126,54
17212250	–	–	–	–	–

Fonte: TCE – Elaboração Instituto Pólis

Receitas dos municípios da Baixada Santista

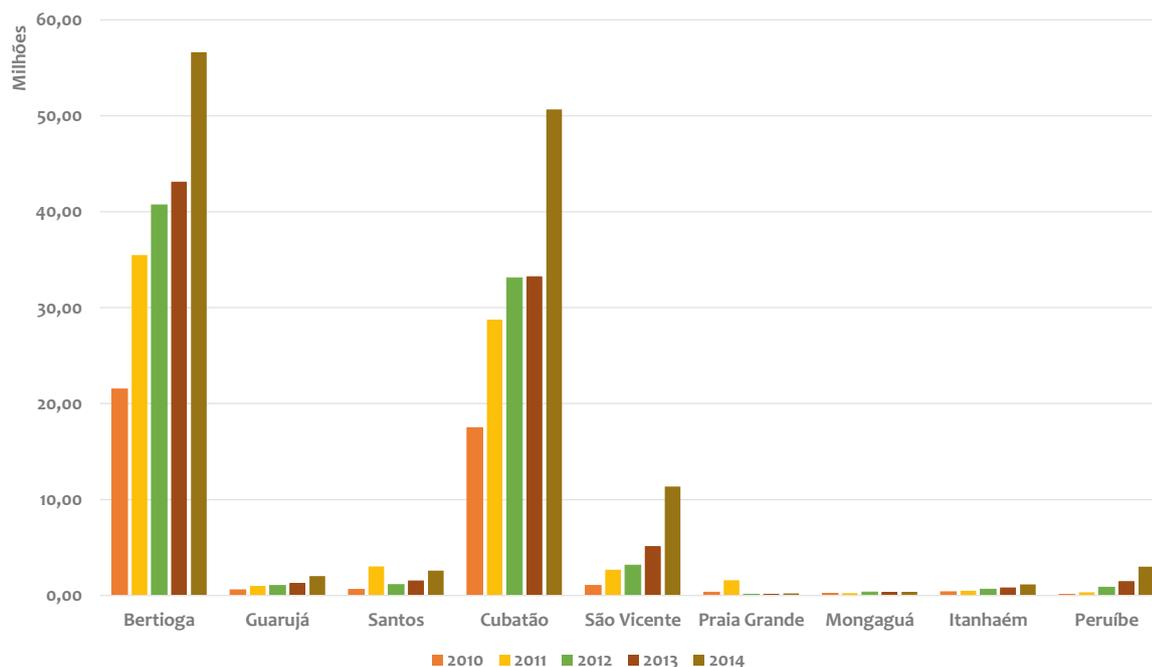
A evolução das receitas mostra Santos como o município com a maior arrecadação. Em segundo lugar com valores aproximados, estão Guarujá, Cubatão, São Vicente e Praia Grande. Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe não chegaram a alcançar R\$ 400 milhões para o ano de 2014. Quando verificamos o valor total arrecadado de royalties e participações Especiais, vemos que Cubatão e Bertioga se destacam em relação aos outros.

Evolução das Receitas Orçamentárias Totais da Baixada Santista



Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

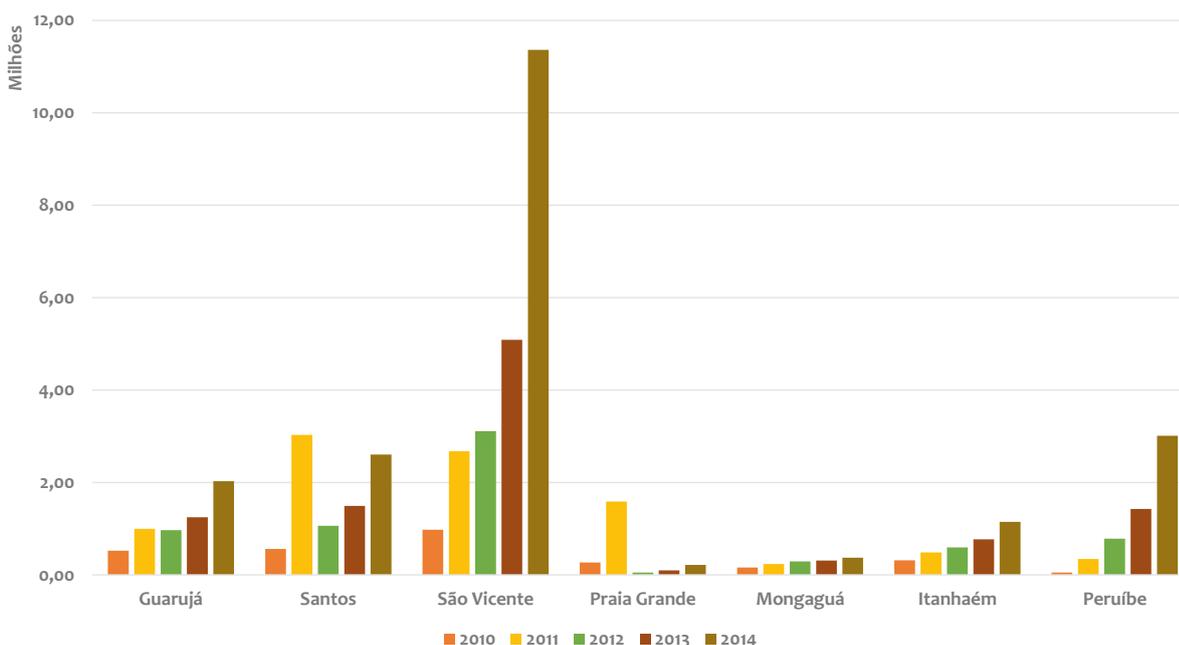
Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais



Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

No gráfico seguinte, Bertioga e Cubatão foram retirados para possibilitar a comparação entre os demais municípios. Pode-se observar o aumento de recursos para São Vicente, que praticamente dobra entre 2013 e 2014. Ainda que com quantidade de recursos menores, o aumento entre os dois últimos anos de análise está presente também em Peruíbe. Santos e Praia Grande são municípios com receitas que em 2011 tiveram crescimento significativo se comparados ao ano anterior e que em 2012 perderam parte do recurso. É importante observar o crescimento de recursos para todos os municípios da Baixada Santista entre os anos pesquisados.

Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais (sem Bertioga e Cubatão)

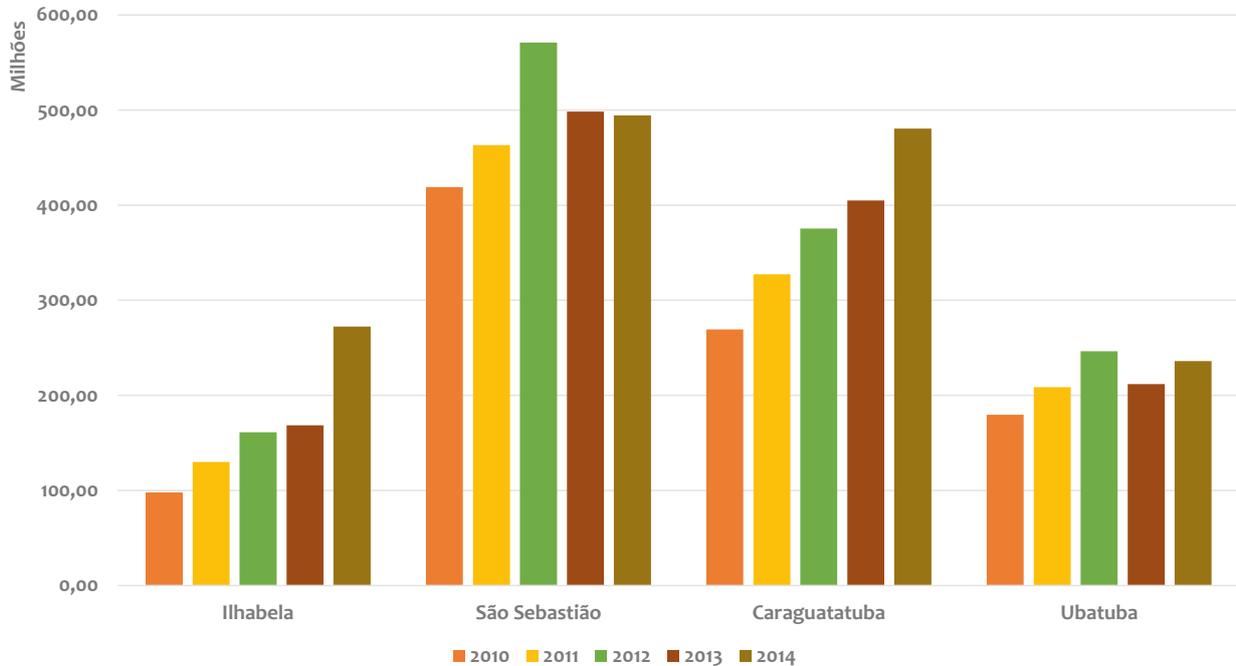


Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

LITORAL NORTE

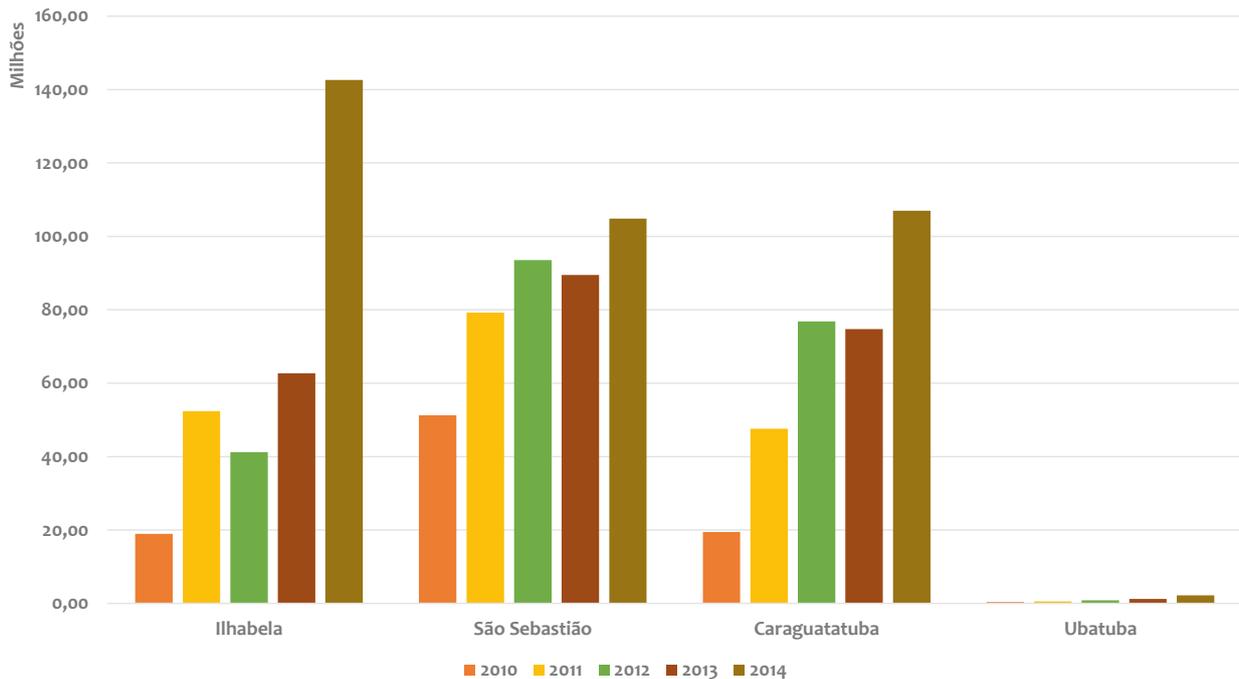
Pelo gráfico que representa o total arrecadado de royalties e participação especial, fica ainda mais evidente que Ubatuba não conta com tais recursos em sua receita, uma vez que não atingiu nem 1% do total em 2014, contrapondo com Ilhabela, onde pouco mais da metade (52,36%) dos recursos são arrecadados por royalties e participações especiais.

Evolução das Receitas Orçamentárias Totais do Litoral Norte



Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

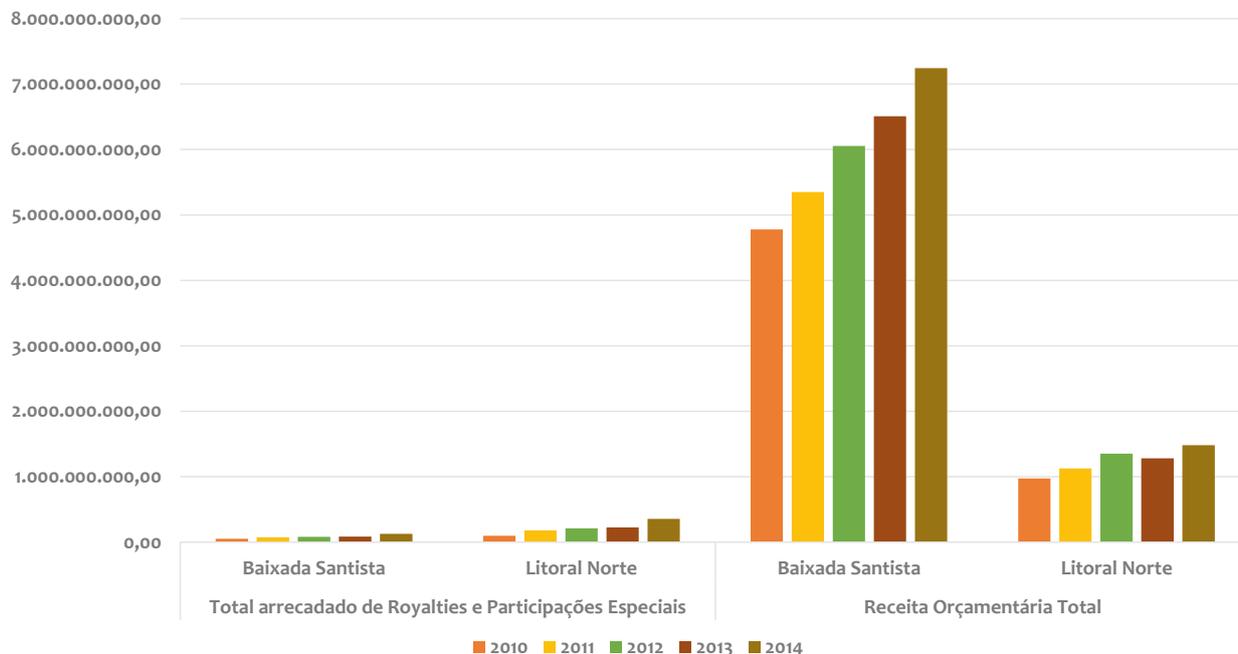
Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais no Litoral Norte



Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

Por fim, é possível observar no gráfico a seguir que a arrecadação de recursos através dos royalties e participações especiais é mais representativo para a região do Litoral Norte quando comparado à Baixada Santista: enquanto em 2014 o valor arrecadado representou na BS apenas 1,8% dos recursos recebidos pelos nove municípios, no LN é responsável por 24% das receitas totais dos quatro municípios.

Arrecadações e receitas – Baixada Santista (BS) e Litoral Norte (LN)



Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais x Receita Orçamentária				
Exercício	Total arrecadado de Royalties e Participações Especiais		Receita Orçamentária Total	
	Baixada Santista	Litoral Norte	Baixada Santista	Litoral Norte
2010	41.694.154,35	89.350.154,74	4.771.180.114,67	966.183.704,31
2011	73.598.486,88	179.734.040,53	5.350.938.083,72	1.128.962.414,79
2012	80.557.253,29	212.364.138,66	6.053.145.118,73	1.353.916.021,30
2013	86.702.897,46	228.118.063,64	6.508.587.891,19	1.283.815.444,53
2014	128.043.022,12	356.644.622,11	7.243.289.889,29	1.483.355.176,10

Fonte: TCE – Elaboração: Instituto Pólis

Os municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista segundo as receitas

Apresenta-se a seguir uma tabela consolidada, com os quatro municípios do Litoral Norte seguidos pelos nove da Baixada Santista, classificados de acordo com os valores das participações governamentais recebidos por habitante de cada município em 2014 (última coluna).

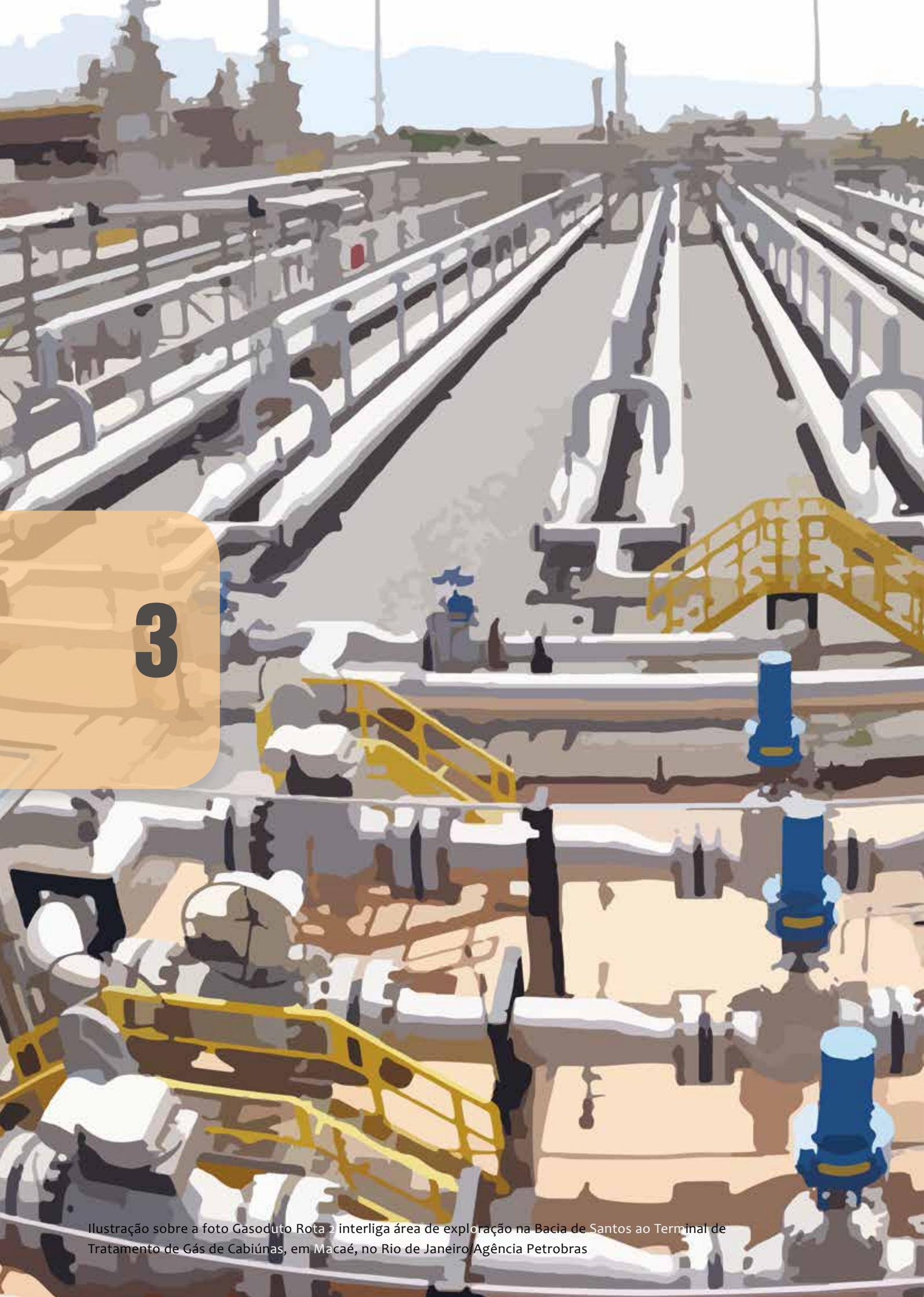
Observa-se que, no Litoral Norte, apenas Ubatuba recebe recursos de pequena expressão derivados da exploração do petróleo e gás; enquanto na Baixada Santista, apenas dois municípios – Bertioga, seguido por Cubatão – recebem valores expressivos de participações governamentais.

Os recursos dos royalties dependem da exploração e também do preço do petróleo no mercado internacional. Pode-se esperar que esses recursos aumentem nos próximos anos, mas desde logo deve ser registrado que é essencial que os eventuais acréscimos tenham boa destinação, para que eles cumpram a função esperada. Para tanto, mostra-se relevante a participação ativa da sociedade na definição de prioridades, no acompanhamento e na fiscalização da aplicação dos recursos, bem como o uso de referências técnicas como as geradas pelas Agendas de Desenvolvimento Sustentável.



Município	População	Total Receitas	Receita Total per capita	Receita Tributária	Royalties + Part. Especiais	% sobre a Receita Total	Royalties per capita (R\$)
Ilhabela	31.599	278.848.191	8.825	38.876.579	142.861.691	51,2	4.521
São Sebastião	81.718	522.395.041	6.393	163.808.285	104.837.022	20,1	1.283
Caraguatatuba	11.524	502.775.323	4.508	99.394.468	107.005.163	21,3	959
Ubatuba	85.399	249.236.428	2.918	77.296.657	2.201.660	0,9	26
Bertioga	55.138	374.993.909	6.801	118.336.560	56.623.769	15,1	1.027
Cubatão	126.105	1.045.206.102	8.288	268.510.453	50.676.018	4,8	402
Peruíbe	64.531	214.692.418	3.327	63.570.286	3.012.671	1,4	47
Praia Grande	293.695	1.116.688.795	3.802	405.067.679	10.757.003	1,0	37
São Vicente	353.040	834.838.398	2.365	213.227.150	11.361.711	1,4	32
Mongaguá	51.580	185.038.988	3.587	60.489.157	1.064.019	0,6	21
Itanhaém	94.977	346.975.766	3.653	93.355.937	1.365.767	0,4	14
Guarujá	308.989	1.096.989.227	3.550	510.192.238	2.029.343	0,2	7
Santos	433.565	2.294.849.799	5.293	923.520.200	2.604.657	0,1	6

Fonte: STN – 2014

An illustration of an industrial gas pipeline facility. The scene shows a long, straight pipeline with several workers in white protective suits and hard hats. Yellow railings line the walkways. In the background, there are industrial structures and a hazy sky. The overall style is a stylized, high-contrast illustration.

3

Ilustração sobre a foto Gasoduto Rota 2 interliga área de exploração na Bacia de Santos ao Terminal de Tratamento de Gás de Cabiúnas, em Macaé, no Rio de Janeiro. Agência Petrobras



Observatório dos Royalties

85

A proposta de criação do Observatório dos Royalties do Litoral Norte e da Baixada Santista é resultado das discussões sobre as consequências e os impactos da produção bem-sucedida de petróleo e gás no Litoral Paulista, depois da descoberta da camada do Pré-sal, em 2006. A intensificação da produção petrolífera, combinada à instalação de grandes empreendimentos petrolíferos na região, proporcionou um aumento substancial dos royalties recebidos pelos municípios do litoral, desde 2010. Tal dinâmica intensificou os processos locais de transformação com impactos na urbanização, no meio ambiente e na ampliação das desigualdades sociais.

Os royalties dessas atividades devem ser dirigidos prioritariamente justamente para prevenir, mitigar ou compensar os efeitos desses impactos. Um dos grandes desafios derivados desse quadro é possibilitar à sociedade civil o acompanhamento e monitoramento da aplicação desses recursos para assegurar a melhoria da qualidade de vida da população e a proteção ao meio ambiente. A proposta de Observatório dos Royalties tem esse sentido: garantir a transparência das informações e monitorar a aplicação desses recursos pelos municípios

Royalties do petróleo e gás e a gestão municipal: a experiência do Rio de Janeiro

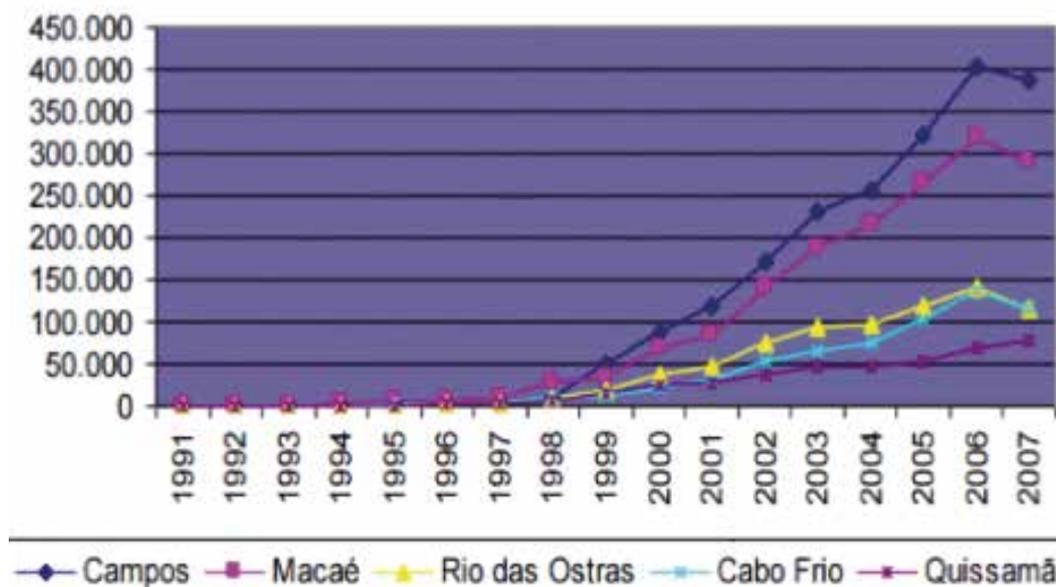
Inicialmente, vale trazer a experiência dos municípios da região norte fluminense do estado do Rio de Janeiro, que também assistiram ao incremento dos recursos provenientes da exploração do petróleo e gás nos últimos anos e podem trazer reflexões importantes para a construção do Observatório de Royalties no Litoral Paulista.

A descrição da experiência orienta-se principalmente pelo texto de Rosa Amélia Pizzol e Fernando Toledo Ferraz, *Riqueza e Exclusão Social: o paradoxo dos royalties do petróleo e gás*¹⁴, apresentado no VI Congresso Nacional de Excelência de Gestão, realizado no Rio de Janeiro em 2010. A grande conclusão dos autores é que: “Apesar do enorme potencial de investimento proporcionado pelos royalties, nota-se nesses municípios inúmeros problemas: crescimento populacional acelerado, imigração desordenada, falta de planejamento urbano, favelização, elevação do custo de vida e condições precárias de educação, saúde, moradia, saneamento e pavimentação”.

O estudo focou os municípios do estado do Rio de Janeiro que mais receberam royalties no período de 1991 a 2007. Segue o gráfico da evolução do pagamento de royalties em Campos de Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio e Quissamã.

O estudo demonstra que houve aumento do comprometimento da receita corrente com a máquina pública dos municípios. Consequentemente, poucos recursos sobraram para investimentos em áreas prioritárias, como habitação e infraestruturas (saneamento, equipamentos públicos etc.), assim como é possível verificar o aumento da dependência dos municípios pelos recursos dos royalties.

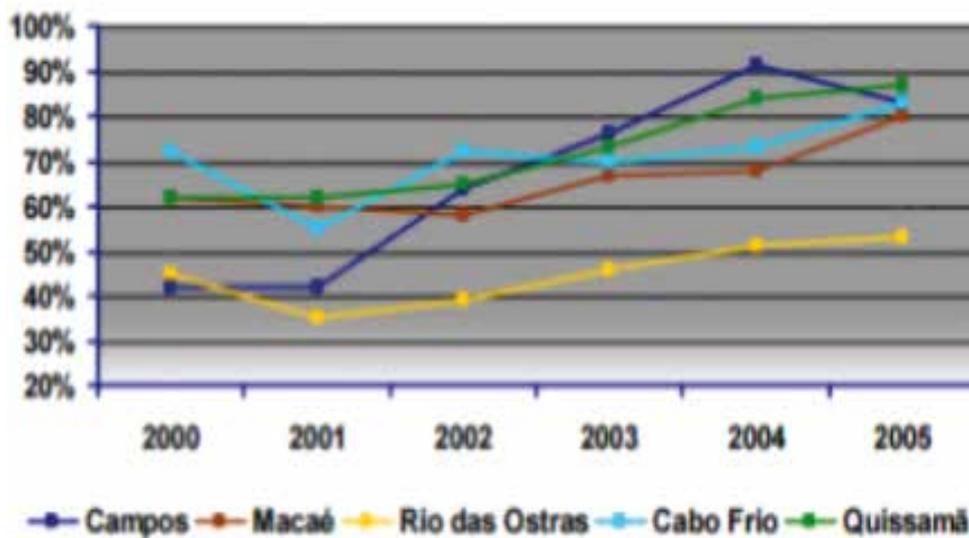
Evolução do pagamento dos royalties aos municípios entre 1991 – 2007 (R\$ mil)



Fonte: <http://tinyurl.com/riqueza-royalties>

14 http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg6/anais/T10_o263_1000.pdf

Comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa



Fonte: <http://tinyurl.com/riqueza-royalties>

É concluído pelo estudo que: “Campos dos Goytacazes, o município que mais recebe royalties do petróleo no País, teve o pior desempenho, com queda de 221 posições no ranking nacional do IDH-M, caindo, também, em todas as variáveis que o compõem: Educação, Renda e Longevidade. Os dados levam à constatação de que, apesar da enorme potencialidade em financiar a geração de benefícios à sociedade, de maneira grandiosa e inclusiva, os royalties não estão contribuindo substancialmente para elevar os indicadores sociais nos municípios pesquisados.”

O estudo ainda apontou que:

- Os valores arrecadados de royalties são expressivos e importantes como fonte de receita para os municípios;
- Pelo fato de não existir vinculação para a utilização desses recursos, não há garantia de que os valores arrecadados serão investidos na área social, ambiental ou em projetos que promovam a sustentabilidade econômica;
- Existe carência em relação à fiscalização eficiente no sentido de verificar a aplicação desses recursos;
- A situação da dependência dos royalties e das participações governamentais é preocupante, considerando-se que o petróleo é um recurso finito e não renovável;
- É necessário que a administração pública desses municípios busquem opções para aumentarem a arrecadação própria e se tornarem menos dependentes dos recursos do petróleo no futuro.

A experiência dos municípios da região norte-fluminense traz um alerta para a região do Litoral paulista, pois se deve evitar que o aumento dos royalties signifique uma piora na qualidade de vida dos moradores das cidades.

A presente proposta de Observatório de Royalties a ser futuramente implementada no Litoral Paulista visa justamente apoiar a sociedade civil e os gestores.

Proposta do Observatório dos Royalties

OBJETIVO GERAL

O Observatório dos Royalties possui o seguinte objetivo geral:

Contribuir na transparência de informações, acompanhar e possibilitar o controle social dos recursos gerados pelas participações governamentais sobre a exploração e produção do petróleo e gás da região do Litoral Norte e da Baixada Santista.

O Observatório de Royalties deve ir além do monitoramento de políticas públicas de maneira geral, trazendo um olhar especial para os recursos gerados pela exploração do petróleo e gás, de forma a aproximar a sociedade civil dessa atividade econômica central para o País e garantir a efetiva compensação para as cidades da região.

A proposta tem como objetivo criar uma base de dados consolidada com indicadores em suas dimensões ambiental, social, econômica e institucional principalmente da gestão pública, bem como informações georeferenciadas, que possibilitem a criação de mapas temáticos, relacionados aos municípios do Litoral Norte, sejam acessíveis ao público em geral, e possam ser expandida para a Baixada Santista.

Essa democratização de informações garantirá um maior empoderamento da sociedade civil, tornando-a conseqüentemente mais participativa e protagonista na vida da sua cidade, apta a desempenhar seu papel de acompanhamento e controle social, influenciar as políticas públicas e acompanhar metas da gestão pública.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Como objetivos específicos do Observatório dos Royalties, estão:

- Monitorar a aplicação dos royalties e das participações especiais oriundos da exploração e produção de petróleo e gás recebidos pelos municípios da região;
- Acompanhar a utilização dos recursos provenientes dos royalties, suas vedações e parcelas vinculadas à saúde e educação;
- Promover análises comparativas sobre os orçamentos municipais, ao longo do período da exploração do petróleo e gás da região;
- Apontar tendências de impactos regionais gerados pela exploração e produção de petróleo e gás;
- Acompanhar as políticas públicas prioritárias para mitigação dos impactos gerados;
- Garantir a transparência das informações sobre a aplicação dos recursos do Fundo Social do Pré-sal na região;
- Disseminar as informações relativas às participações governamentais geradas pela exploração do petróleo e gás da região;
- Produzir materiais didáticos em linguagem acessível para subsidiar as ações da sociedade civil e do poder público;
- Promover a formação e capacitação da sociedade civil e dos gestores públicos em temas relacionados aos royalties e à participação especial provenientes de petróleo e gás, bem como em acompanhamento de orçamentos públicos.

OBJETO DO OBSERVATÓRIO

O Observatório dos Royalties deverá monitorar e contribuir para o acesso às informações relativas às múltiplas formas de remuneração governamental geradas pela exploração e produção do petróleo e gás.

Vale lembrar que no regime de concessão incidem nas atividades petrolíferas as seguintes participações governamentais (Lei Federal nº. 9478/97; Decreto Federal nº. 2705/98):

- **Bônus de Assinatura:** trata-se de uma receita contratual, caracterizada como uma parcela paga por quem venceu a licitação. O valor mínimo é previsto no edital e é pago no ato da assinatura do contrato (Artigos 46, Lei Federal nº. 9478/97);
- **Royalties:** Artigo 47; Lei Federal nº. 9478/97;
- **Participação especial:** Nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de participação especial a ser estabelecida no contrato e no edital (Artigo 50, Lei Federal nº. 9478/97);
- **Pagamento pela ocupação ou retenção de área:** destinado ao pagamento pela ocupação ou retenção de área nos blocos localizados em terra. O edital e o contrato fixam o valor a ser pago anualmente por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco (Artigo 51, Lei Federal nº. 9478/97).

No regime de partilha de produção – instituído em 2010 após a descoberta do Pré-sal –, estão em vigor as seguintes formas de participação governamental:

- **Bônus de Assinatura:** valor fixo devido à União a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção (Artigo 2º., inciso XII, c/c Artigo 42 da Lei Federal nº. 12.351/10);
- **Royalties:** compensação financeira devida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em função da produção do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção (Artigo 2º., inciso XIII, Lei Federal nº. 12.351/10; Artigo 20, §1º., da Constituição Federal). Vide item 2.5.1 do presente texto.
- **Parcela da produção:** o petróleo, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos destinados à União serão comercializados de acordo com as normas do direito privado, dispensada a licitação. A receita da comercialização será destinada ao Fundo Social (Artigos 45 e 46).

O foco principal do Observatório dos Royalties deve ser o monitoramento direto da aplicação dos recursos provenientes de royalties e da participação especial recebidos pelos municípios da região.

Os municípios informam as receitas advindas dos royalties e da participação especial de acordo com a codificação instituída pela Portaria Interministerial dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segue a classificação das receitas municipais que serão objeto de monitoramento do Observatório dos Royalties:

Classificação orçamentária	Natureza das receitas municipais
17212230	Cota-parte Royalties – Compensação Financeira pela Produção de Petróleo (Lei Federal nº. 7.990/89)
17212240	Cota-parte Royalties pelo Excedente da Produção de Petróleo (Lei Federal nº. 9.478/97)
17212250	Cota-parte Royalties Pela Participação Especial (Lei Federal nº. 9.478/97)
17212270	Cota-parte do Fundo Especial do Petróleo (FEP)
13250101	Receita de Remuneração de Depósitos Bancários de Recursos Vinculados – Royalties

É necessário mencionar as dificuldades da sociedade civil no acompanhamento dos royalties recebidos pelos municípios. Dentre elas, destacam-se:

- Os recursos entram nos cofres municipais e acabam somados a outras receitas correntes, tornando-se praticamente impossível saber exatamente o destino de cada receita;
- As vedações se restringem à folha de pagamento e ao pagamento de dívidas (exceto com a União e custeio e manutenção do ensino – exceções do Artigo 8º. (Lei federal nº. 12.558/13));
- Apenas para contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012 existe a obrigatoriedade de destinar 75% para educação e 25% para a saúde, das receitas provenientes dos royalties e da participação especial (Lei Federal nº. 12.858/2013). Os contratos celebrados antes dessa data, a princípio, podem ser aplicados nas diversas políticas públicas;
- Não existem experiências consolidadas que já tenham avançado efetivamente na observação dos royalties.

As demais formas de remuneração governamental geradas pelas atividades petrolíferas e recebidas pela União e pelos estados deverão também ser acompanhadas pelo Observatório, de forma a divulgar as informações sobre os recursos gerados pela exploração e petróleo.

Esses recursos serão acompanhados por campo de exploração a partir de uma análise dos contratos celebrados com as empresas (bônus de assinatura e participação especial), dos relatórios mensais e trimestrais da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e do Fundo Social do Pré-sal.

Segundo o Artigo 46 c/c 49, Lei nº. 12.351/10, vale lembrar que as receitas do Fundo são compostas de:

- Parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;
- Parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;
- Receita advinda da comercialização do petróleo destinado à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção;
- Os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União;
- Os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e outros recursos destinados ao FS por lei.

Uma vez identificadas as remunerações governamentais provenientes da exploração do petróleo e gás, há de se notar que existe uma grande preocupação e necessidade de acompanhamento e controle social sobre esses recursos para que sejam empregados no real desenvolvimento socioambiental da região, de forma participativa.

Com base nessas demandas, o Observatório visa também consolidar informações geográficas, demográficas, ambientais, turísticas, sociais e econômicas, entre outras, utilizando recursos e ferramentas de tecnologia da informação.

Como resultado, poder-se-á construir mapas temáticos com informações multidisciplinares, socioeconômicas e ambientais, cujo objetivo principal é dar subsídios para o planejamento, tomada de decisão e melhoria na gestão pública, além de controle pela sociedade civil.

INSTRUMENTOS DE GESTÃO PÚBLICA

Como instrumentos de gestão pública municipal a serem monitorados, propomos:

- Peças do ciclo orçamentário
 - Plano Plurianual (PPA);
 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
 - Lei Orçamentária Anual (LOA).
- Informações detalhadas de receitas e despesas, disponibilizadas pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE);
- Relatório trimestral de participação especial (ANP);
- Royalties por município mensal (ANP);
- Sistema de Informações Banco do Brasil;
- Indicadores sociais e de gestão pública;
- Planos e programas municipais de
 - Habitação;
 - Saneamento;
 - Resíduos Sólidos ;
 - Meio Ambiente;
 - Educação;
 - Saúde.

O Plano Plurianual (PPA), previsto no Artigo 165 da Constituição Federal, é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, metas e os objetivos a serem seguidos pelas três instâncias de governo – federal, estadual e municipal – ao longo de um período de quatro anos. É aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano de um mandato até o final do primeiro ano do mandato seguinte.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter:

- Objetivo;
- Órgão do governo responsável pela execução do projeto;
- Valor, prazo de conclusão e fontes de financiamento;
- Indicador que represente a situação que o plano visa alterar;
- Necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto;

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem

como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual. De acordo com o parágrafo 2º. do Artigo 165 da Constituição Federal, a LDO:

- Compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- Orientará a elaboração da LOA;
- Disporá sobre as alterações na legislação tributária;
- Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no ano seguinte, devendo ser aprovada pelo Poder Legislativo até o final de cada ano. Se houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o Poder Executivo solicita uma suplementação ao Legislativo.

O orçamento anual visa concretizar os objetivos e as metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Os orçamentos são disponibilizados pelos sites dos municípios.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através de seu portal da transparência, disponibiliza planilhas de receita e despesas do banco de dados que ajudam no acompanhamento contábil, financeiro e orçamentário, operacional e patrimonial do estado de São Paulo e de seus municípios, exceto o da Capital, que possui tribunal próprio.

A jurisdição do Tribunal alcança administradores e demais responsáveis pelos recursos dos municípios, bens e valores públicos, além das pessoas físicas ou jurídicas

que, mediante convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, apliquem auxílios, subvenções ou recursos repassados pelo Poder Público.

No Portal do cidadão¹⁵, são disponibilizadas as planilhas de despesas e receitas dos municípios.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) desenvolveu também um banco de dados, SIAPNet, que é Sistema de Informações da Administração Pública, que congrega informações de interesse na área municipal, referentes aos aspectos orçamentário, financeiro e operacional, componentes dos processos de prestação de contas de prefeituras, câmaras municipais e demais órgãos integrantes da administração.

O banco de dados, disponível para consulta¹⁶, oferece ao usuário a inteira radiografia dos municípios, em função das alternativas de pesquisas existentes. Os dados colhidos, por força de instruções baixadas pelo TCE, integram a ação fiscalizatória e servem como fonte de consulta para segmentos interessados no sentido de acompanhar o desempenho de cada um dos municípios. Atualizadas ano a ano, as informações permitem o conhecimento da real situação de todos os municípios, além de representar valioso instrumento na atuação da auditoria do Tribunal. As informações constantes no banco de dados são fornecidas pelo próprio município e classificadas em:

- Dados gerais;
- Aspectos econômico-financeiros;
- Aspectos administrativos.
- Órgãos municipais;
- Lei de responsabilidade fiscal;
- Cadastro de obras públicas.

Já está prevista a fusão dos sistemas/sítios SIAPNet e Portal do Cidadão. Informamos que o acesso ao conteúdo unificado desses canais dar-se-á pelo Portal da Transparência Municipal¹⁷.

15 <http://www.portaldocidadao.tce.sp.gov.br>

16 <http://siapnet.tce.sp.gov.br>

17 <http://transparencia.tce.sp.gov.br>

CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DE TEMAS E PROGRAMAS PRIORITÁRIOS

A seleção de temas e programas prioritários a serem monitorados deve se orientar pelos diagnósticos territoriais produzidos sobre a região, com destaque para as análises elaboradas no âmbito do Projeto Litoral Sustentável, desenvolvido pelo Instituto Pólis.

Projeto Litoral Sustentável

O Diagnóstico Urbano Socioambiental do Projeto Litoral Sustentável identificou que, entre os principais desafios enfrentados no Litoral Norte, estão as contradições do atual modelo de desenvolvimento urbano:

- Ocupação fragmentada e dispersa baseada no modelo de segunda residência (veraneio);
- Concentração de população de baixa renda próxima aos grandes condomínios;
- Fragmentação e insuficiência de infraestrutura urbana (água, luz, esgoto);
- Ocupações irregulares;
- Déficit habitacional.

Vale apontar alguns dados importantes levantados no Diagnóstico Urbano Socioambiental:

Em Ubatuba, 50% dos domicílios são casas de veraneio, em Caraguatatuba, 43,1%, em São Sebastião, 38,4%, e Ilhabela, 28,2%.

As áreas protegidas ambientalmente representam 80% do território de Ubatuba, 76,6% de Caraguatatuba, 84% de Ilhabela e 84,5% de São Sebastião.

O déficit habitacional também é característica das cidades integrantes do Litoral Norte. Em Ubatuba, por exemplo, aponta-se um déficit de 4.221 domicílios e a existência de 64 assentamentos precários. Em Caraguatatuba, existe um déficit de 3.940 domicílios e a existência de 21 assentamentos precários. Em São Sebastião, por sua vez, há um déficit de 4.867 domicílios.

INDICADORES A SEREM MONITORADOS

No Litoral Norte, particularmente em Ilhabela, o Instituto Ilhabela Sustentável, membro da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, tem como parte de seu planejamento estratégico a busca por indicadores, tendo já acumulado uma experiência no município. A proposta de Observatório de Royalties baseia-se nessa experiência de monitoramento com indicadores para consolidar a busca por melhoria da gestão pública, através de plano de metas, indicadores e orçamento participativo, ampliar e fortalecer a sociedade civil para maior incidência nas políticas públicas do município.

Com a crescente disponibilidade de novas tecnologias, tornou-se simples buscar, armazenar e alimentar banco de dados com informações e disponibilizá-las periodicamente.

A proposta é a consolidação de um banco de dados que deverá conter os indicadores e mapas temáticos de forma consolidada e disponível para a sociedade.

A proposta preliminar de indicadores e respectivas fontes de pesquisas, propostos para iniciar o debate com a Mesa de Diálogo, deverão ser aprofundados em reuniões específicas do Observatório de Royalties. Estão dispostos no anexo 1 do presente texto.

Após o levantamento dos indicadores e mapas temáticos disponíveis, pretende-se criar um banco de dados em softwares livres e disponibilizá-lo ao público em geral, possibilitando assim uma ferramenta para sociedade civil e o poder público. Como proposta, sugerimos a utilização do Sistema IOTA, da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis.

Esse aplicativo é parte integrante do Programa Cidades Sustentáveis (PCS), uma agenda completa de sustentabilidade urbana associada a indicadores e casos exemplares, como referências a serem seguidas pelos gestores públicos.

O PCS traz indicadores e referências em 12 eixos relacionados ao desenvolvimento sustentável dos municípios. As metas e o Programa Cidades Sustentáveis são ferramentas que estão à disposição das cidades para contribuir na elaboração de modelos de desenvolvimento sustentável.

É importante destacar que a Baixada Santista e o Litoral Norte do estado poderão transformar os problemas do crescimento desordenado, amplificados muitas vezes pelo impacto gerado pelos grandes empreendimentos da região, em oportunidade de não só corrigi-los, mas de transformar a própria vida urbana no rumo da sustentabilidade.

O Sistema IOTA permite a criação de banco de dados de indicadores regionalizado, informações que poderão ser comparadas entres os municípios da região. (Consulte Plataforma de Monitoramento em www.litoralsustentavel.org.br/indicadores).

O OBSERVATÓRIO DOS ROYALTIES E OS ENTES DA FEDERAÇÃO

O Observatório dos Royalties tem como foco principal o monitoramento dos royalties e das participações especiais recebidos pelos municípios. Contudo, como se sabe, a União Federal e os estados recebem também royalties e participações especiais provenientes da exploração do petróleo e gás.

Diante disso, a proposta de Observatório dos Royalties é também disseminar informações relativas à geração de recursos para o estado de São Paulo e para a União Federal pela exploração de campos que tenham como área de influência o Litoral Norte e a Baixada Santista.

Afinal, é importante também acompanhar e divulgar a quantidade de recursos que o litoral paulista gera para o restante do País.



O OBSERVATÓRIO DOS ROYALTIES E OUTROS PODERES

Além do Poder Executivo, a distribuição dos recursos provenientes da exploração do petróleo e gás pode ser modificada diretamente pela atuação do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Nesse contexto, a proposta inclui também o acompanhamento e a disseminação de informações sobre as proposições legislativas (propostas de emenda constitucional, projetos de lei, decretos, portarias etc.) relacionadas à exploração do petróleo e gás em tramitação no Congresso Nacional, Assembleia Legislativa Estadual e Câmaras de Vereadores.

No âmbito do Poder Judiciário, sugere-se o acompanhamento e a disseminação de informações sobre as principais ações judiciais em tramitação perante o Supremo Tribunal Federal sobre petróleo e gás, bem como as ações judiciais sobre os blocos de exploração localizados no Litoral Norte e na Baixada Santista em andamento em primeira e segunda instância.

O MARCO TEMPORAL

Pode-se definir como marco temporal o ano de 2008 para acompanhar a implementação das políticas públicas municipais, pela facilidade em buscar os dados que estão disponíveis no site Portal da Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE) a partir dessa data, assim como seria possível comparar a era anterior e pós Pré-sal.

Portal da Transparência Municipal
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

Receita Total Anual Per Capita

Receita Consolidada do Município

Temporariamente a busca fonética não está funcionando, utilize acentuação ao realizar sua pesquisa.

Município: Exercício:

Município	Exercício	Total Arrecadado	População	Total Arrecadado Per Capita	Detalhar	Download
Ilhabela	2008	81.194.616,49	25.550	3.177,67	Detalhar	Download

[Arquivos do SiapNET para download](#)

RSV

[f](#) [t](#) [in](#) [e](#) [G+](#)

Perguntas Frequentes | Fale Conosco | Receita Total Anual | Despesa Total Anual | Passagens e Locomoção | Receitas por Categoria/Origem | Despesa por Função/Subfunção

ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO

Será necessária a elaboração de um Plano de Comunicação que garanta que as peças propostas tenham linguagem acessível à população. Seguem exemplos que poderão ser utilizados:

- Divulgação em site;
- Elaboração de Newsletter;
- Criar grupos em redes sociais (Facebook);
- Reuniões periódicas em modelo audiências públicas nos municípios, convidando conselheiros municipais e regional, gestores públicos, vereadores e associações da sociedade civil;
- Criação spots e divulgação em rádios locais;
- Vídeos educativos;
- Elaboração de cartilhas;
- Capacitação por intermédio de palestras em escolas, conselhos e outros.

Glossário

Preâmbulo: O termo INDICADOR origina-se do latim “indicare”, verbo que significa revelar, expor. Permite mensurar as características de um sistema com diferentes dimensões, tais como técnica, econômica, ambiental, social e assim por diante. Para cada uma dessas dimensões é possível criar um conjunto de indicadores que se complementam e se inter-relacionam.

Indicadores sociais: São formas de medida de programas sociais que permitem efetuar julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho das políticas públicas voltadas à qualidade de vida do ser humano e da sociedade como um todo.

Indicadores econômicos: O crescimento econômico do município gera efeitos benéficos para toda a população, se não diretamente, no mínimo através do que se denomina “vazamento do crescimento”, que ocorre quando os benefícios se espalham para todas as camadas sociais. Esses indicadores avaliam a capacidade do município de crescer economicamente.

Indicadores ambientais: São parâmetros que descrevem um fenômeno do ambiente. Eles buscam medir o impacto das atividades empresariais, governamentais e da sociedade como um todo no meio ambiente. Esses indicadores contribuem para a formulação de políticas de desenvolvimento sustentável e ajudam na transparência das informações aos órgãos interessados.

Indicadores de capacidade de gestão pública: Eles mostram a capacidade do município de gerar receitas suficientes para financiar as despesas resultantes da provisão de bens e serviços públicos oferecidos à população. Os resultados favoráveis desses indicadores garantem o bom desempenho dos indicadores sociais. Esses indicadores medem a capacidade, suficiência e autonomia fiscal do município.

