

**CENTRO UNIVERSITÁRIO VALE DO CRICARÉ
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIA,
TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO**

SUELLEN AIRES RAMOS

**APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO NAS FINANÇAS
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

SÃO MATEUS-ES

2023

SUELLEN AIRES RAMOS

APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO NAS FINANÇAS
PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação do Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC), com requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência, Tecnologia e Educação.

Orientadora: Prof^a. Dra. Sara Dousseau Arantes

SÃO MATEUS-ES

2023

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação

Centro Universitário Vale do Cricaré – São Mateus – ES

R175a

Ramos, Suellen Aires.

Aplicação dos *Royalties* de petróleo nas finanças públicas do município de Presidente Kennedy - ES / Suellen Aires Ramos – São Mateus - ES, 2023.

97 f.: il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação) – Centro Universitário Vale do Cricaré, São Mateus - ES, 2023.

Orientação: prof^a. Dr^a. Sara Dousseau Arantes.

1. Petróleo e gás - *Royalties*. 2. Finanças públicas. 3. Orçamento municipal. 4. Administração municipal. 5. Presidente Kennedy - ES. I. Arantes, Sara Dousseau. II. Título.

CDD: 336.0281

Sidnei Fabio da Glória Lopes, bibliotecário ES-000641/O, CRB 6ª Região – MG e ES

SUELLEN AIRES RAMOS

APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação, do Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência, Tecnologia e Educação, na área de concentração Ciência, Tecnologia e Educação.

Aprovada em 05 de maio de 2023.

COMISSÃO EXAMINADORA



Dra. Sara Dousseau Arantes
Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC)
Orientador (a)

JOSE GERALDO FERREIRA Assinado de forma digital por JOSE GERALDO
DA SILVA:28531973600 FERREIRA DA SILVA:28531973600
Dados: 2023.05.10 10:12:57 -03'00'

Dr. José Geraldo Ferreira da Silva
Centro Universitário Vale do Cricaré (UNIVC)

Dra. Mércia Regina Pereira de Figueiredo
Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
(INCAPER/ES)

ASSINATURA

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

MÉRCIA REGINA PEREIRA DE FIGUEIREDO

CIDADÃO

assinado em 11/05/2023 11:34:35 -03:00



INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO

Documento capturado em 11/05/2023 11:34:35 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por MÉRCIA REGINA PEREIRA DE FIGUEIREDO (CIDADÃO)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2023-SRCV5J>

Dedico este trabalho à minha amada família, em especial meus pais, Dion Ramos e Izabel Cristina Aires, que apesar do pouco estudo, nunca mediram esforços para me conceber a herança mais valiosa: o Conhecimento.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, meu Rei, meu Salvador, que me sustentou e me capacitou a vencer mais esta etapa na vida, visto que, sem Ele, nada disso teria acontecido.

Agradeço aos meus familiares, que me ajudaram nessa caminhada, os quais levarei por toda minha vida.

Aos meus pais, por serem o exemplo maior da minha vida, como pessoas de conduta ímpar e de grande respeito, que sempre estiveram ao meu lado e pela genética cedida por eles para minha formação.

Às minhas irmãs, por serem tão especiais, as quais eu me espelho, mulheres aguerridas que sempre vão em busca dos seus sonhos.

Ao meu esposo, que muito me ajudou e também entendeu, por vezes, da minha ausência.

À minha orientadora e aos demais mediadores que, engajados nos verdadeiros princípios do ensino, contribuem no aprimoramento dos conhecimentos e, acima de tudo, no verdadeiro crescimento interior.

A todos vocês, o meu respeito.

O caso do petróleo brasileiro prende-se ao caso do petróleo em geral. Esse produto é o sangue da terra; é a alma da indústria moderna; é a eficiência do poder militar; é a soberania; é a dominação. Tê-lo, é ter o Sésamo abridor de todas as portas.

Monteiro Lobato

RESUMO

RAMOS, Suellen Aires. **A Aplicação e os Impactos dos *Royalties* nas Finanças Públicas do Município de Presidente Kennedy**. 2023. 97 f. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Vale do Cricaré (FVC), 2023.

A administração pública possui a responsabilidade de planejar, executar e controlar os recursos arrecadados, e tem o dever de prestar contas à sociedade acerca da aplicabilidade desses recursos. E, nesse contexto, dentre as receitas orçamentárias que compõem o orçamento do Município de Presidente Kennedy, a que possui maior destaque é a exploração de petróleo, os chamados *royalties*, que no ano de 2019, correspondeu a cerca de 70% do total da receita orçamentária. Nota-se que, pela norma, trata-se de uma compensação pela atividade de exploração, devendo tais recursos serem aplicados visando o desenvolvimento local, face à sua natureza finita, cuja finalidade é indenizar os afetados, em termos de custos e riscos econômicos, sociais e ambientais a serem suportados pelo ente em razão da atividade de exploração. Desse modo, o presente estudo buscou caracterizar os impactos das receitas dos *royalties* no orçamento do Município de Presidente Kennedy no período de 2015 a 2019. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, cuja coleta de informações foi realizada por meio de análise documental, nos arquivos constantes no Portal de Transparência do Município, bem como as obtidas junto à Secretaria Municipal da Fazenda. Os resultados apontam que, os *royalties* representam no Município de Presidente Kennedy/ES, no período analisado, mais de 50% do total da receita, chegando a atingir a marca de 70%, no ano de 2019. Ainda através da pesquisa, constatou-se que as receitas advindas dos *royalties*, possuem reflexos em outras categorias econômicas e contábeis, das quais se destaca a arrecadação do ISSQN, em face da contratação de empresas para prestação de serviços, sujeitos à incidência do imposto, além das receitas patrimoniais, que se referem às remunerações auferidas em razão dos depósitos bancários, que no ano de 2019, correspondeu a 17% do total da receita orçamentária. Além disso, pode ser constatado que os *royalties* contribuem para o fomento de ações em diversas áreas do Município, tendo maior destaque a Educação e a Saúde, o que permite à Administração obedecer aos limites constitucionais. Desse modo, concluiu-se que as receitas dos *royalties* de petróleo possuem elevado impacto nas ações municipais, pois os recursos advindos das transferências dos *Royalties*, possuem participação relevante na execução orçamentária e no financiamento das políticas públicas executadas no Município de Presidente Kennedy, uma vez que, entre os anos de 2015 a 2018, o total de gastos, custeados com esses recursos, representou de 70% a 83% do total das despesas orçamentárias. Além disso, através da análise do IEGM, verificou-se a evolução do Município nos indicadores da saúde, ambiente e cidades, o qual evoluiu da faixa efetiva para a faixa altamente efetiva. Sendo, então, necessário que os gestores municipais conduzam os recursos com responsabilidade, destinando esses recursos preferencialmente para os gastos que aumentem a qualidade de vida da população, melhorem a infraestrutura local e promovam setores industriais dinâmicos que possibilitem a diversificação produtiva da região.

Palavras-chave: *Royalties*. Petróleo. Município. Orçamento.

ABSTRACT

RAMOS, Suellen Aires. **The Application and Impacts of Royalties on Public Finances in the Municipality of Presidente Kennedy**. 2023. 97 f. Dissertation (Master's Degree) – University Center Vale do Cricaré (FVC), 2023.

The public administration has the responsibility to plan, execute and control the collected resources, and has the duty to render accounts to society regarding the applicability of these resources. And, in this context, among the budget revenues that make up the budget of the Municipality of Presidente Kennedy, the one that stands out the most is oil exploration, the so-called royalties, which in 2019 corresponded to about 70% of the total revenue. budget. It should be noted that, according to the norm, this is a compensation for the exploration activity, and such resources must be applied with a view to local development, given their finite nature, whose purpose is to indemnify those affected, in terms of costs and economic risks, social and environmental to be borne by the entity due to the exploration activity. Thus, the present study sought to characterize the impacts of royalty revenues on the budget of the Municipality of Presidente Kennedy in the period from 2015 to 2019. The methodology used was exploratory research with a qualitative approach, whose information was collected through document analysis, in the files contained in the Municipality Transparency Portal, as well as those obtained from the Municipal Treasury Department. The results indicate that, in the Municipality of Presidente Kennedy/ES, in the analyzed period, royalties represent more than 50% of the total revenue, reaching the mark of 70%, in the year 2019. It is clear that the revenues from royalties are reflected in other economic and accounting categories, of which the ISSQN collection stands out, due to the hiring of companies to provide services, subject to the levy of the tax, in addition to equity revenues, which are refer to the remuneration earned due to bank deposits, which in 2019 corresponded to 17% of the total budget revenue. In addition, it can be seen that royalties contribute to the promotion of actions in several areas of the Municipality, with greater emphasis on Education and Health, which allows the Administration to comply with constitutional limits. Thus, it was concluded that revenues from oil royalties have a high impact on municipal actions, since the resources arising from the transfer of royalties have a relevant participation in budget execution and in the financing of public policies implemented in the Municipality of Presidente Kennedy, since that, between the years 2015 to 2018, the total expenses, funded with these resources, represented 70% to 83% of the total budget expenses. In addition, through the analysis of the IEGM, the evolution of the Municipality in the indicators of health, environment and cities was verified, which evolved from the effective range to the highly effective range. Therefore, it is necessary for municipal managers to manage resources responsibly, preferentially allocating these resources to expenses that increase the population's quality of life, improve local infrastructure and promote dynamic industrial sectors that enable productive diversification in the region.

Keywords: Royalties. Petroleum. County. Budget.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy/ES.....	61
Figura 2 - Evolução da receita orçamentária, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019, no Município de Presidente Kennedy.....	70
Figura 3 - Evolução da Arrecadação do ISSQN, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019, no Município de Presidente Kennedy.....	72
Figura 4 - Total de Receita, em R\$, do ano de 2019.....	74
Figura 5 - Critérios para notas do IEGM.....	82

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Regras para a distribuição e participação dos <i>royalties</i>	47
Tabela 2 - Total da receita orçamentária, em R\$, do município de Presidente Kennedy, entre os anos de 2015 a 2019.....	69
Tabela 3 - Receita Orçamentária, em R\$, que compõem o valor total dos Impostos e Taxas referentes aos anos de 2015 a 2019.....	71
Tabela 4 – Receita, em R\$, referente ao ISSQN entre os anos de 2015 a 2019.....	73
Tabela 5 – Receita Orçamentária, em R\$, referente a Transferências Correntes dos anos de 2015 a 2019.....	74
Tabela 6 - Receita Orçamentária, em R\$, constante na Receita Patrimonial dos anos de 2015 a 2019.....	75
Tabela 7 - Receitas Orçamentárias, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019.....	76
Tabela 8 - Percentual das Receitas Orçamentárias entre os anos de 2015 a 2019.....	76
Tabela 9 - Execução das Despesas Orçamentárias, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019.....	77
Tabela 10 - Percentual da Execução das Despesas Orçamentárias entre os anos de 2015 a 2019.....	77
Tabela 11 - Secretarias que mais utilizaram os recursos dos royalties durante os anos de 2015 a 2019.....	79
Tabela 12 - Percentual em termos de gastos por Secretarias, durante os anos de 2015 a 2019.....	80
Tabela 13 - Resultado em cada uma das dimensões que compõe o índice no IEGM 2015 a 2018.....	84

LISTA DE SIGLAS

ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MP	Medida Provisória
P.E.	Participações Especiais
PIB	Produto Interno Bruto
PMPK	Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE	Tribunal de Contas Estaduais
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCU	Tribunal de Contas da União
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
CF	Constituição Federal da República do Brasil
IEGM	Índice de Efetividade da Gestão Municipal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
OMS	Organização Mundial da Saúde
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
PPA	Plano Plurianual
IDEIES	Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 JUSTIFICATIVA.....	17
1.2 PROBLEMA DE PEQUISA.....	20
1.3 OBJETIVOS.....	20
1.3.1 Objetivo Geral.....	20
1.3.2 Objetivos Específicos.....	20
2 IMPACTOS DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY.....	21
2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO CONTEXTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, CONCEITO E LEGISLAÇÃO.....	21
2.1.1 Definição e conceito do Orçamento Público.....	21
2.1.2 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	24
2.1.3 Plano Plurianual (PPA).....	25
2.1.4 Tipos de Orçamento.....	26
2.1.4.1 Orçamento Tradicional.....	26
2.1.4.2 Orçamento Base Zero.....	27
2.1.4.3 Orçamento Programa.....	28
2.1.5 Princípios Orçamentários.....	29
2.1.6 Lei De Diretrizes Orçamentárias (LDO)	30
2.1.7 Instrumentos Legais do Orçamento.....	31
2.1.8 Lei de Responsabilidade Fiscal.....	31
2.2 DAS RECEITAS PÚBLICAS.....	33
2.2.1 Conceito de receitas públicas.....	33
2.2.2 Classificação das receitas públicas.....	34
2.2.2.1 Da classificação da Receita Corrente.....	33
2.2.2.2 Da classificação da Receita e Capital.....	33
2.2.3 Das origens das receitas públicas.....	38
2.3 DAS DESPESAS PÚBLICAS.....	40
2.3.1 Conceito de Despesa Pública.....	40
2.3.2 Classificação da Despesa Pública.....	41
2.3.2.1 Quanto à Categoria Econômica (Correntes e de Capital).....	42

2.4 ROYALTIES DE PETRÓLEO: PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS, LEGISLAÇÃO, BREVE HISTÓRICO NO BRASIL, ESPÍRITO SANTO E PRESIDENTE KENNEDY.....	44
2.4.1 Conceito e marco regulatório: royalties de petróleo.....	44
2.4.2 Participações Governamentais.....	44
2.4.2.1 Royalties de Petróleo.....	45
2.4.2.1.1 Royalties de Petróleo: conceito e normas vigentes.....	45
2.4.2.2 Participação Especial.....	48
2.4.2.3 Pagamento pela ocupação ou Retenção de Área.....	49
2.4.3 Marco Regulatório dos Royalties do Petróleo no Brasil e a Fiscalização à luz da Legislação.....	50
2.4.4 Breve Histórico da Exploração Petrolífera no Brasil.....	55
2.5 ROYALTIES NO ESPÍRITO SANTO.....	58
2.5.1 Presidente Kennedy e os royalties de petróleo.....	60
3 METODOLOGIA.....	65
3.1 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS.....	66
3.2 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS.....	66
4 RESULTADOS E DICUSSÕES.....	65
4.1 IMPACTO DOS <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL NA ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES.....	66
4.2 IMPACTO DA RECEITA DOS <i>ROYALTIES</i> SOBRE OS GASTOS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY.....	77
4.2.1 As principais áreas que utilizam as receitas advindas dos royalties do petróleo.....	79
4.2.2 Relação das despesas municipais com indicadores do IEGM relativos ao Município de Presidente Kennedy/ES.....	81
5 CONCLUSÃO.....	87
6 REFERÊNCIAS.....	90
7 APÊNDICE A – PRODUTO FINAL.....	97

1 INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros que estão inseridos em áreas com exploração de petróleo e gás natural recebem *royalties*, um recurso financeiro específico para compensar a sociedade pela extração desses elementos não renováveis da natureza (ANP, 2023).

A Constituição Federal (CF) de 1988 estabeleceu, através do art. 20, inciso IX, que são bens da União os recursos minerais, inclusive os do subsolo, todavia, sendo garantido a empresas concessionárias a exploração de tais recursos, conforme o disposto nos art. 176 e 177 da CF, ou seja, o domínio exclusivo pertence à União (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, o conceito de *royalties* está intimamente ligado a uma forma de remuneração/indenização imposta, pela União, às concessionárias petrolíferas, do qual se exigia determinado valor em percentual pela exploração dos recursos minerais, tendo como nomenclatura *Royalties* (COSTA FILHO, 2016).

Este recurso se originou com a instituição da Lei Federal nº 9.478/97, a chamada “Lei do Petróleo”, que regulamentou a forma de cálculo e distribuição de renda para os municípios produtores e/ou afetados pela produção de petróleo.

Com o advento da “Lei do Petróleo”, os municípios brasileiros impactados com a exploração do petróleo, passaram a receber, além dos recursos dos *royalties*, uma compensação financeira denominada Participações Especiais (BRASIL, 1997).

As participações especiais, nos termos da Lei nº 9.478/1977, são entendidas como componente das Participações Governamentais, que correspondem a uma parcela aplicada sobre a receita bruta da produção de petróleo e gás natural, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade (BRASIL, 1977).

Monteiro (2015, p. 474) em estudo sobre o gasto público com recursos dos *royalties* em educação e desempenho educacional, apontou que

[...] 888 municípios foram beneficiados com *royalties* de petróleo em 2010.
[...] a distribuição de recursos para os municípios é fortemente concentrada em um grupo de cerca de 60 municípios produtores em alto mar, que receberam 78% da receita distribuída diretamente aos municípios em 2010.

Registra-se que o Estado do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, representam cerca de 93% da produção nacional (MADUREIRA et al, 2020). E deste modo, esses Estados são os que mais recebem os recursos provenientes dos *royalties* do petróleo (MADUREIRA et al, 2020). Dessa forma, nesses Estados ocorrem os maiores impactos sociais, ambientais e econômicos da atividade (SILVA et al, 2017).

Neste contexto, para o município de Presidente Kennedy, localizado no litoral sul do Espírito Santo, na porção capixaba da Bacia de Campos, os *royalties* representaram, no ano de 2021, cerca de 68,02% de toda a receita recebida, uma vez que naquele ano, os recursos dos *royalties* foram no valor de R\$ 272.906.499,32 (duzentos e setenta e dois milhões, novecentos e seis mil, quatrocentos e noventa e nove reais e trinta e dois centavos), de acordo com o ranking disponibilizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (FINANÇAS CAPIXABAS, 2022).

A despeito da utilização e aplicação dos *royalties*, a Lei 2.004/1953, no seu art. 27, já dispunha que a destinação do valor fosse exclusivamente para: pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente, saneamento básico e em capitalização de fundos de previdência, a sua utilização para pagamento do quadro permanente de pessoal e em pagamentos de dívidas era vedada, exceto em dívidas com a União ou seus entes diretos (BRASIL, 1953).

A partir da Lei nº 9.478/1997, que revogou a citada Lei 2.004/1953, a determinação de exclusividade da aplicação do recurso também foi revogada, persistindo somente as vedações já existentes e permitindo o pagamento de dívidas com a União ou seus entes diretos e a utilização em capitalização de fundos de previdência.

Embora o Tribunal de Contas da União (TCU) fosse o órgão responsável pelo controle das verbas dos *royalties*, em 2002, em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, a fiscalização sobre a aplicação das verbas dos *royalties* do petróleo voltou a ser considerada competência dos Tribunais de Contas dos Estados, razão pela qual os Estados e Municípios “não se reportavam ao TCU, quanto ao uso dos *royalties*. É, justamente, neste cenário de falta de transparência na utilização deste dinheiro, que reside a fragilidade da questão” (MIRAGAYA, 2010, p. 6-7).

Nesse sentido, Torronteguy (2009) afirma que o uso dos recursos dos *royalties* deve ser direcionado a projetos de desenvolvimentos locais e regionais, no qual os

governos devem financiar investimentos para a geração de riqueza alternativa, a fim de substituir a riqueza mineral exaurível e, com isso, o melhor uso das receitas advindas dos *royalties* deve ser voltado a um desenvolvimento sustentável, com a finalidade de garantir a progressão das futuras gerações.

Segundo Reis e Santana (2015), esses recursos vêm aumentando significativamente a capacidade dos Municípios e Estados de promover investimentos públicos e crescimento socioeconômico, tornando-se um importante reforço no caixa.

Nesse viés, Savergnini e Dubberstein (2019) ressaltam que o município de Presidente Kennedy, em decorrência do recebimento dos *royalties*, possui capacidade econômica suficiente, podendo utilizar destes recursos para seu próprio investimento e desenvolvimento.

Porém, Reis e Santana (2015) salientam que, quando se tem em conta que essa é uma condição temporária, decorrente da exploração de recursos naturais não renováveis, o Município que se encontrar com alta dependência pode levar a um alto impacto nas finanças.

Higa (2016) relata que a utilização das receitas de *royalties* para o financiamento das despesas correntes públicas (Manutenção da Administração Pública) em pouco tempo tem um efeito positivo, pois o problema com a inexistência de caixa é resolvido. Já Cruz e Ribeiro (2009) indicam que a abundância desses recursos se torna uma “maldição”, pois o crescimento econômico é inverso aos recursos auferidos.

As principais questões levantadas não residem apenas no impacto em termos de aumento da receita pública gerado pelos *royalties* e as participações especiais, mas principalmente sobre a aplicação destes recursos. Independente da enorme capacidade de investimento possibilitada pelas indenizações do petróleo, estudos revelam que as condições locais de saúde, saneamento e pavimentação são, em muitas localidades, deficientes.

Sobre esse aspecto, cita-se estudo realizado por Follain (2009), que visou avaliar os impactos das receitas de *royalties* e participações especiais distribuídas aos municípios brasileiros e qual foi o impacto do seus investimentos em políticas de educação, cultura, saúde, saneamento, tendo ao final destacado que “existem evidências de que tal vantagem econômica não tem aumentado a qualidade de vida da população destes municípios e tão pouco gerando investimentos na diversificação do parque industrial destas regiões” (FOLLAIN, 2009, p. 60).

Além disso, conforme estudo realizado por Miragaya (2010), alguns municípios brasileiros possuem nível elevado de dependência de suas receitas e os *royalties*, o que se caracteriza perigoso, uma vez que o petróleo é um recurso natural finito e, com o passar do tempo, as atividades de exploração acabam por se esgotar. E, nesse sentido, Miragaya, (2010) destaca que os municípios que recebem os *royalties* e que não aplicam em projetos de infraestrutura e, em atividades econômicas que visem a promoção da diversificação de suas bases produtivas, poderão estar sujeitos a graves problemas socioeconômicos em longo prazo.

Com base nessas premissas, o presente trabalho tem por objetivo estudar os impactos das arrecadações municipais dos recursos provenientes do petróleo, tendo como destaque principal o município de Presidente Kennedy, localizado na região sul espírito-santense, considerado o maior arrecadador do Estado e um dos maiores do Brasil, a fim de verificar quais são as principais áreas que estão sendo priorizadas pelo gestor municipal para a utilização das receitas advindas dos *royalties* do petróleo em relação à receita total.

No cerne deste debate, com a expansão da indústria petrolífera no Brasil, as finanças públicas podem ser impactadas de duas formas distintas, a saber: primeiramente, através do aumento da arrecadação de tributos como, por exemplo, o ICMS; e, posteriormente, com o recebimento das participações governamentais devidas pelas concessionárias de exploração e produção de petróleo e gás natural. É sobre este segundo impacto que paira o objetivo do presente trabalho.

Sendo assim, busca-se analisar o impacto que as receitas dos recursos com *royalties* causam no município em referência e a sua relação com *royalties*, com os pagamentos efetuados pelo ente estudado, além da influência e impactos que estas podem, ou não, causar ao município de Presidente Kennedy.

Deste modo, para este estudo estimou-se investigar as rendas petrolíferas recebidas e as estratégias de alocação dos recursos como forma de ações para o desenvolvimento das principais áreas do serviço público à sociedade, contemplando os investimentos em saúde, educação, infraestrutura e demais serviços públicos, o qual é abordado através do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), indicador que oferece um diagnóstico completo da gestão municipal e permite a mensuração dos serviços públicos e da efetividade de políticas públicas, através da verificação da qualidade dos gastos e dos investimentos realizados.

De forma a realizar o proposto nesta dissertação, no capítulo 1 apresentam-se a introdução com os respectivos objetivos (geral e específicos), a justificativa do tema e a problematização ora levantada com seu questionamento. No capítulo 2, o referencial teórico discorre, num primeiro momento, o conceito e legislação que trata do orçamento, receitas e despesas orçamentárias no âmbito das finanças públicas. Posteriormente, são explanados a evolução dos fundamentos legais no Brasil sobre os *royalties*, definição e breve histórico no país, no estado do Espírito Santo, estreitando-se até o município capixaba de Presidente Kennedy.

No capítulo 3 é feita a abordagem da metodologia utilizada neste estudo e, em seguida, o capítulo 4 se dedica à análise dos resultados da pesquisa realizada sobre os impactos que as receitas oriundas dos *royalties* de petróleo podem causar nas finanças públicas do município estudado, com propósito de averiguar as áreas que são priorizadas pela gestão municipal e promover a correlação com os indicadores propostos. Como fechamento da Dissertação, é apresentado um folder como Produto Final, sobre a constitucionalidade da destinação dos recursos advindos dos *royalties* do petróleo à população do município de Presidente Kennedy.

1.1 JUSTIFICATIVA

Considera-se que a indústria petrolífera, bem como todo o setor energético, exerce uma função extremamente importante, em termos de infraestrutura e desenvolvimento econômico. Não apenas pelo fato de que o petróleo e o gás natural são as principais fontes de energia atualmente, mas também pelos muitos derivados que estes proporcionam para grande escala de outros segmentos produtivos (PACHECO, 2007).

Trata-se, então, de uma indústria que possui inúmeras possibilidades de alcance, afetando várias cadeias de produção, inclusive as finanças públicas com o seu crescimento (PACHECO, 2007).

Nesse cenário, conforme o Anuário da Indústria do Petróleo no Espírito Santo, elaborado pelo IDEIES (2021), no ano de 2019, a atividade brasileira de exploração de petróleo e gás natural pagou R\$ 126,2 bilhões em participações governamentais, valor distribuído entre a União, os estados e os municípios. Destas participações governamentais, apenas as obrigações de *royalties* e Participação Especial (PE) são destinados aos estados e aos municípios. Dentre os estados que mais arrecadaram

com receitas dos *royalties*, pelo Brasil, está o Rio de Janeiro (R\$ 9,2 bilhões), São Paulo (R\$ 1,8 bilhões), ocupando o primeiro e o segundo lugar, respectivamente. Já a arrecadação do Espírito Santo foi a terceira maior entre os estados brasileiros.

Ainda em 2019, o Espírito Santo recebeu R\$ 1,4 bilhão em *royalties*, o que representou 6,0% do total arrecadado dessa obrigação no Brasil. Desse montante, R\$ 691,2 milhões foram direcionados aos municípios e R\$ 715,4 ao governo estadual. Os municípios capixabas que mais receberam *royalties* foram Presidente Kennedy (R\$ 121,69 milhões), Itapemirim (R\$ 101,45 milhões), Linhares (R\$ 132,8 milhões) e Marataízes (R\$ 75,79 milhões). Considerando a receita de participação especial, nesse mesmo ano, o Espírito Santo ocupou a posição de segundo estado que mais arrecadou receitas em participações especiais, totalizando o valor de R\$ 2,5 bilhões, valor recorde, se comparado ao ano de 2018 (IDEIES, 2021).

Desse montante, R\$ 2,0 bilhões foram destinados ao governo estadual e R\$ 508,1 milhões aos municípios de Marataízes, Presidente Kennedy e Itapemirim que são confrontantes aos campos que geram PE. Contudo, dados obtidos no portal Painel de Controle TCEES mostram que os campeões de arrecadação de *royalties* e Participação Especial, em 2019, foram Presidente Kennedy (que recebeu R\$ 295 milhões), Itapemirim (R\$ 269,2 milhões) e Marataízes (R\$ 241,4 milhões) (TCE, 2023).

A principal justificativa para o tema proposto está associada à discussão crescente nos últimos anos, no Brasil, quanto ao recebimento dos *royalties* e o aumento da renda petrolífera. Com a elevação desses recursos, naturalmente se impera o pensamento implícito em suas regras de aplicação, uma vez que os *royalties* são fonte de receitas que implicam diretamente sobre a capacidade de gastos dos municípios, e a falta de planejamento na aplicação destes recursos não provê resultados satisfatórios de desempenho na economia dos municípios, pelo contrário, acabam por se tornar dependentes economicamente desses recursos.

À medida em que há discussões científicas sobre a destinação dos recursos obtidos através das participações governamentais (COSTA FILHO, 2016; TORRONTEGUY, 2009; TCU, 2019), há que se considerar a hipótese em que os valores arrecadados acabam sendo utilizados para diversos fins, desviando a real finalidade dos mesmos. Deste modo, o intenso debate sobre a fragilidade em que o problema se apresenta, o fato de não haver fiscalização efetiva e controle das verbas das participações governamentais, revela à luz da realidade. Isto porque já existem

casos de governos estaduais e, sobretudo, municipais de grande dependência de tais recursos na composição de suas receitas.

Assim, torna-se fundamental a necessidade de uma abordagem acerca de como esses recursos estão sendo alocados, se estão sendo direcionados em ações e projetos que visem a independência financeira, causando um impacto positivo no município estudado.

Nesse viés, a melhor doutrina e estudos apontam que a utilização dos recursos advindos dos *royalties* do petróleo deve fomentar ações que visem promover o desenvolvimento da região, por tratar-se de recurso finito (COSTA FILHO, 2016; TORRONTEGUY, 2009; TCU, 2019).

Deste modo, não adianta apenas dispor de recursos, o importante é alocar para as despesas corretas, principalmente considerando a fonte das receitas, como no caso dos *royalties* do petróleo, que devem ser aplicados em ações que visem promover o desenvolvimento, com intuito de mitigar os impactos da atividade (TCU, 2019). Diversos trabalhos, tais como o de Silva et al (2017), Miragaya (2010), abordam os impactos dos *royalties* do petróleo e apontam que os recursos aplicados não promovem melhorias sociais e ambientais nos municípios do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, que mais recebem *royalties*.

A ausência de um dispositivo jurídico que condicione a aplicação dos recursos arrecadados por meio dos *royalties* às áreas impactadas pelas ações extrativistas pode ser considerada o principal fator que contribui para essa má gestão dos recursos públicos (SILVA *et al.*, 2017). Segundo Reis e Santana (2013), a ocorrência deste fator é devido ao direcionamento das rendas obtidas não estarem sendo aplicados em bens de capital e capital humano, e também pela fragilidade das instituições e por perdas de competitividade, em função do conforto que esta renda proporciona.

Além disso, a justificativa para o desenvolvimento deste tema vem da necessidade de dar ênfase à contribuição de trabalhos futuros, mediante comparação dos dados obtidos com novos resultados adquiridos, em virtude de alteração no cenário de arrecadação do município estudado.

1.2 PROBLEMA DE PEQUISA

Quais são os impactos que as participações governamentais, advindas dos royalties de petróleo, geraram para as finanças públicas do município de Presidente Kennedy-ES?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

Caracterizar os impactos das receitas dos *royalties* no orçamento municipal do município de Presidente Kennedy-ES, no período de 2015 a 2019.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Analisar as receitas orçamentárias do município de Presidente Kennedy-ES, entre os anos de 2015 a 2019;
- Identificar as principais áreas priorizadas pelos gestores municipais para a utilização das receitas advindas dos royalties do petróleo, em relação à receita total, considerando os principais itens das despesas;
- Verificar se as receitas petrolíferas podem, ou não, causar influência em outras receitas no município em questão;
- Correlacionar as despesas com o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM);
- Elaborar um folder instrucional sobre a constitucionalidade da destinação dos recursos advindos dos royalties do petróleo, que será destinado à população do município de Presidente Kennedy-ES.

2 IMPACTOS DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO NO CONTEXTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, CONCEITO E LEGISLAÇÃO

O subtítulo pretende apresentar um breve panorama das finanças públicas, com ênfase ao estudo do orçamento público, instrumento de suma importância à gestão governamental dos recursos, bem como todos os instrumentos legais que abarcam toda sua abrangência. O intuito é absorver o entendimento necessário, a fim de contribuir para com o desfecho do resultado deste trabalho.

2.1.1 Definição e conceito do Orçamento Público

Entende-se, por finanças públicas, a atividade financeira do Estado, tendo por objetivo o estudo da atividade fiscal, que é exercida pelos poderes públicos, com o intuito de conseguir e de aplicar recursos para o custeio e o investimento dos serviços públicos. Segundo dados extraídos do IBGE (2023), finanças públicas compreende “as informações sobre execução orçamentária das administrações públicas federal, estadual e municipal e resultados das empresas públicas, abrangendo detalhamento de contas de receita e despesa, fluxos de caixa, ativo e passivo [...]”.

Deste modo, tem-se que, atrelado a finanças públicas, está o orçamento, que nada mais é do que o instrumento por meio do qual todas as receitas e despesas públicas são contabilizadas e distribuídas de acordo com as pertinências e necessidades de cada poder e entre órgãos e entidades que os compõem durante um determinado exercício financeiro.

Andrade (2006, p. 58), afirma que orçamento é a “função primordial da gestão pública de estimar as receitas e fixar as despesas. Momento em que se define legalmente, pelas dotações orçamentárias, a formalização da utilização dos recursos disponíveis nas instituições públicas”.

Em vista disso, a função orçamentária veio a se identificar mais como uma subfunção da função administrativa, ou seja, com atuação fundamental na operacionalização do processo administrativo. Deste modo, o orçamento passou a representar um papel de destaque no processo administrativo, uma vez que se tornou

um instrumento de planejamento, direção e controle da Administração Pública (BRASIL, 1964).

Deste modo, a fim de promover o controle orçamentário, foi promulgada a Lei n.º 4.320, em 17 de março de 1964, que “estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1964, art. 1º). E, desta forma, o orçamento público tornou-se um instrumento de planejamento, com a finalidade de estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício financeiro da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, visando a continuidade, eficiência, eficácia, efetividade e economicidade na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade (BRASIL, 1964).

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MPDG (2023), o orçamento público:

[...] é um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública por um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde alocam os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados (MPDG, 2023).

E, face à sua relevância no Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, já dispunha, no art. 16, a obrigatoriedade de o orçamento ser elaborado a cada ano:

Art. 16. Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual. Parágrafo único. Na elaboração do orçamento-programa serão considerados, além dos recursos consignados no Orçamento da União, os recursos extra orçamentários [sic] vinculados à execução do programa do Governo[sic] (BRASIL, 1967).

Assim, o orçamento público pode ser definido como “[...] todas as receitas estimadas para um determinado ano e o detalhamento das despesas que o governo espera executar. Na sua forma, portanto, ele é um documento contábil de receitas e despesas” (SANTOS, 2012, p. 16). Conforme Cervo (2012), o orçamento público equivale a um importante instrumento que visa administrar o dinheiro público, com o objetivo de garantir a melhoria dos serviços ofertados à sociedade. Ainda para Cervo (2012), através do orçamento é que se identifica a situação financeira da entidade

pública para, assim, avaliar as receitas, as despesas, as ações, programas e projetos a serem executados dentro do exercício.

Instituído por lei, o orçamento público contempla todos os recursos a serem utilizados pelo governo, estes advindos dos impostos, taxas e contribuições, bem como provenientes de transferências governamentais (SILVA, 2015). Estes recursos são revertidos em obras e serviços públicos voltados à sociedade brasileira como, por exemplo, na construção de rodovias, hospitais, na remuneração dos servidores públicos, aquisição de medicamentos, construção de escolas, manutenção dos prédios e órgãos públicos e restauração das estradas (DOS SANTOS; CAMACHO, 2014).

A Constituição Federal dispõe sobre as normas relativas às finanças públicas, em especial nos art. 163 ao 169, em que aborda as regras gerais acerca do processo orçamentário que todos os entes da Federação devem se atentar (BRASIL, 1988). Assim, tem-se que o orçamento é uma norma legal e deve ser definido através de um ato formal, no qual o Poder Legislativo aprova e autoriza que sejam realizadas as despesas pelos órgãos públicos, tendo período definido, e destinação específica, para atender ao funcionamento dos serviços públicos em geral (BRASIL, 1988).

Atualmente, está em vigor a Lei Federal n.º 4.320/1964, com *status* de legislação complementar, que estabelece normas gerais de direito financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1964). Nessa conjuntura, a Constituição do Estado do Espírito Santo, de 1989, dispõe no art. 149 sobre o orçamento, quando destaca que:

Art. 149. O orçamento público, expressão físico financeira do planejamento governamental, será entendido não só como um documento formal de decisões sobre a alocação de recursos, mas sobretudo como um instrumento que expressa, anualmente, o conjunto de ações visando alcançar, setorial e espacialmente, maiores níveis de eficiência e eficácia da ação do governo (ESPIRITO SANTO, 1989).

No município de Presidente Kennedy-ES, a Lei Orgânica de 1990 prevê, no art. 99:

Art. 99. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A Lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública municipal, direta e indireta, para as

despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (LEI ORÇÂNICA, 1990).

Assim, o orçamento compreende a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista pela Constituição Federal de 1988, e o orçamento propriamente dito; e tem por finalidade concretizar os objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA). Carvalho (2010) já destacava a importância acerca do “cumprimento ano a ano das etapas do PPA, em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal.”

2.1.2 Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o orçamento público propriamente dito e tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA, sendo o cumprimento ano a ano das etapas do Plano, em concordância com o que fora estabelecido na LDO (BRASIL, 1964). Conforme disposto na Constituição Federal (BRASIL, 1988), essa lei é consolidada por três tipos de orçamento: fiscal, da seguridade social e de investimento.

Na Constituição Federal, o orçamento é previsto no artigo 165:

Art. 165 [...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, à administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Destacando as particularidades de cada um dos orçamentos, no fiscal estão compreendidas as receitas e despesas dos Poderes da União e seus respectivos fundos, entidades da administração direta e indireta, além das fundações mantidas pelo Estado (BRASIL, 1988). Já o orçamento de seguridade social engloba todas as despesas relacionadas à área da saúde, previdência e assistência social, nele estão inseridos as pastas ministeriais, órgãos, fundos e fundações correlatas (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual deverá ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e deverá conter, em anexo,

o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e as metas constantes do anexo de metas fiscais (BRASIL, 2000). Por sua vez, tal anexo é auxiliado por um demonstrativo regionalizado do efeito, que engloba as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, assim como das medidas de compensação a renúncias de receita e à elevação das despesas de caráter continuado preconizadas no PPA.

Estão presentes na LOA o rol de despesas relativas à dívida pública e suas fontes de financiamento, como também, reservas de contingência destinada ao atendimento dos passivos contingentes previstos na LDO e demais gastos imprevistos durante a execução orçamentária (BRASIL, 1964). Entre as proibições, a LOA não poderá conter crédito com finalidade precisa ou dotação limitada, nem consignar dotação para investimento com duração superior a um ano que não esteja incluído no PPA ou autorizada em lei (BRASIL, 1964).

2.1.3 Plano Plurianual (PPA)

É um documento por meio do qual se estabelece e ordena as ações do governo, sendo composto de objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, que são definidos entre o biênio do mandato do responsável pela sua elaboração e que alcançam o primeiro ano do mandato subsequente (BRASIL, 1964).

Desta forma, o planejamento se torna a primeira etapa do processo orçamentário, que exige do gestor a ação de planejar e estimar os recursos financeiros para atender aos projetos e investimentos, tais como, a construção de rodovias e hidrelétricas, reforma de aeroportos, restauração de bibliotecas e museus, entre outros (LUDUVICO; DALMONECH, 2017).

Assim, cada ente público elabora, a cada quatro anos, um planejamento, que estabelece em quadros demonstrativos, quais serão os programas de trabalho a serem implementados pelos gestores públicos durante esse período, com definição das metas para cada área de atuação, sendo imprescindível que conste neste documento as diretrizes para que a administração pública cumpra as metas e objetivos planejados para todo o mandato do governante (SANTOS, 2012).

O PPA então acaba por ser reconhecido como “programa de governo”, ou seja, é o principal instrumento de planejamento das ações do gestor público.

Em todo primeiro ano de mandato, cabe ao Chefe do Poder Executivo elaborar o seu planejamento de gastos e, com isso, estabelecer os planos e ações que pretende executar, uma vez que a Constituição Federal, dispõe que nenhum investimento, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, o que foi corroborado na Lei 10.028/2000 - Lei de Crimes contra as Finanças Públicas (BRASIL, 1988).

No entanto, enquanto o governo elabora seu planejamento para o próximo quadriênio, porém, para aquele primeiro ano de mandato, ele está executando o último ano do PPA de seu antecessor, isto é, ele herda um ano de planejamento do governo anterior (SANTOS, 2012).

2.1.4 Tipos de Orçamento

Com a instituição da Lei nº 4.320/1964, o processo de elaboração do orçamento no Brasil passou por uma importante evolução, tendo em vista novas necessidades de controlar gastos, traçar diretrizes, alcançar os objetivos e as metas programadas (BRASIL, 1964). Deste modo, passo a dispor acerca das principais técnicas orçamentárias, a saber: orçamento tradicional, orçamento base zero e orçamento programa.

2.1.4.1 Orçamento Tradicional

É o processo orçamentário em que somente uma proporção do orçamento é explicitada, em que se estabelece o objeto de gasto, também conhecido como Orçamento Clássico (SILVA, 2015). Deste modo, o Orçamento Tradicional traz como elemento principal a ausência de planejamento da ação governamental, uma vez que é

[...] o tipo de orçamento que consiste em fazer apenas uma listagem do que o governo receberia e o que o governo gastaria com a manutenção das suas atividades existentes, não se preocupando com a implementação de novas ações ou políticas (LUDUVICO; DALMONECH, 2017, p. 3).

Nota-se então que o Orçamento Tradicional é tido como apenas um instrumento contábil, no qual enumeram as receitas e despesas, a fim de dotar os

órgãos com recursos necessários para os gastos administrativos, tendo por parâmetro o orçamento do exercício anterior, sem qualquer preocupação com o planejamento que envolve os objetivos e metas (SILVA, 2015).

Desta forma, o Orçamento estipula tetos orçamentários para cada unidade administrativa do governo e detalha os objetos de gasto (pessoal, equipamentos etc. (SANTOS, 2012). Portanto, no Orçamento Tradicional consta apenas a fixação da despesa e a previsão da receita, sem planejamento das ações do governo, peça apenas contábil (financeira), um documento no qual conste a previsão de receita e de autorização de despesas (SILVA, 2015).

Ao que se percebe, inexistente preocupação com a realização dos programas de trabalho do governo, mas tão somente com as necessidades dos órgãos públicos para realização das suas tarefas, sem questionamentos sobre objetivos e metas (SILVA, 2015).

Silva (2015, p. 46) destaca que suas principais características são:

- As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais;
- Ênfase no acréscimo de gastos em relação ao orçamento anterior;
- Revisão percentual dos quantitativos financeiros pretéritos para despesa e receita;
- Na elaboração do orçamento, são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais;
- Ênfase nos aspectos contábeis e legais da gestão;
- Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados;
- O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.

2.1.4.2 Orçamento Base Zero

O Orçamento Base Zero surgiu nos anos 1960, para eliminar uma prática usualmente utilizada de alocar recursos a uma unidade orçamentária, bastando tão somente reajustar os valores do ano anterior e apresentar a justificativa do aumento (SILVA, 2015).

E, a partir da implantação da técnica do Orçamento Base Zero, é imprescindível que se justifique, a cada ano, todas as atividades que o órgão desenvolve, elaborando o orçamento novo, ou seja, do zero (LUDUVICO; DALMONECH, 2017).

Inexistindo, com isso, direito sobre verbas repassadas aos órgãos da Administração Pública em momento anterior (SANTOS, 2012).

Já sua principal qualidade é a revisão crítica das despesas efetuadas no período passado. Esse orçamento se apoia na necessidade de justificativa de todos os programas cada vez que se inicia um novo ciclo orçamentário (SILVA, 2015).

De tudo, este tipo de orçamento, analisa e avalia todas as despesas propostas e não apenas as solicitações que ultrapassam o nível de gasto já realizado (SILVA, 2015).

Silva (2015, p. 46) destaca as características principais do Orçamento Base-Zero, que são:

- a) Justificativa de todas as atividades a serem desenvolvidas e dos recursos solicitados no exercício.
- b) Revisão crítica dos gastos tradicionais de cada unidade orçamentária.
- c) Estimativa de custos para o exercício subsequente de uma nova base.
- d) Facilitar a escala de prioridades na alocação de recursos.

2.1.4.3 Orçamento Programa

Este tipo de orçamento é definido por Carvalho (2010, p. 6) como um instrumento de planejamento que “permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e ainda estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados, avaliando-os e divulgando seus resultados”.

Este modelo expressa os programas de trabalho do governo, permitindo a integração do planejamento com o orçamento; a quantificação de objetivos e a fixação de metas; as relações insumo-produto; as alternativas programáticas; o acompanhamento físico-financeiro; a avaliação de resultados e a gerência por objetivos (LUDUVICO; DALMONECH, 2017).

Segundo Silva (2015, p. 47), o Orçamento Programa deve ser entendido como uma etapa do planejamento e compreende os seguintes aspectos:

- a) instrumento de ação administrativa para execução dos planos de longo, médio e curto prazos;
- b) previsão das receitas e fixação das despesas com o objetivo de atender às necessidades coletivas no Programa de Ação do Governo;
- c) instrumento de aferição e controle da autoridade e da responsabilidade dos órgãos e agentes da administração orçamentária e financeira, permitindo, outrossim, avaliar a execução dos programas de trabalho do Governo.

No Brasil, o Orçamento Programa foi introduzido por meio da Lei n.º 4.320/1964 e do Decreto Lei n.º 200/1967, como instrumento de planejamento de ação do

governo, que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados (LOPES, 2004). A Constituição Federal de 1988 implantou definitivamente o Orçamento Programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do PPA, da LDO e da LOA (CARVALHO, 2010).

Silva (2015, p. 47) define as características principais do Orçamento-Programa como:

- Análise minuciosa das ações que o governo realiza;
- Integração planejamento-orçamento;
- Elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
- Avaliação de resultados;
- decisões orçamentárias tomadas com base em avaliações e análises técnicas;
- São considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
- Acompanhamento físico financeiro;
- O controle visando a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais;
- Determinação dos objetivos e propósitos perseguidos;
- Instrumentos de integração dos esforços governamentais para a concretização dos objetivos;
- Os custos medidos por intermédio dos meios ou insumos;
- Medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações.

2.1.5 Princípios Orçamentários

O orçamento abarca uma coleção de regras, princípios, sistemas, comportamentos, formais e informais, que regem o processo de decisão sobre a origem e a aplicação de recursos públicos, em determinado período, no âmbito do Executivo e do Legislativo.

Os princípios orçamentários, conforme a MCASP, têm como objetivo estabelecer diretrizes visando conferir racionalidade, eficiência e transparência para os processos de elaboração, execução e controle do orçamento público (BRASIL, 2012).

São aplicáveis a todos os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seja da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o qual estabelecem e disciplinam normas constitucionais, infraconstitucionais e pela doutrina (BRASIL, 1964). Deste modo, o orçamento deve ser elaborado e executado atendendo aos seguintes princípios, são eles:

- Princípio da Unidade: previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, determina existência de orçamento único para cada um dos entes federados, com a finalidade de se evitarem múltiplos orçamentos paralelos dentro da mesma política
- Princípio da Universalidade: previsto, de forma expressa, pelo caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, e § 5º do art. 165 da Constituição Federal, no qual dispõe e que a LOA deverá conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- Princípio da Anualidade ou Periodicidade: constante no caput do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, delimita o exercício financeiro orçamentário: período de tempo ao qual a previsão das receitas e a fixação das despesas registradas na LOA irão se referir;
- Princípio de Exclusividade: previsto no § 8º do art. 165 da CF/88, estabelece que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa;
- Princípio do Orçamento Bruto: previsto pelo art. 6º da Lei nº 4.320/1964, obriga registrarem-se receitas e despesas na LOA pelo valor total e bruto, vedadas quaisquer deduções;
- Princípio da Legalidade: mesmo fundamento do princípio da legalidade, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a Lei expressamente autorizar, ou seja, subordina-se aos ditames da Lei.
- Princípio da Publicidade: princípio básico da atividade da Administração Pública no regime democrático, está previsto no caput do art. 37 da CF, que obriga a publicidade de todos os atos administrativos, visando o controle social;
- Princípio da Transparência: aplica-se também ao orçamento público, pelas disposições contidas nos artigos 48, 48-A e 49 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que determinam ao governo, divulgar o orçamento público de forma ampla à sociedade; publicar relatórios sobre a execução orçamentária e a gestão fiscal; disponibilizar, para qualquer pessoa, informações sobre a arrecadação da receita e a execução da despesa (RIBEIRO, 2013).

2.1.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é descrita conforme o § 2º do art. 165 da Constituição Federal,

Art. 165. [...]

§ 2º A Lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A LDO, então, estabelece metas e prioridades para o exercício seguinte, inclui as despesas de capital (investimento) para o exercício subsequente, orienta a Lei Orçamentária Anual (LOA), dispõe sobre mudanças na legislação tributária, estabelece a política de aplicação das agências de fomento e define as metas fiscais (BRASIL, 1964).

Compreende-se que esta lei orienta a elaboração da proposta do orçamento anual, bem como as possíveis alterações relacionadas aos tributos (BRASIL, 1964). A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por objetivo fazer um elo entre o PPA e a LOA, especificando de maneira detalhada as bases e metas da administração no exercício financeiro seguinte, demonstrando as despesas de capital e de programas que tenham natureza continuada para além do exercício financeiro, podendo também alterar a legislação tributária dentre outros aspectos (BRASIL, 1988).

Considerando o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, as metas e prioridades que constam no PPA são anualizadas na LDO, servindo também de subsídio para a elaboração LOA e com vistas a facilitar o controle do orçamento, haja vista que as metas são quantificáveis e podem ser analisadas se foram ou não alcançadas (BRASIL, 2019).

Desta forma, a LDO introduz regras para elaborar, organizar e executar o orçamento, bem como definir as prioridades de gestão que deverão estar contempladas na LOA.

2.1.7 Instrumentos Legais do Orçamento

O orçamento público é composto pelos seguintes instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal, quais sejam: plano plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA, a LDO e a LOA são a base para a elaboração e execução orçamentária do país, tendo um ciclo orçamentário estabelecido e relacionado entre si, o qual formam um sistema integrado de planejamento e orçamento que deve ser adotado pelos entes da Federação (Municípios, Estados e União).

2.1.8 Lei de Responsabilidade Fiscal

A LRF advém da necessidade de definição de um novo instrumento que conduzisse o Brasil ao equilíbrio das contas públicas, e gestão Fiscal, visando uma ação planejada e transparente (TCEES, 2020).

Neste cenário, era latente buscar uma maneira de trazer o equilíbrio às contas públicas e, em decorrência disso, criou-se a Lei n.º 101, de 4 de maio de 2000, que

dispunha acerca da responsabilidade daqueles que utilizam o dinheiro público (BRASIL, 2000).

Assim, a Lei Complementar n.º 101, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi criada com o intuito de regulamentar as finanças públicas no Brasil, embora já houvesse legislações que tratassem sobre a contabilidade pública, se fazia necessário instituir uma que reunisse tudo o que já existia em termos de normatização e LRF de regulamentação em relação aos gastos públicos (BRASIL, 2000).

Deste modo, a LRF regulamentou o artigo 163 da CF ao estabelecer normas reguladoras das finanças públicas no país, e o seu principal objetivo foi instituir o equilíbrio fiscal, pela imposição de restrições para o crescimento da despesa e pela fixação de limites para gastos com pessoal, serviços de terceiros e endividamento (BRASIL, 1988).

E com o advento da LRF, todo aquele que gere e administra o dinheiro público, seja governante e agentes públicos, passaram a ser responsabilizados criminalmente pela má gestão dos recursos públicos e pelos atos que impliquem danos ao erário (BRASIL, 2000).

Nota-se, portanto, que a responsabilidade fiscal se constituiu em mecanismo norteador na busca do equilíbrio orçamentário-financeiro do Estado brasileiro, em cada uma de suas esferas de governo, para benefício de toda a sociedade brasileira.

Com isso, o legislador não quis que o gestor público se tornasse apenas um mero ordenador de despesas ou arrecadador de tributos, mas também que todos os atos relacionados à realização de despesa ou à execução de receitas fossem organizados de forma planejada, responsável e transparente (TCEES, 2020).

Além de responsabilizar os gestores públicos sobre suas ações na administração das contas públicas, a LRF, favoreceu o controle social, de forma que a sociedade passou a acompanhar as informações publicadas pelos órgãos públicos e a participar de audiências públicas (LUDUVICO; DALMONECH; 2017, 20417).

Por conseguinte, e nos termos do MCASP, 5ª edição, ela trouxe modernidade às normas de finanças, uma vez que à medida em que amplia a responsabilidade do gestor público, que passou a ser responsável pelo equilíbrio das contas públicas, também pelo cumprimento das metas e dos resultados da receita e das despesas (BRASIL, 2012).

Vale ressaltar que o objetivo da LRF, em relação ao princípio do planejamento é reforçar o papel da atividade de planejamento e, de maneira específica, a vinculação

entre as atividades de planejamento e de execução do gasto público, nos termos do art. 12 da LRF, a saber:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas (BRASIL, 2000).

Destaca-se, ainda, que todos os entes políticos devem observar as regras constantes na LRF e, além da Administração Direta, algumas entidades administrativas da Administração Indireta também estão no escopo da LRF, como as Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes (BRASIL, 2000).

2.2 DAS RECEITAS PÚBLICAS

2.2.1 Conceito de receitas públicas

As responsabilidades e investimentos do governo são financiados através de tributos arrecadados, constituindo em receita orçamentária que “pode de ser entendida como ingressos de recursos que serão utilizados na cobertura das despesas, cuja finalidade é o suprimento das necessidades públicas e demandas da sociedade” (DOS SANTOS; CAMACHO, 2014, p. 87).

A matéria pertinente à receita vem disciplinada nos artigos 3º, 9º, 11, 35 e o artigo 57 da Lei n.º 4.320/1964, nestes termos:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

[...]

Art. 9º Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinando-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades.

[...]

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

[...]

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas. Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento (BRASIL, 1964).

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.121, de 28 de março de 2008, define receita como

[...] aumentos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de entrada de recursos ou aumento de ativos ou diminuição de passivos, que resultem em aumento do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de aporte dos proprietários da entidade (BRASIL, 2008).

O Manual Técnico do Orçamento 2017 (2016, p. 16) conceitua receita pública como ingressos de

[...] recursos financeiros nos cofres do Estado, que se desdobram em receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário e ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

2.2.2 Classificação das Receitas Públicas

A Receita Pública, nos termos do MCASP – 8ª edição, pode ser classificada em dois tipos, de acordo com sua origem: Orçamentária ou Pública, que é aquela prevista em Lei Orçamentária Anual (LOA), considerada como o conjunto de ingressos de recursos adaptáveis nos diversos itens da tabela de receita codificada na própria legislação, previsíveis nos orçamentos públicos, como as receitas correntes ou de capital; e a Extraorçamentária, que é aquele tipo de receita que ingressa nos cofres públicos, mas não é de propriedade do Estado (BRASIL, 2019).

Então, segundo Dos Santos e Camacho (2014, *apud* LUDUVICO; DALMONECH, 2017, p. 6) “as receitas extraorçamentárias não são previstas no orçamento, ou seja, na LOA, pois são recursos que ingressam no ente público, mas não o pertencem, sendo, portanto, repassados a terceiros, não afetando o orçamento”.

Ainda segundo o TCEES (2019, p. 11) “a uniformização desses procedimentos impõe, necessariamente, a utilização de uma mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas” o que fez com que a União estabelecesse as classificações de forma única para serem adotadas por todos os entes da Federação, no precitado normativo.

Registra-se que através do art. 163 da CF 88, se estabeleceu que por meio de Lei Complementar disporá sobre as finanças públicas (BRASIL, 1988). Desta forma, e nos termos do art. 50, §2º da LRF, cabe à Secretaria do Tesouro Nacional editar, a cada ano, norma que disciplina classificação da receita a ser utilizada por todos os entes da Federação (BRASIL, 2000).

Deste modo, a classificação orçamentária por receita é estabelecida nos termos do § 4º do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, que dispõe sobre normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes da federação (BRASIL, 1964).

Além disso, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público — MCASP (2019, p. 33), especifica que “a classificação por natureza visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador: acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos”.

Assim, importa destacar algumas classificações das receitas de acordo com a categoria econômica atinentes à Receita Corrente e à Receita de Capital, das quais se extrai, da Lei Federal nº 4.320/1964, o seguinte:

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º. São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º. São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

§ 3º. O superávit do Orçamento Corrente resultante do balanceamento dos totais das receitas e despesas correntes, apurado na demonstração a que se refere o Anexo nº 1, não constituirá item de receita orçamentária.

§ 4º. A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:

RECEITAS CORRENTES
 RECEITA TRIBUTÁRIA
 Impostos.
 Taxas.
 Contribuições de Melhoria.
 RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES
 RECEITA PATRIMONIAL
 RECEITA AGROPECUÁRIA
 RECEITA INDUSTRIAL
 RECEITA DE SERVIÇOS
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
 OUTRAS RECEITAS CORRENTES
 RECEITAS DE CAPITAL

OPERAÇÕES DE CRÉDITO
ALIENAÇÃO DE BENS
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL (BRASIL, 1964)

Em sua composição, a receita orçamentária é formada de Receita Corrente e Receita de Capital, nos termos do art. 11 da Lei 4.320/1964 (BRASIL, 1964).

2.2.2.1 Da classificação da Receita Corrente

As Receitas Correntes são recursos que usualmente ingressam nos cofres públicos, provenientes de tributos, de contribuições, da exploração do patrimônio estatal (patrimonial), da exploração de atividades econômicas (agropecuária, industrial e de serviços), de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (transferências correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores (outras receitas correntes) (BRASIL, 2019).

As receitas de contribuição são representadas, principalmente, pela contribuição dos servidores para o custeio da previdência e assistência social. Também são agregadas neste item as contribuições econômicas a título de compensação pela exploração de recursos minerais e petrolíferos (BRASIL, 1964).

No que diz respeito às receitas patrimonial, industrial e agropecuária, resultam da ação direta do Estado na exploração dessas atividades, bem como das rendas obtidas na aplicação de fundos de inversões financeiras, ou do produto de renda de bens de propriedade do estado (BRASIL, 1964).

Já as transferências correntes, são os recursos financeiros recebidos por outras entidades de direito público ou privado e desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros, e se desdobram em dois grupos, as transferências oriundas da União e as transferências oriundas do Estado (BRASIL, 1964).

Além disso, as receitas correntes são aquelas arrecadadas no exercício financeiro, acarretando o aumento das disponibilidades financeiras do órgão, gerando então reflexos positivos sobre o Patrimônio Líquido e possibilitam financiar os objetivos definidos nos programas e ações correspondentes às políticas públicas (BRASIL, 2012).

O professor Jund (2008, p. 157) afirma que:

São os recursos recebidos de pessoas de Direito Público ou Privado, destinados aos gastos correntes ou de consumo, obtidos nas transações efetivadas pelas entidades da Administração Pública que não resultem em “sacrifício patrimonial”, ou seja, são recursos obtidos por meio das receitas efetivas, derivadas ou originárias e outras e complementares, tais como: a tributária, patrimonial, industrial, transferências correntes entre outras relacionadas na legislação [...].

Assim sendo, receitas correntes são advindas das atividades próprias do órgão, como as receitas e impostos que se extinguem no decurso da execução orçamentária, sendo ainda destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam a manutenção das atividades governamentais.

2.2.2.2 Da classificação da Receita e Capital

São receitas arrecadadas dentro do exercício financeiro, que aumentam as disponibilidades financeiras do órgão e permitem o financiamento dos programas e ações orçamentários, visando resguardar as finalidades públicas (BRASIL, 2012). Todavia, não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

São então aquelas provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital, tais como: empréstimos e financiamentos, alienações de bens, pela venda de bens e direitos do Estado, e transferências de capital, recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a aquisições de bens ou direitos (BRASIL, 1964).

Nesse sentido, ainda nas palavras de Jund (2008, p. 157):

Consistem nas receitas destinadas à aplicação e cobertura das despesas com investimentos e decorrem de um fato permutativo, ou seja, são receitas por mutação patrimonial, exigem “sacrifício patrimonial” para ser obtida, são conhecidas como secundárias resultam da efetivação das operações de crédito, alienação de bens recebimento de dívidas e auxílios recebidos pelo órgão ou entidade, o superávit do orçamento corrente, dentre outras classificadas na legislação (...)

2.2.3 Das origens das receitas públicas

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) 8ª edição (2018), a origem é o detalhamento das Categorias Econômicas das “Receitas Correntes” e “Receitas de Capital”, com a finalidade de identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos. Dispõe ainda que a Receita Corrente é desdobrada conforme a sua origem, entre Receita Tributária, Receita de Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes, Outras Receitas Correntes.

A Receita Tributária é a receita decorrente da competência tributária instituída pela CF88, o qual compreende toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada (BRASIL, 1966).

Os tributos compreendem os Impostos, as Taxas e as Contribuições de Melhoria:

- a) Impostos: são os tributos que compreendem a contribuição monetária, que os poderes públicos exigem da sociedade para atendimento de serviços não específicos. É a modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independentemente de qualquer atividade estatal específica, relativamente ao contribuinte.
- b) Taxas: são os tributos cobrados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.
- c) Contribuição de Melhoria: é o tributo gerado pela valorização imobiliária decorrente das obras públicas realizadas, como forma de ressarcimento do dinheiro público gasto para execução dessas obras. Portanto, a Contribuição de Melhoria é instituída para fazer face ao custo de obras públicas que decorra valorização imobiliária.

A Receita de Contribuições é aquela destinada a arrecadar contribuições sociais e econômicas, visando a manutenção dos programas e serviços sociais e de interesse público, como a Contribuição de Empregadores e Trabalhadores para Seguridade Social, Contribuição sobre o Lucro Líquido, Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE – etc (SILVA, 2015).

A Receita Patrimonial é decorrente da utilização de bens pertencentes ao Estado, como aluguéis, arrendamentos, laudêmios, rendimentos de valores

mobiliários, tais como títulos de rendas e receitas derivadas do patrimônio (juros bancários), concessões/permissões, cessão de direitos (SILVA, 2015).

A Receita Agropecuária são receitas decorrentes de explorações agropecuárias (produção vegetal e produção animal), como agricultura (cultivo do solo), incluindo hortaliças e flores; pecuária (criação, recriação ou engorda do gado e de pequenos animais); silvicultura (ou reflorestamento) e extração de produtos vegetais (SILVA, 2015).

A Receita Industrial são aquelas provenientes das atividades industriais definidas como tais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, como indústria extrativa mineral, de transformação e de construção (SILVA, 2015).

A Receita de Serviços são as receitas decorrentes daquelas atividades que se caracterizam pela prestação de serviços tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos e culturais (SILVA, 2015).

As Transferências Correntes são aquelas oriundas de recursos recebidos de outras pessoas (físicas ou jurídicas) de direito público ou privado, independente de contraprestação direta de bens ou serviços com o objetivo de ser aplicado em despesas correntes (SILVA, 2015).

As Outras Receitas Correntes são as receitas que não compõem as classificações anteriores. Integram essas receitas as Multas e Juros de Mora, Indenizações e Restituições, Receita da Dívida Ativa e Receitas Diversas (SILVA, 2015).

As receitas de Capital também são classificadas de acordo com sua origem, como Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital (BRASIL, 1964).

São receitas que se destinam à cobertura de despesas de capital, a título de investimentos, com intitulação legal, e decorrem de um fato permutativo, ou seja, que cria acréscimo ao patrimônio público (ANDRADE, 2006).

Deste modo, Operações de Crédito são, nos termos do art. 22, inciso III da LRF, como o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda, a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000).

As Alienação de Bens são as provenientes da alienação de bens patrimoniais móveis e imóveis (BRASIL, 2019). Já a Amortização de Empréstimos são as provenientes da amortização de empréstimos concedidos, ou seja, a receita obtida com o retorno de recursos que haviam sido emprestados (BRASIL, 2019).

As Transferências de Capital correspondem àquelas apresentadas em transferência corrente, salvo no que se refere à sua destinação, pois as receitas de capital, em sua aplicação, devem ser destinadas obrigatoriamente em gastos de capital: investimentos ou inversões financeiras (BRASIL, 2019).

Outras Receitas de Capital são classificadas como as que não atendem às especificações anteriores (BRASIL, 2019). Deve ser empregado apenas no caso de impossibilidade de utilização dos demais títulos (BRASIL, 2019).

2.3 DAS DESPESAS PÚBLICAS

2.3.1 Conceito de Despesa Pública

Tendo o orçamento a função de ser o instrumento de planejamento da atividade pública ou privada, em que reflete o fluxo de ingressos e aplicação de recursos, tendo por resultado a fixação da despesa pública (SILVA, 2015).

E nesse contexto, a despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (BRASIL, 2019). Os dispêndios, assim como os ingressos, são tipificados em orçamentários e extraorçamentários. Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/1964: “Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro: I — as receitas nele arrecadadas; II — as despesas nele legalmente empenhadas (BRASIL, 1964)”.

De um modo geral, as despesas públicas são desembolsos realizados por agentes políticos para execução dos serviços públicos, e são somente autorizadas mediante lei (BRASIL, 2019).

São os gastos fixados pelo Estado na Lei Orçamentária Anual, destinados à execução dos serviços públicos e aos aumentos patrimoniais, à realização dos compromissos com a dívida pública e a restituição das importâncias recebidas a título de cauções, fianças, depósitos e consignações (BALEIRO, 1996).

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.121/2008 define despesa como:

[...] decréscimos nos benefícios econômicos durante o período contábil sob a forma de saída de recursos ou redução de ativos ou incremento de passivos, que resultem em decréscimo do patrimônio líquido e que não sejam provenientes de distribuição dos proprietários da entidade (BRASIL, 2008).

A Lei n.º 4.320/1964 define as inversões financeiras e as transferências de capital, nos §§ 5º e 6º do art. 12, *in verbis*,

Art. 12. [...]

§ 5º Classificam-se como Inversões Financeiras as dotações destinadas a:

I — aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;

II — aquisição de títulos representativos do capital de empresas [sic] ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

III — constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas [sic] que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

§ 6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivam diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (BRASIL, 1964).

2.3.2 Classificação da Despesa Pública

Seguindo o mesmo princípio das receitas, as despesas também são classificadas em orçamentárias e extraorçamentárias. As despesas orçamentárias são

[...] aquelas que só podem ser realizadas se houver previsão e crédito orçamentário disponível para as mesmas (BRASIL, 2019). Crédito orçamentário, usualmente denominado de dotação, é o montante de valores autorizados em lei para ser utilizado em determinado programa de governo (LUDUVICO; DALMONECH, 2017).

Neste norte, as despesas orçamentárias são aquelas autorizadas (fixadas) na Lei Orçamentária Anual, contudo, para sua realização, depende de autorização legislativa (BRASIL, 2019).

As despesas extraorçamentárias são aquelas despesas que não integram o Orçamento Público. Seu pagamento está vinculado a uma receita extraorçamentária anteriormente recebida. O seu desembolso independe da autorização legislativa. Como exemplos: Pagamento de Restos a Pagar, restituição de Cauções e de depósitos etc. (BRASIL, 2019).

Em síntese, despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser

efetivada (BRASIL, 2019). E no que se refere ao dispêndio extra orçamentário é aquele que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios (BRASIL, 2019).

2.3.2.1 Quanto à Categoria Econômica (Correntes e de Capital)

A classificação econômica “possibilita analisar o impacto das ações do Governo na economia como um todo e pode proporcionar uma indicação de contribuição governamental na formação bruta do capital do País” (SILVA, 2017, p. 88-89).

O art. 12 da Lei n.º 4.320/1964 classifica a despesa pública nas seguintes categorias econômicas:

Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:
DESPESAS CORRENTES
Despesas de Custeio
Transferências Correntes
DESPESAS DE CAPITAL
Investimentos
Inversões Financeiras
Transferências de Capital (BRASIL, 1964).

Assim, as Despesas Correntes “são despesas orçamentárias que visam a manter o funcionamento dos serviços públicos. As despesas correntes referem-se ao conceito de consumo do Governo e não produzem qualquer acréscimo patrimonial” (SILVA, 2015, p. 89).

As divididas de Despesas de custeio, “são dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” (SILVA, 2015, p. 89). Exemplos: Pessoal e encargos, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes.

Silva (2015, p. 90) considera que as Despesas de Custeio se subdividem em:

a) Pessoal e Encargos Sociais – Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar n.º 101, de 2000.

- b) Juros e Encargos da Dívida – Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
- c) Outras Despesas Correntes – Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Além das Despesas de Custeio, dentro da classe de Despesas Correntes estão as Transferências Correntes, que são as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. Exemplos: Transferências constitucionais da repartição de receitas tributárias, decorrentes de convênio.

Outra classe de despesas é a Despesa de Capital, que são os gastos realizados pela Administração Pública com o objetivo de adquirir ou criar bens de capital. São divididas em:

a) Investimentos: são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho. Exemplos: Aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

b) Inversões Financeiras: são as dotações destinadas a:

b.1) Aquisição de imóveis, ou bens de capital já em utilização.

b.2) Obtenção de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento de capital.

b.3) Constituição ou aumento de capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros.

b.4) Amortização da Dívida: Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

c) Transferência de Capital: são as dotações destinadas a investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo, essas transferências, auxílios ou contribuições, que derivem da lei de orçamento ou

lei especial anterior. Exemplos: Transferências para construção de escolas e hospitais.

2.4 ROYALTIES DE PETRÓLEO: PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS, LEGISLAÇÃO, BREVE HISTÓRICO NO BRASIL, ESPÍRITO SANTO E PRESIDENTE KENNEDY

Neste subtítulo discute-se a questão dos *royalties* e demais participações governamentais no Brasil e, no primeiro momento, analisar e apresentar os fundamentos econômicos que explicam o pagamento dos recursos.

Posteriormente, é feita uma explanação sobre a evolução da legislação brasileira concernente ao assunto, tendo por intenção levantar os pontos críticos, tais como a legislação que determina a aplicação das receitas dos *royalties*, à sua distribuição espacial, ou seja, o seu repasse a Estados e municípios produtores e/ou impactados pelas atividades petrolíferas.

Após, pretende-se apresentar um breve histórico dos *royalties* de petróleo no país, no estado do Espírito Santo e, por fim, no município capixaba de Presidente Kennedy, o qual tem papel de destaque neste estudo.

2.4.1 Conceito e marco regulatório: *royalties* de petróleo

A Constituição assegura, em seu artigo 20, § 1º, 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 (BRASIL, 1988).

2.4.2 Participações Governamentais

As participações governamentais estão previstas nos artigos 45 a 51 da Lei n.º 9.478/97. Assim como a Lei, o Decreto n.º 2.705/98, que a regulamentou, estabeleceu as participações como encargos que os concessionários das atividades de

exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural estão sujeitos a pagar pela concessão contratada:

Art 1º. As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, exercidas mediante contratos de concessão celebrados nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estão sujeitas ao pagamento das seguintes participações governamentais:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área” (BRASIL, 1998).

As arrecadações dessas participações estão definidas pelos artigos 29 e 30 do mesmo decreto:

Art. 29. O pagamento das participações governamentais será efetuado pelos concessionários nos prazos estipulados neste Decreto, em moeda corrente ou mediante transferência bancária e as receitas correspondentes serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

Art. 30. A extinção do contrato de concessão não desobrigará o concessionário do pagamento das participações governamentais devidas até então, e não suspenderá a aplicação das multas de mora e juros de mora aplicáveis (BRASIL, 1998).

Prevista nas Leis n.º 9.478/97 (art. 45, I) e Lei n.º 12.351/2010 (art. 42, II) se refere ao valor pago pela empresa ou consórcio de empresas que obtém a concessão para executar as atividades de exploração e produção de petróleo ou gás natural, não podendo ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação, conforme disposto no artigo 46 da Lei n.º 9.478/97.

A principal finalidade deste recurso é recuperar os custos do governo oriundos do processo e custear as necessidades operacionais definidas e aprovadas em orçamento, sendo o pagamento feito de forma integral, numa única parcela, no ato de assinatura do contrato de concessão e parte desse montante é destinado à ANP, figurando como receita própria, a fim de custear suas atividades operacionais (PACHECO, 2007).

2.4.2.1 Royalties de Petróleo

2.4.2.1.1 Royalties de Petróleo: conceito e normas vigentes

A Lei Federal n.º 9.478/1997 definiu que os *royalties* são a compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás

natural, a ser paga mensalmente pelo concessionário aos beneficiários e significam uma apropriação, por parte da sociedade, de parcela da renda oriunda da exploração de um recurso natural não renovável e escasso (petróleo e gás natural) (BRASIL, 1997).

Na interpretação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), de acordo com o art. 11º do Decreto n.º 2.705/1998, os *royalties* são uma compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, a ser paga mensalmente pela empresa exploradora ao governo (BRASIL, 1998). Representam uma apropriação da sociedade de parcela da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural, recursos naturais não renováveis (BRASIL, 1998).

Ainda, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2019), os *royalties* de petróleo não são classificados como pagamentos voluntários e sim como repasse obrigatório a título de compensação financeira (STN, 2019). São contraprestações dedicadas aos Estados e Municípios, a fim de minimizar e balancear os danos causados pela extração do mesmo (BRASIL, 2019). Tais valores são cobrados para custear também as prestações de serviços, educação, saúde, segurança, entre outros, mesmo não estando ligados diretamente aos custos (BRASIL, 2019).

Ao todo existem três leis que regulam a cobrança dos quatro tipos de *royalties* no Brasil: Lei n.º 9.478/1997, que regula os *royalties* do contrato de concessão e participações especiais, a Lei n.º 12.276/2010, que trata dos *royalties* do contrato de cessão onerosa de direitos de exploração e produção à Petrobrás.

Porém, houve alterações, quanto ao assunto. Em 30 de novembro de 2012, foi promulgada a Lei n.º 12.734, que modificou as Leis n.º 9.478/1997 e n.º 12.351/2010, determinando novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação (BRASIL, 2012).

Por fim, em 2020, houve a publicação da Lei n.º 12.351/2020, que dispõe a exploração e a produção de petróleo, de gás natural, trazendo alterações importantes, no que se refere à destinação dos recursos, os quais deverão ser destinados, em cerca de 75%, para a área de educação.

Quanto ao cálculo e pagamento dos *royalties*, a ANP (2016) determina que eles incidem sobre o valor da produção no campo de extração, vedadas quaisquer deduções, e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio

de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção.

Conforme a ANP (2016), e os artigos 7º e 8º do Decreto n.º 2.705/1998, o valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores: alíquota dos *royalties* do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%; produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo; e preço de referência destes hidrocarbonetos no mês.

Considerando a Lei n.º 12.734/2012, a exploração de petróleo em terra, rios, lagos, ilhas fluviais e lacustres, não houve modificação (BRASIL, 2012). Em relação à produção na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, alterou-se a repartição dos *royalties* entre os entes federativos, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Regras para a distribuição e participação dos *royalties*.

	Lei nº 9.478/97 (redação anterior)	Lei nº 12.734/2012
	<i>Royalties</i> de até 5%	<i>Royalties</i> de até 5%
<i>Royalties</i> : exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.	Estados confrontantes: 30% Municípios confrontantes: 30% Municípios com instalações: 10% União: 20% Fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios: 10%	Estados confrontantes: 20% Municípios confrontantes: 17% (valor reduzido a 4% até 2019) Municípios afetados: 3% (valor reduzido a 2% em 2017) União: 20% Fundo especial a ser distribuído entre os Estados e Distrito Federal: 20% (valor aumentado para 27% até 2019) Fundo especial a ser distribuído entre os Municípios: 20% (valor aumentado para 27% até 2019)
	Parcela que superar os 5%	Parcela que superar os 5%
<i>Royalties</i> : exploração na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.	Estados confrontantes: 22,5% Municípios confrontantes: 22,5% Municípios afetados: 7,5% União: 40% Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios: 7,5%	Estados confrontantes: 20% Municípios confrontantes: 17% (valor reduzido a 4% até 2019) Municípios afetados: 3% (redução a 2% até 2017) União: 20% Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados: 20% (valor aumentado a 27% até 2019) Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Municípios: 20% (valor aumentado a 27% até 2019)

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Com base em tais premissas, percebe-se que as alterações vão de encontro aos interesses dos Estados e Municípios produtores, porém reduzem sensivelmente as receitas a que esses entes federados podem fazer jus, a título de *royalties* pela exploração de petróleo, embora ainda mantenha percentual razoável para esses entes federativos (MADUREIRA et al, 2020).

Lado outro, o dispositivo legal aumenta significativamente os recursos destinados aos outros Estados e Municípios, com a formação dos fundos especiais, distribuídos de acordo com as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (MADUREIRA et al, 2020).

2.4.2.2 Participação Especial

Definida no artigo 45, inciso III, e artigo 50 da Lei do Petróleo, a participação especial é classificada como uma variação, na qual sua cobrança deve ser especificada em edital e contrato (BRASIL, 1997).

Trata-se de uma compensação financeira extraordinária, a ser efetuada pelas concessionárias de exploração e produção de petróleo ou gás natural no caso de ocorrência de grande volume ou rentabilidade, paga relativamente a cada campo, aplicando-se alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral dos mesmos (CAÇADOR; MONTE, 2013).

A Participação Especial, então, corresponde a uma parcela aplicada sobre a receita bruta da produção de petróleo e gás natural, dos quais se deduz os valores correspondentes aos *royalties*, aos investimentos na exploração, aos custos operacionais, a depreciação e aos tributos previstos na legislação em vigor, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade (PACHECO, 2007).

Os critérios para cálculo e cobrança das Participações Especiais foram alterados com o advento da Lei n.º 12.734/2012 (BRASIL, 2012). O tipo e o número de anos da produção do campo também são critérios para definição. A forma de distribuição dessas alíquotas foi alterada, conforme dispõe o art. 50 da citada norma:

Art. 50

[...]

I — 42% (quarenta e dois por cento) à União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

II — 34% (trinta e quatro por cento) para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

III — 5% (cinco por cento) para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV — 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:[...]

V — 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios [...] (BRASIL, 2012)

As *participações especiais*, instituídas pela Lei 9.478/97, funcionam como um imposto adicional sobre os lucros excepcionais advindos da exploração de jazidas com elevados patamares de produção (LEAL; SERRA, 2003).

2.4.2.3 Pagamento pela ocupação ou Retenção de Área

Previsto no inciso IV do artigo 45 e no artigo 51 da Lei n.º 9.478/97, assim como no Decreto n.º 2.705/98, trata-se de um pagamento determinado anualmente, a partir da assinatura do contrato, com valor mensurado por quilômetro quadrado ou por fração da superfície de bloco e que, se houver prorrogação do prazo de exploração, o valor será aumentado gradativamente em percentual definido pela ANP (BRASIL, 1997). Conforme dispõe no Decreto n.º 2.705/98 e seu Artigo 28:

Art. 28. [...]

§ 3º Para a fixação dos referidos valores unitários, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da Bacia Sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar, assim como outros fatores pertinentes, respeitando-se as seguintes faixas de valores:

I — Fase de Exploração: R\$10,00 (dez reais) a R\$500,00 (quinhentos reais) por quilômetro quadrado ou fração;

II — Prorrogação da Fase de Exploração: duzentos por cento do valor fixado para a fase de Exploração;

III — Período de Desenvolvimento da Fase de Produção: R\$20,00 (vinte reais) a R\$1.000,00 (hum mil reais) por quilômetro quadrado ou fração;

IV — Fase de Produção: R\$100,00 (cem reais) a R\$5.000,00 (cinco mil reais) por quilômetro quadrado ou fração.

§ 4º Os valores unitários referidos no parágrafo anterior serão reajustados anualmente, no dia 1º de janeiro, pelo Índice Geral de Preços — Disponibilidade Interna — IGP — DI, da Fundação Getúlio Vargas (BRASIL, 1998).

Os recursos provenientes desta forma de participação governamental têm como objetivo o financiamento das atividades operacionais da ANP (PACHECO, 2007).

2.4.3 Marco Regulatório dos *Royalties* do Petróleo no Brasil e a Fiscalização à luz da Legislação

A constituição da cobrança dos *royalties* de petróleo e gás no Brasil, conforme art. 11 do Decreto Federal n.º 2.705/98 não é tão recente, suas primeiras legislações regulamentadoras ocorreram a partir dos anos 1950, quando foi instituída a Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, que dispôs sobre a política nacional do petróleo (BRASIL, 1953). A Lei n.º 2024/1953 autoriza a União a constituir uma sociedade por ações, denominada Petróleo Brasileiro S.A., tratando o seu art. 27 e parágrafos sobre os *royalties*, seu valor, aplicação e maneiras de pagamento, estabelecendo:

Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios, onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

[...]

§4º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias (BRASIL, 1953)

Logo, nos anos de 1980, após a alta dos preços do petróleo em decorrência das crises do petróleo em 1973 e 1979, vivenciadas na década anterior, houve uma revisão na Legislação brasileira sobre a exploração do petróleo (PACHECO, 2007).

Com isso, em 1985, foi criada a Lei n.º 7.453/1985, que definiu que “os estados, territórios e municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no caput deste artigo” (BRASIL, 1985). A mesma lei também alterou a redação do art. 27 e seus parágrafos referentes à utilização dos recursos do petróleo, que passaram a ter a seguinte redação:

Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento (BRASIL, 1985).

É importante ressaltar que, até meados de 1986, não existia legislação, no que se refere ao controle e fiscalização da aplicação de recursos oriundos das explorações. Este cenário modificou-se a partir da edição da Lei n.º 7.525/1986 que, diferentemente da lei anterior, apresentou um conceito para Estados, Territórios e Municípios confrontantes com poços de extração de óleo, e atribuiu ao TCU a

competência para fiscalizar os recursos (BRASIL, 1986). Além disto, esta lei modificou o § 3º do art. 27 da Lei n.º 2.004/53, que passou a vigorar da seguinte maneira:

Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico (BRASIL, 1953).

Em 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, estabelecendo, em seu Art. 20:

[...] 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 (BRASIL, 1988).

O avanço da legislação, que condiciona a extração e repasse de compensações financeiras ligadas às atividades petrolíferas, tem como importante passo a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, que determinou que a Petrobrás e suas subsidiárias deveriam pagar uma compensação financeira de 5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído, tanto nos territórios de Estados, Distrito Federal e Municípios como na plataforma continental, condicionou ainda que os pagamentos passariam a ser mensais (BRASIL, 1989). Além disso, seu art. 8 instituiu uma nova regulamentação quanto ao uso:

O Pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos de Administração Direta da União até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal (BRASIL, 1989).

Através da Lei n.º 9.478/1997, Lei do Petróleo, que se estabeleceu disposições normativas sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui-se o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e deu outras providências (BRASIL, 1997).

A Lei do Petróleo também foi responsável pela criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), cuja finalidade é destacada no art. 2º, da Lei n.º 2.455/1998:

A ANP tem por finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, de acordo com o estabelecido na legislação, nas diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e em conformidade com os interesses do País (BRASIL, 1998).

A nova Lei n.º 9.478/1997 manteve a Petrobrás, mas alterou a alíquota básica e os critérios de arrecadação e distribuição aos entes da federação, bem como na aplicação desses recursos, ora arrecadados das empresas públicas ou privadas responsáveis pela exploração do petróleo.

Embora a Lei do Petróleo estabeleça o modo de partilha dos *royalties* e participações especiais, não há nenhuma menção acerca de setores nos quais os recursos oriundos dos *royalties* do petróleo pagos aos Estados e Municípios devam ser aplicados, conseqüentemente, houve a ampliação do leque de abrangência de aplicação dos recursos, pelos administradores públicos. Porém, permanecem vigentes as restrições impostas pelo art. 8º da Lei n.º 7.990/1989. O que pode ser concluído é que foi conferida aos gestores uma maior liberdade no uso das receitas, desde que, pelo princípio da legalidade, os recursos sejam utilizados no atendimento do interesse público.

Em 14 de Fevereiro de 2001, com o advento da Lei 10.195, que teve como objetivo instituir medidas adicionais de estímulo e apoio à estruturação e ao ajuste fiscal dos Estados, em seu artigo 7º, altera a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, em seu artigo 8º, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, inserindo dois novos parágrafos, passando a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º. Não se aplica a vedação constante do caput no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

§ 2º. Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência (BRASIL, 1989).

A flexibilização na aplicação dos recursos dos *royalties* foi ampliada ainda mais em 2001, com a edição da Medida Provisória (MP) n.º 2.103, de 22 de junho de 2001, que vem sendo sucessivamente reeditada. Segundo seu art. 16, a União ficou autorizada a adquirir dos Estados, créditos relativos aos *royalties* e participações especiais. Em troca, a União utilizará, em pagamento, Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente empregados pelas Unidades da Federação, para o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ou na

capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministro de Estado da Fazenda (Art. 16, MP n.º 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001).

No regime da Lei n.º 9.478/1997, os *royalties* e a participação especial eram distribuídos quase que integralmente à União e aos Estados/Municípios impactados pela exploração e produção de petróleo e gás. No ano de 2010, foram editados dois novos diplomas legislativos com o propósito de disciplinar a atividade de exploração e produção. O primeiro deles foi a Lei n.º 12.276/2010, que instituiu o Regime de Cessão Onerosa, por meio do qual a Petrobrás recebeu, sem licitação, áreas produtivas de petróleo e gás para explorar e produzir até o limite de 5 bilhões de barris equivalentes de petróleo. O outro foi a Lei n.º 12.351/2010, que instituiu o regime de partilha de produção, criando alíquotas de 15% para os *royalties*, entretanto não definindo metodologia. Ambos disciplinam a exploração e produção do petróleo e do gás natural em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, para as quais foi suprimido o pagamento da participação especial.

Um fator relevante, trazido pela Lei n.º 12.351/2010, foi a criação do Fundo Social, a saber:

Art. 47. É criado o Fundo Social — FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

- I — da educação;
- II — da cultura;
- III — do esporte;
- IV — da saúde pública;
- V — da ciência e tecnologia;
- VI — do meio ambiente; e
- VII — de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O Fundo Social é vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde pública, da previdência, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Entre os principais objetivos do Fundo Social, conforme art. 48 da Lei está o de formar uma poupança pública de longo prazo, com base nas receitas auferidas pela União, oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social e regional e 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 (BRASIL, 2010).

A Lei n.º 12.734/2012 definiu novos critérios para o cálculo da distribuição das Participações Governamentais dos Contratos de Concessão e Partilha da Produção; com sua publicação, verificou-se a quebra do paradigma na distribuição dos *royalties* e da participação especial às unidades federadas (BRASIL, 2012).

Se antes da edição desse diploma legislativo, a parcela dessa receita pública destinada aos Estados e Municípios era distribuída majoritariamente a unidades federadas impactadas pela exploração e produção de petróleo e gás (regime original), com a sua publicação esse quadro foi invertido, de modo que os Estados e Municípios não impactados passassem a receber mais participações governamentais que os impactados (BRASIL, 2012).

Em tempo, criou-se um período de transição (2012 a 2019, no qual as alíquotas dos estados e municípios impactados sofreriam decréscimo ao longo do período em contrapartida ao crescimento das alíquotas destinadas aos fundos especiais.

Em porcentagens reais, pela Lei n.º 12.734/2012 as alíquotas das Participações Especiais dos Estados Produtores reduziram de 40% para 34% em 2012, diminuindo este valor a cada ano até alcançar em 2018 o mínimo de 20% (BRASIL, 2012). Enquanto que as Participações Especiais dos Municípios Produtores reduziram de 10% para 5% no período de 2012 a 2018 e 4% a partir de 2019. No entanto, as distribuições dos *royalties* produzidos em Campos, tanto nos Estados, quanto nos Municípios impactados, não trouxe alterações (BRASIL, 2012).

Destaca-se que esta nova fórmula de rateio dos *royalties* do petróleo inserida pela lei 12.734/12, cuja aplicação encontra-se suspensa, em parte, por liminar do Supremo Tribunal Federal, após conturbado processo legislativo, em face de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) propostas pelos Estados produtores ou confrontantes que tiveram reduzida sua receita pública transferida (MADUREIRA *et al*, 2020).

Dentre as ações, a que recebeu o primeiro despacho foi ADI n.º 4.917 do Rio de Janeiro, a qual as demais foram apensadas, como os Estados de Santa Catarina, Espírito Santo e São Paulo, tendo sido distribuídas por prevenção à Ministra Cármen Lúcia, que concedeu monocraticamente a medida cautelar requerida, suspendendo os efeitos da Lei 12.734/2012, em março de 2013 (MADUREIRA *et al*, 2020).

Atualmente, umas das ações mais importantes para os estados produtores de petróleo, que estão envolvidos nesta disputa federativa da partilha de *royalties*, depende exclusivamente da decisão do STF.

2.4.4 Breve Histórico da Exploração Petrolífera no Brasil

Segundo Torronteguy (2009), registros indicam que o início da exploração no Brasil é do século XIX, à época do regime imperial, quando pesquisadores europeus (sobretudo) passaram a estudar geografia, geologia e a mineralogia do país.

No Brasil, anos após anos, foram ocorrendo avanços no campo futuro de exploração de petróleo através de alguns feitos. E, por meio do Decreto 3.352, de 30 de novembro de 1864, um inglês chamado Thomas Denuy Sargent conseguiu outorga para explorar turfa, petróleo e outros minerais, nas comarcas de Camamu e Ilhéus, na Bahia. Com isso, inúmeras outras concessões semelhantes foram outorgadas pela coroa (MENDES et al, 2019,).

No ano de 1875, D. Pedro II criou a Comissão Científica de Exploração, e em 1876, fundou a Escola de Minas de Ouro Preto, de modo que nos anos que se seguiram à Proclamação da República, em 1889, o interesse pela descoberta de petróleo cresceu no Brasil (ARAÚJO, 2008).

Em 1907, “foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, que existiu até a Revolução de 1930, quando foi substituído pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)” (MENDES et al., 2019, p. 221).

Nesse período, várias iniciativas de perfuração exploratória ocorreram nos estados de São Paulo, do Paraná, do Rio Grande do Sul, da Bahia, de Sergipe e do Amazonas, porém nenhuma teve êxito (ARAÚJO, 2008). Em razão disso, alguns alegavam, acerca da inexistência petrolífera no país, influenciada por interesses estrangeiros.

Neste norte, as primeiras gerações de técnicos brasileiros se depararam com o desafio muito além de dominar os recursos relacionados à descoberta do petróleo. Sendo então emergente superar obstáculos à importação de equipamentos necessários à exploração de petróleo no país (ARAÚJO, 2008).

Assim, na Constituição de 1934, no art. 118, houve uma mudança quanto à propriedade, passando a prever que a exploração dependeria de autorização ou

concessão federal, marco para uma futura alteração da titularidade dos recursos (TCU, 2019).

Em 1938, com a discussão sobre o uso e a exploração dos recursos do subsolo brasileiro foi criado um órgão governamental chamado Conselho Nacional do Petróleo (CNP), sob a gestão de Getúlio Vargas, responsável por regulamentar a indústria do Petróleo e de Gás Natural no território brasileiro (MENDES et al., 2019).

Torrenteguy (2009, p. 24) afirma que “a primeira descoberta de petróleo se deu em 22 de janeiro de 1939. Essa é a data do descobrimento do petróleo no Brasil”.

Na bacia do Recôncavo, o primeiro campo comercial de petróleo brasileiro, batizado com o nome do município em que foi descoberto, Candeias (BA). O estabelecimento do campo de exploração petrolífera e desenvolvimento da produção se deu a partir de 1941, tendo, a Petrobras, sua concessão até o ano 2025 (MENDES et al., 2019).

Apesar das descobertas em pequena escala, o surgimento dessa nova riqueza incentivou, em 1953, a oficialização do monopólio estatal sobre a atividade petrolífera e a criação da empresa estatal “Petróleo Brasileiro S.A.”, mais conhecida como Petrobrás (MENDES et al., 2019).

A Lei n.º 2.004/1953, posteriormente revogada pela Lei n.º 9.478/1997, definiu um novo modelo de exploração, conferindo um monopólio à Petrobrás, bem como instituiu um pagamento aos Estados e territórios onde ocorre a exploração do petróleo, no percentual de 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído (BRASIL, 1953).

Torrenteguy (2009, p. 24) ainda destaca que

[...] podemos considerar o ‘marco zero’ da produção de petróleo no Brasil a criação do Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobrás, no ano de 1953, [...] durante quase 30 anos concentrou suas atividades de exploração do petróleo e gás natural em campos terrestres.

Posteriormente, a Lei 3.257/1957, manteve a redação constante no art. 27, mantendo a indenização para os Estados e Territórios; já a Constituição de 1967, manteve a previsão constante da Constituição anterior, quanto à exploração do subsolo não pertencer ao proprietário do solo, conferindo ainda cunho legal à indenização (TCU, 2019).

A cobrança de *Royalties*, em razão da extração do petróleo no Brasil, existe desde a Constituição Republicana de 1981, na qual estabelecia a possibilidade de exploração das jazidas, com previsão para duas obrigações em favor dos proprietários

(proprietário, União, Estados e Municípios), a saber: percentual do lucro líquido e a indenização (TCU, 2019).

A Lei n.º 7.453/1985 regulou constitucionalmente às indenizações, royalties do setor de petróleo e gás, bem como definiu os percentuais referentes às indenizações pagas aos entes federados referentes à exploração de petróleo em seus territórios, que era em torno de 4% para estados e 1% para os municípios (TCU, 2019).

Registra-se ainda o que dispõe o §1º do art. 20, no qual destaca aos entes federados o direito de recebimento de participações no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou a compensação financeira pela exploração (BRASIL, 1988).

Posteriormente, foi editada a Lei n.º 7.990/1989, que instituiu compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (BRASIL, 1989).

Como se observa, pelas disposições legais, as compensações financeiras advindas da exploração do recurso natural que, no presente estudo, delimita-se à exploração de petróleo, de fato possuem um viés indenizatório, conforme reconhecido pelas normas aplicadas ao tema, tendo por justificativa o fato de que trata-se de um recurso, cuja finalidade é de indenizar os entes afetados, em termos de custos e riscos econômicos, sociais e ambientais a serem suportados pelo ente em razão da atividade de exploração (TCU, 2019).

No entanto, após a alta dos preços de petróleo no mercado internacional, decorrente das crises do Petróleo vivenciadas em 1973 e 1979, a Petrobrás foi forçada a buscar novas fontes para aumentar a produção brasileira de petróleo e gás natural, a fim de reduzir os impactos de importação de petróleo sobre a balança (BIANCHI; ZARDO, 2008). Isto possibilitou a descoberta de petróleo, em 1974, na Bacia de Campos, no litoral do Estado do Rio de Janeiro, sendo a maior província petrolífera do país (MIRAGAYA, 2010).

No Espírito Santo, a primeira equipe da Petrobrás chegou ao norte do estado, em 1957, em São Mateus, e mais tarde se tornou o segundo Estado no *ranking* de maior produtor de petróleo e gás no país, ficando atrás apenas do Rio de Janeiro (PETROBRÁS, 2023). Nos anos 2000, com a descoberta do Campo de Jubarte e depois o pré-sal, houve uma verdadeira revolução econômica no segmento, fazendo

com que o setor de petróleo e gás respondesse por até 20% do PIB do Estado (SEIXAS, 2017).

Logo, com o passar dos anos, o Brasil se tornou uma das únicas nações a dominar a tecnologia de exploração petrolífera em águas profundas e ultra profundas. Em 1997, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma lei aprovou a extinção do monopólio estatal sobre a exploração petrolífera e permitiu que empresas do setor privado também pudessem competir na atividade, tal medida possibilitou a ampliação do uso dessa riqueza (MENDES et al., 2019).

Em 2003, um novo período da atividade petrolífera se estabeleceu no Brasil com a descoberta de outras bacias. A capacidade de produção de petróleo passou a suprir mais de 90% da demanda por essa fonte de energia e seus derivados no país (SANÁBIO, 2009).

Em 2006, esse volume de produção atingiu níveis ainda mais elevados e conseguiu superar, pela primeira vez, o valor da demanda total da nossa economia. A conquista da autossuficiência permitiu o desenvolvimento da economia e o aumento das oportunidades de emprego (PACHECO, 2007).

A história da exploração e da produção de petróleo no Brasil é, de certo modo, a mais conhecida. A Petrobrás conduziu toda a exploração e produção até o fim do monopólio, em 1997. A exploração terrestre foi vigorosa e produtiva desde sua criação, perdendo espaço somente a partir dos anos 1980, com as consecutivas descobertas de reservas gigantes no mar (MENDES *et al.*, 2019).

2.5 ROYALTIES NO ESPÍRITO SANTO

Dados do Tesouro Nacional revelam que a arrecadação dos *royalties* pelos entes da União, Estados e Municípios tem aumentando significativamente nos últimos anos, em razão dos preços de petróleo e o aumento da produção; tendo, o Brasil, se tornado um país autossuficiente em relação à exploração do petróleo (TORRONTÉGUY, 2009).

Em decorrência disso, as compensações advindas da exploração dos recursos minerais têm, em muito, contribuído para a atuação e gestão dos Estados e Municípios. Ocorre que tal recurso é finito, requerendo dos gestores responsáveis, certa responsabilidade quanto à aplicação desses recursos, uma vez que, caso utilizado sem o devido planejamento em prol da promoção do desenvolvimento local,

será, a sociedade, diretamente afetada com a atividade de exploração, é quem sofrerá com os impactos advindos da extração (PACHECO, 2007).

Nogueira e Ramos (2013) também alertam quanto à necessidade dos órgãos públicos beneficiados pelos recursos, se atentarem para o fato de que os recursos financeiros advindos dos *royalties* são finitos e, com isso, nos últimos anos, vários têm sido os debates quanto à distribuição e o uso desses recursos. Deste modo, o Departamento Nacional de Produção Mineral (2015) destaca que essas receitas podem ser aplicadas em projetos que versem para a melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação da comunidade local.

Afonso e Gobetti (2008) também alertam para o mal uso dos recursos financeiros advindos da exploração do petróleo, em especial nos Municípios que são os maiores produtores e beneficiados com os repasses, uma vez que possuem elevados gastos com despesas correntes, se destacando, dentre essas despesas, os pagamentos de salários, deveriam direcionar o uso dos recursos para ações futuras, para que tanto a sociedade atual e a futura, possam usufruir dos benefícios em face ao uso consciente desses recursos.

Ainda, Nogueira e Ramos (2013, p. 6) alertam que o “setor público não tem como objetivo o lucro, e sim oferecer de maneira mais eficiente possível, os serviços essenciais que a sociedade deseja como educação, saúde, habitação, segurança entre outros”.

Deste modo, mostra-se clara a relevância da destinação das rendas recebidas da exploração do petróleo em ações, projetos e áreas que visem à promoção e geração de renda e o desenvolvimento local sustentável.

Nesse aspecto, Monteiro (2015) afirma que, no Brasil, na última década, houve um crescimento na produção de petróleo, destacando que ela mais que dobrou, entre os anos de 1997 a 2010, e que, em razão do elevando aumento, também houve a elevação na arrecadação dos recursos repassados aos governos em decorrência dos *royalties* e das participações especiais.

Insta destacar que, no Brasil, dos 5.568 municípios, 907 recebem *royalties* de petróleo, sendo que apenas 60 são produtores em alto mar e, destes, 30 municípios são considerados os maiores produtores, e cerca de 5.568 municípios recebem o Fundo Especial do Petróleo e apenas 29 municípios o Fundo de Participação Especial (MONTEIRO, 2015).

O Estado do Espírito Santo é o segundo maior produtor de petróleo e gás natural do Brasil, perdendo apenas para o Estado do Rio de Janeiro, considerado, segundo a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (2019), a maior província petrolífera do país. A exploração petrolífera no Espírito Santo tem como característica principal a diversidade. Há a ocorrência de diversos tipos de hidrocarbonetos em terra, desde gás até óleos extrapesados.

Monteiro (2015) discorre, a respeito da definição geográfica, destacando ser o fator principal da distribuição da receita total dos *royalties*, em que as maiores partes dos valores são destinados aos municípios produtores, definição criada em 1986, em razão de tais municípios estarem em frente aos campos de petróleo, levando-se em consideração as linhas geodésias paralelas e ortogonais definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

2.5.1 Presidente Kennedy e os *royalties* de petróleo

O Município de Presidente Kennedy, com extensão territorial de 594.897 km², é limítrofe ao norte com os Municípios de Itapemirim e Atílio Vivácqua; ao sul com o Rio Itabapoana; a Leste com o Município de Marataízes e com o Oceano Atlântico; e a oeste com o Município de Mimoso do Sul, com uma extensão litorânea de 16 quilômetros, entre a Praia das Neves e a Praia de Marobá (IBGE, 2021).

Com população de 10.314 habitantes, com renda per capita anual de R\$ 169.012,45, possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de 0,657, conforme dados do IBGE (2021), referentes ao censo de 2010, com grande fração da população que reside na zona rural do Município, constituída de 50 comunidades rurais distribuídas em todo a sua faixa territorial.

Figura 1 – Divisão Territorial do Município de Presidente Kennedy-ES



Fonte: Planejamento Estratégico (2018).

O Município de Presidente Kennedy, de acordo com os dados do IBGE, referentes ao Censo do ano de 2010, possui uma malha urbana pequena e uma malha rural maior, vez que cerca de 66,65% da população do Município, naquela época,

habitava na área rural (IBGE, 2021), dados estes que corroboram com a Incaper (2020), que afirma que aproximadamente 31% da população do Município de Presidente Kennedy está ocupada nas atividades agropecuárias.

Nesse sentido, o Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy apresenta o mapa da extensão do uso do solo no Município no ano de 2010, no qual se constatou que, a maioria da extensão territorial é destinada à pastagem e à agricultura, através do plantio de mandioca, cana-de-açúcar e abacaxi (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

No ano de 2000, o Município de Presidente Kennedy, em razão da posição geográfica na zona de produção do petróleo, acabou por ser inserido entre os Municípios afetados com a atividade de extração do petróleo, razão pela qual tornou-se beneficiário da compensação financeira, passando ao recebimento dos *royalties* de Petróleo, a partir do ano de 2004 (FINANÇAS CAPIXABAS, 2005). Deste modo, com a exploração petrolífera na costa litorânea, ocorreram mudanças no orçamento municipal, em decorrência do recebimento dos *royalties*.

Nesse viés, a partir do ano de 2012, o Município teve de fato um elevado aumento no recebimento dos *royalties*, passando a atingir o 1º lugar no *ranking* dos Municípios do Estado do Espírito Santo que mais receberam *royalties* até o ano de 2019 (FINANÇAS CAPIXABAS, 2019).

Em especial, as receitas advindas de transferências realizadas pela União, o Município de Presidente Kennedy é especialmente beneficiado pelo repasse financeiro da exploração de petróleo, chamado de repasse dos *royalties*, que eleva a receita municipal, situando-o entre os municípios com o maior volume de orçamento per capita do estado e do país (FINANÇAS CAPIXABAS, 2019).

Todavia, tais recursos são finitos, bem como, nos últimos anos, para ameaça ao recebimento dessa transferência decorrente da publicação da Lei Federal n.º 12.734, de 30 de novembro de 2012, que disciplinou novas regras de distribuição das receitas governamentais referentes à exploração do petróleo e gás natural (BRASIL, 2012).

A referida lei prevê redução dos percentuais de distribuição dos *royalties* e da participação especial destinados aos entes federativos produtores, em favor dos entes federados não produtores do petróleo e da própria União (BRASIL, 2012). Todavia, as alterações constantes na Lei n.º 12.734/2012, são objeto de arguição de

inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, tendo sua eficácia suspensa, até o julgamento final da ação judicial.

Com isso, caso permaneça o teor da norma original, o Município de Presidente Kennedy perderá, em muito, os montantes recebidos a título de compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural em seu território.

No que se refere ao recebimento, pelos municípios, do repasse dos *royalties*, Queiroz e Postali (2010) alertam que a dependência dos recursos do petróleo permite um quadro de leniência fiscal, bem como de ineficiência da arrecadação própria dos municípios, na qual pontuam que quanto maior for a arrecadação dos *royalties*, menor será o interesse do município em realizar a arrecadação dos recursos próprios.

Analisando dados no exercício financeiro do ano de 2022, conforme consta no Balancete Analítico da Receita Orçamentária, disponível no portal da Transparência, a arrecadação própria municipal foi de R\$ 79.194.004,01 (setenta e nove milhões, cento e noventa e quatro mil, quatro reais e um centavo), que equivale a cerca de 19,73% do valor total da receita corrente anual apurada no exercício financeiro do ano de 2022, que foi de R\$ 401.191.385,21 (quatrocentos e um milhões, cento e noventa e um mil, trezentos e oitenta e cinco reais e vinte e três centavos) (PRESIDENTE KENNEDY, 2023).

Desse modo, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, conforme dados do IBGE (2021), com referência ao ano de 2018, indicou que o produto interno bruto per capita do Município era de R\$ 583.171,85, sendo este resultado atribuído ao número reduzido de habitantes, atrelado ao grande volume de recursos que o Município recebe, a título de *royalties*.

Ocorre que, mesmo sendo a cidade que ostenta o maior PIB *per capita* do Espírito Santo, Presidente Kennedy apresenta um dos menores indicadores de renda e emprego, se comparado aos demais municípios do estado, conforme dados extraídos no Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

Sobre este aspecto, o Planejamento Estratégico do Município de Presidente Kennedy destacou que ele possui uma economia vinculada às receitas advindas da exploração do petróleo que, por sua vez, sofrem oscilações de mercado, em razão dos preços internacionais das *commodities* de minério de ferro e petróleo, que, a exemplo do ano de 2015, caíram mais de 40%, afetando, assim, o preço do barril, entre os anos de 2014 e 2015 (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

Deste modo, os municípios que possuíam economia vinculada ao petróleo foram afetados, apresentando taxa negativa de -33,6% em sua arrecadação, o que revela a fragilidade da formação do PIB, que é derivado, basicamente, de uma única fonte, os *royalties* de Petróleo, que é vulnerável às variações de preços nos mercados internacionais (PRESIDENTE KENNEDY, 2018).

3 METODOLOGIA

Importa destacar, que a pesquisa tem uma abordagem qualitativa, que para Richardson (2011) se caracteriza como aquela em que se busca a compreensão detalhada dos significados e características situacionais representadas por fenômenos e fatos sociais vividos por pessoas e grupos sociais, a partir da realidade em movimento. Desde modo, busca-se, através da abordagem qualitativa, identificar em que aspectos os elementos estruturais contribuem para a arrecadação municipal.

No mesmo sentido, Marconi e Lakatos (2002, p. 142) destacam que “as medidas quantitativas respondem à pergunta “quanto” e as qualitativas a questão “como”. Os dois tipos são importantes na investigação e se constituem no corpo do trabalho” que, neste caso, envolve informações consolidadas de valores dos *royalties* repassados para o Município de Presidente Kennedy/ES, entre os anos de 2015 a 2019.

Ainda, Silva (2008, p. 29) aponta o caráter social da pesquisa qualitativa ao afirmar que as investigações qualitativas além de se preocuparem com os fenômenos sociais, considera e valoriza aspectos culturais, econômicos e sociais que permeiam a rede de relações sociais.

A abordagem qualitativa, portanto, ao considerar o viés investigativo alinhado aos objetivos propostos, se mostra a mais viável no momento em que o processo investigativo se propõe a buscar resultados quanto à aplicação dos recursos dos *royalties* no fomento à aprendizagem dos alunos do Ensino Fundamental da rede municipal de Presidente Kennedy-ES.

Pelas leituras realizadas, é possível confirmar que a pesquisa teve como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, sendo, deste modo, classificada como de cunho exploratório, no sentido de “proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses.” (GIL, 2002, p. 41).

A pesquisa se caracteriza como bibliográfica, uma vez que se pautou na análise de referências bibliográficas, a fim de permitir ao pesquisador confirmar as proposições iniciais.

Insta destacar que a pesquisa, em razão de seus objetivos gerais é classificada em exploratória, que para Marconi e Lakatos (2010) trata-se de procedimento de investigação de pesquisa empírica cujo:

[...] objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

O lócus da pesquisa foi o Município de Presidente Kennedy, situado no litoral Sul do Estado do Espírito Santo, tendo por base documental as informações constantes no Portal do TCEES e Portal de Transparência do Município de Presidente Kennedy/ES

3.1 INSTRUMENTOS DE COLETA DE DADOS

Para a presente pesquisa foi utilizada a coleta de dados disponibilizados nos sites governamentais do TCEES e do Portal de Transparência do Município de Presidente Kennedy/ES (PMPK). Foram reunidos os seguintes dados: receitas correntes totais, receitas correntes provenientes de transferências, receitas de *royalties* e participação especial, despesas fixadas para a educação.

3.2 MÉTODO DE ANÁLISE DE DADOS

Visando obter dados que possam subsidiar a elaboração da pesquisa, como forma investigativa, inicialmente foi realizada uma pesquisa bibliográfica que, para Gil (2002, p. 44), é “[...] desenvolvida com base em material já elaborado, constituindo principalmente de livros e artigos científicos”.

Com a utilização da pesquisa bibliográfica, buscou-se através de fontes escritas disponíveis e de relevância ao conteúdo obter as referências e informações necessárias sobre o tema proposto, permitindo, assim, o embasamento teórico da presente pesquisa.

Como fonte bibliográfica, considerada secundária, foi aplicada busca em teses, dissertações, artigos, livros, periódicos científicos, anais de encontros científicos e periódicos de indexação, resumos e bases de dados que abordassem o tema proposto, em base de dados da Capes, Scielo, Google Acadêmico, e demais bibliotecas digitais disponíveis na internet.

Ainda se utilizou a pesquisa documental, vez que “vale-se de materiais que não recebem ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45).

Marconi e Lakatos (2002) entendem que as características da pesquisa documental estão na fonte de coleta de dados, sendo documentos escritos ou não, constituindo-se de fontes primárias.

Desta forma, visando proceder com dados que permitam agregar informações à pesquisa, foi realizado roteiro de análise de documentos em fontes primárias, tais como os documentos oficiais do município, relatórios de execução orçamentária, balancetes de receita orçamentária dos anos de 2015 a 2019.

Para a presente pesquisa foram utilizados diferentes métodos para a coleta de dados, sendo para pesquisa bibliográfica, consulta em base de dados, biblioteca convencional e sistemas de buscas.

O procedimento de coleta de dados para a pesquisa documental foi através dos mais diversos tipos de arquivos públicos e particulares, apurando os índices governamentais que apontem a realidade da população, tais como informações constantes nos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados constantes no portal Painel de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, além de análise quanto ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Os dados coletados foram tabulados e apresentados ao longo do período escolhido. A primeira análise do estudo contemplou a participação das receitas de *royalties* e participação especial em relação à previsão das receitas totais em cada exercício. Outro foco da investigação foi obter a evolução, no que se refere ao montante recebido pelo município, das receitas de *royalties* e participação especial em cada exercício comparado à quantia total obtida no período de estudo, compreendido entre os anos de 2015 e 2019.

Foi, ainda, realizada a verificação das despesas em ações que visem a melhoria da população, em termos de índice, dos quais se destaca o IEGM. De forma semelhante ao realizado com receitas, foi identificada a contribuição de cada exercício comparada ao valor total obtido no período proposto.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 IMPACTO DOS *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL NA ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY/ES

Constatou-se que a arrecadação dos tributos próprios, no Município de Presidente Kennedy/ES, no ano de 2019, conforme dados extraídos do Portal da Transparência, correspondeu a uma pequena porção do total da receita corrente (Tabela 2). No ano de 2019, esta receita correspondeu apenas a 2,49% do total da Receita Corrente para o exercício de 2019, que foi de R\$ 422.780.057,11 (quatrocentos e vinte e dois milhões, setecentos e oitenta mil, cento e setenta reais e onze centavos).

Assim, revela destacar que as receitas se classificam em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital nos termos do art. 11, §1º e 2º da Lei Federal nº 4.320/1964.

Art. 11. A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (BRASIL, 1964, p. 3)

Deste modo, os recursos de impostos e taxas, e as contribuições, são advindos da atuação direta do Município. Já em relação às receitas patrimoniais, são as decorrentes, em sua maioria, de remunerações de depósitos bancários, ou seja, os valores advindos de transferências, também produzem receitas, das quais se destacam os *Royalties* de Petróleo.

As receitas de transferências são aquelas que o Município recebe em razão de norma legal, das quais apenas extraem-se as que possuem incidência em razão do fator gerador ocorrer em âmbito municipal (ICMS, IPVA, ITR e IPI), cuja norma é disciplinada pela CF e CTN, bem como as transferências oriundas dos *Royalties*.

No tocante às outras receitas correntes que, para a presente dissertação, se limitou a pontuar as de dívida ativa oriundas de créditos recebíveis pela

municipalidade de terceiros. E as receitas de Capital, as provenientes da realização de recursos financeiros, oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente.

Assim, a Tabela 2, indica o impacto do orçamento do Município, dividindo por categoria econômica.

Tabela 2 – Total da receita orçamentária, em R\$, do município de Presidente Kennedy, entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	Impostos e Taxas	Contribuições	Receita Patrimonial	Trans. Correntes	Out. Rec. Correntes	Rec. De Capital
2015	5.723.390,03	376.411,27	127.170.383,13	248.312.394,13	328.106,86	-
2016	11.609.190,48	466.240,78	167.879.661,01	160.036.630,22	439.846,87	-
2017	10.392.951,04	529.976,40	104.430.172,97	243.167.908,83	904.330,44	242.100,00
2018	14.950.769,81	597.391,70	69.037.218,40	343.630.986,48	192.279,88	-
2019	10.517.250,82	713.798,53	72.842.709,98	336.283.513,03	2.422.734,71	-

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Deste modo, o que se percebe na Tabela 2 é que a receita orçamentária em destaque no Município de Presidente Kennedy é a dos repasses advindos das transferências governamentais da União e dos Estados, sendo ainda possível identificar que os tributos de competência do município, aqueles arrecadados por meio dos impostos, taxas e contribuições, equivalem a menos de 5% da arrecadação total.

Desta forma, ainda é possível verificar que o maior impacto de arrecadação advém das transferências correntes, das quais estão inclusos os valores recebidos pelo Município, a título de compensação financeira, os *royalties*.

Sobre esse aspecto, convém revelar que, das transferências realizadas pela União, o Município de Presidente Kennedy é especialmente beneficiado pelos repasses advindos da compensação financeira pela exploração de petróleo, os repasses dos *royalties*, o que há muito tempo têm elevado a receita municipal, até mesmo situando o ente público municipal entre os municípios com o maior volume de orçamento *per capita* do estado e do país (FINANÇAS CAPIXABAS, 2019).

Quanto à arrecadação, Costa Filho (2016, p. 62-63) afirmou que

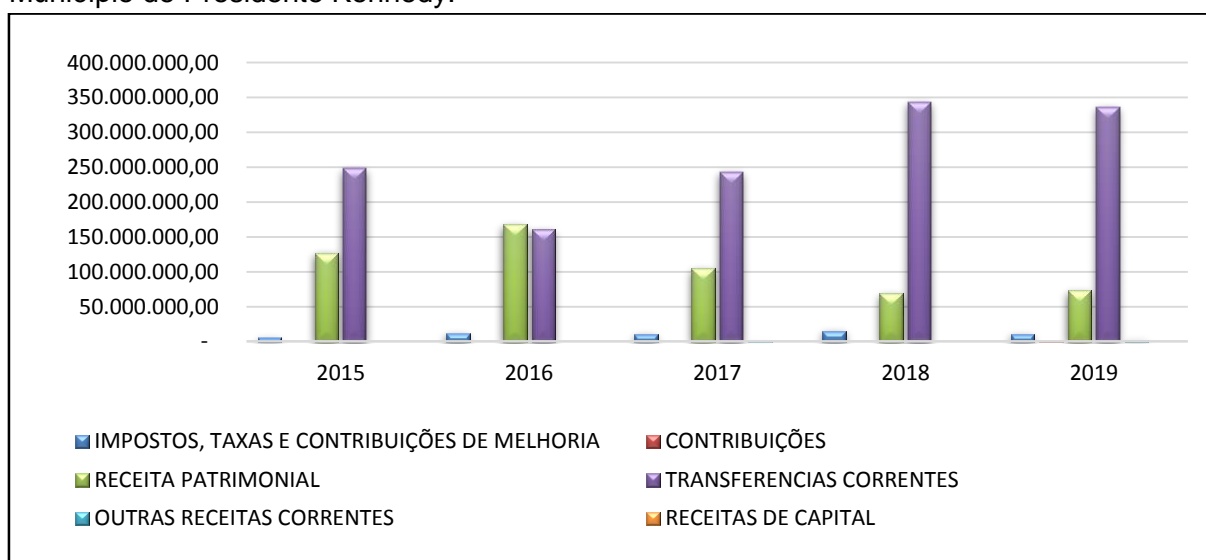
[...] a partir de 2003, com a exploração de petróleo em poços continentais (*offshore*) [...], o município passou a ser reconhecido como produtor de

petróleo e principalmente como um dos maiores beneficiários de *royalties* e participação especial provenientes da indústria petroquímica.

Neste viés e, considerando o período de análise, constituiu-se a receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy, entre os anos de 2015 a 2019. Assim, é possível evidenciar que a maior parcela de recursos, está vinculada às transferências correntes, categoria econômica, nos quais estão inseridos os recursos dos *royalties*.

Deste modo, foi possível sintetizar a evolução das categorias econômicas constante na receita orçamentária do Município de Presidente Kennedy, entre os anos de 2015 a 2019 (FIGURA 2).

Figura 2 – Evolução da receita orçamentária, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019, no Município de Presidente Kennedy.



Fonte: Divisão de Arrecadação Tributária, elaborada pela autora (2023).

Do que se extraiu da Tabela 02 e da Figura 1, foi possível perceber que há uma grande oscilação na receita orçamentária do Município, o que destaca, a fim de entender quais os impactos que as receitas advindas dos *royalties* e participações especiais recai no orçamento municipal.

Ainda foi possível identificar que as receitas de transferência possuem grande relevância e impacto no total da receita orçamentária do Município.

A Tabela 3 apresenta o desempenho do Município de Presidente Kennedy, no tocante a arrecadação da receita corrente, em especial nas receitas advindas da

atuação direta do Município, em arrecadar os Impostos e Taxas entre os anos de 2015 a 2019.

Ainda deve ser discorrido que os impostos se dividem em IRRF – impostos sobre a renda de pessoa Física, IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano, ITBI – impostos sobre a Transmissão de Bens Imóveis, ISSQN – impostos sobre os serviços de qualquer natureza, e as taxas que são cobradas em razão do poder de polícia.

Tabela 3 – Receita Orçamentária, em R\$, que compõe o valor total dos Impostos e Taxas referentes aos anos de 2015 a 2019.

Ano	IRRF	IPTU	ITBI	ISSQN	Taxas
2015	2.788.341,42	464.288,90	69.785,96	2.267.454,84	133.518,91
2016	4.689.709,49	438.625,19	510.675,52	5.841.657,30	128.522,98
2017	4.085.120,17	415.140,82	128.110,44	5.605.366,10	159.213,51
2018	4.149.522,49	4.859.255,21	160.762,89	4.808.210,08	972.989,14
2019	4.306.888,46	628.749,10	353.575,28	4.920.631,61	299.466,11

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

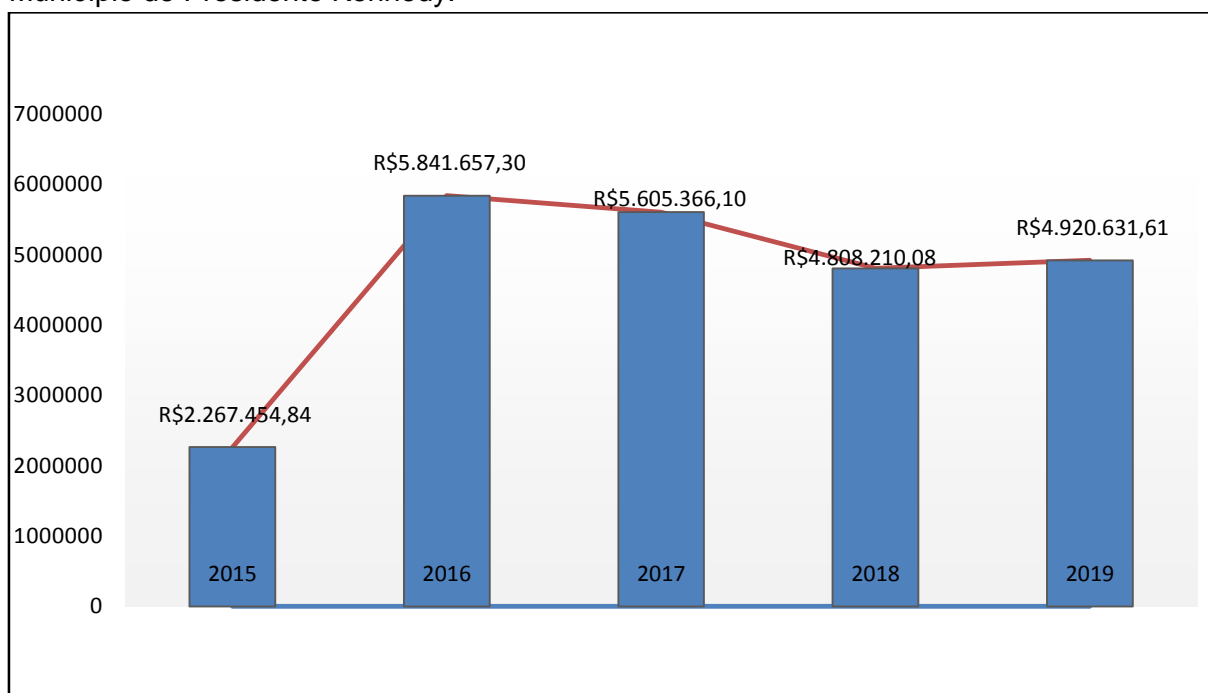
Do que se verifica, a arrecadação do IPTU sempre se manteve no patamar, salvo para o ano de 2018, após consulta ao balancete orçamentário, identifica-se que foi resultante da arrecadação da dívida ativa que, naquele ano, foi lançada na categoria econômica de receita corrente, fonte 11180113000 – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – Dívida Ativa, no valor correspondente a R\$ 3.856.475,12 (três milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e setenta e cinco reais e doze centavos).

A arrecadação do ITBI oscilou no ano de 2015, momento em que teve o pior índice de arrecadação. Já no ano de 2016, a arrecadação do imposto elevou-se, saltando de R\$ 69.785,96 (sessenta e nove mil, setecentos e oitenta e cinco reais e noventa e seis centavos) para R\$ 510.675,52 (quinhentos e dez mil, seiscentos e setenta e cinco reais e cinquenta e dois centavos).

Assim, a fim de entender o motivo do aumento da arrecadação do imposto, a Divisão de Arrecadação Tributária esclareceu que, como o fato gerador do Imposto é a Transmissão onerosa de Bens, para o ano em análise, houve um fluxo maior de transações comerciais de propriedade no Município, não possuindo, o setor, informações acerca dos fatores externos que podem ter contribuído para tal, restando, então, limitada a análise da autora acerca do tema.

A principal análise acerca da Tabela 3, refere a arrecadação do ISSQN, que possuía maior destaque dentre os recursos próprios, na qual visa apresentar a evolução da arrecadação sobre o tributo em âmbito Municipal.

Figura 3 – Evolução da Arrecadação do ISSQN, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019, no Município de Presidente Kennedy.



Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

O que se extrai, da Figura 3, é que a arrecadação de ISSQN iniciou o período de análise com uma elevação entre os anos de 2015 a 2016, tendo novo decréscimo nos anos de 2017, 2018 e voltando a elevar-se, discretamente, no ano de 2019. Entretanto, não alcançando a maior arrecadação do período analisado, que foi a do ano de 2016, no valor de R\$ 5.841.657,30 (cinco milhões, oitocentos e quarenta e um mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e trinta centavos).

Assim, ao considerar a elevação ocorrida no ano de 2016, buscaram-se informações juntos aos órgãos fazendários municipais e, ao compulsar os dados disponibilizados pela Divisão de Arrecadação Tributária, para o ano de 2016, a arrecadação do imposto foi apenas no valor de R\$ 596.509,43 (quinhentos e noventa e seis mil, quinhentos e nove reais e quarenta e três centavos), o que representa apenas 10% da arrecadação total do imposto para aquele ano.

Deste modo, buscaram-se, junto ao Setor Financeiro, informações que identificassem a origem da diferença, sendo então identificado que o recebimento dos

demais valores referentes ao ISSQN decorreu da retenção feita diretamente pelo Setor Financeiro, conforme disposição legal, e que tal procedimento era decorrente da retenção na fonte no ato de pagamento das contratações que realizam serviços de obras e infraestruturas no município, o qual, no momento em que ocorre o pagamento do valor referente ao serviço, pela Secretaria de Fazenda, a retenção dos valores correspondentes ao ISSQN.

Assim, ao compulsar as informações constantes na Divisão de Arrecadação Tributária, os valores arrecadados de ISSQN, pelo Setor, dentre os anos de 2015 a 2019, identificou-se a diferença conforme consta na Tabela 4.

Tabela 4 – Receita, em R\$, referente ao ISSQN entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	ISSQN – Divisão de Arrecadação Tributária	ISSQN – recolhido na Tesouraria	Diferença
2015	451.539,32	2.267.454,84	1.815.915,52
2016	596.509,43	5.841.657,30	5.245.147,87
2017	597.086,50	5.605.366,10	5.008.279,60
2018	574.162,93	4.808.210,08	4.234.047,15
2019	1.020.715,13	4.928.571,87	3.907.856,74

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

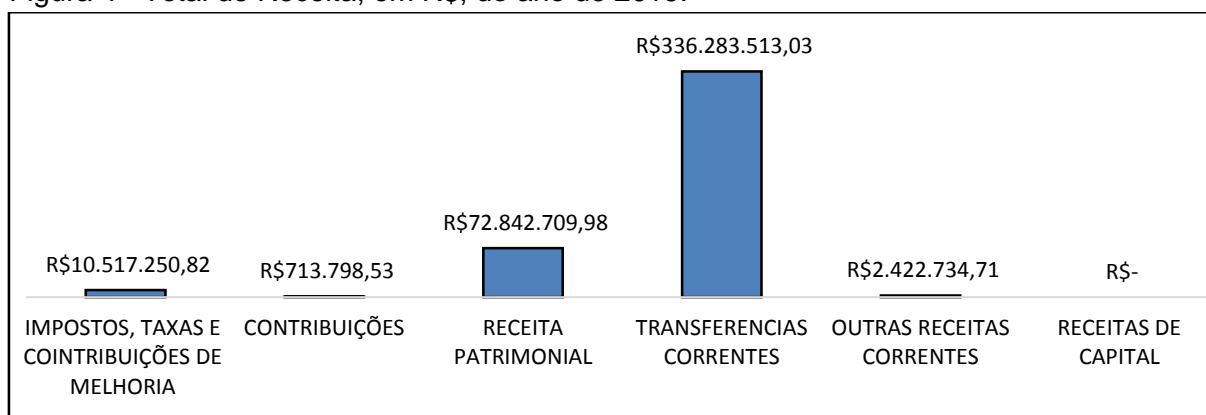
Deste modo, conforme se constata na Tabela 4, os maiores valores arrecadados de ISSQN, pelo Município, advêm da contratação de empresas para a prestação de serviços de obras e infraestruturas em âmbito municipal, e não pela atuação do Setor de Arrecadação Tributária, efeito reflexo da alta arrecadação dos *royalties*, que permitem ao município realizar obras e contratar empresas para a prestação de serviços em âmbito municipal.

Desta forma, evidencia-se que as receitas advindas dos recursos dos *royalties* possuem reflexos em outras receitas no município, uma vez que ele possui receita elevada, possui condições de realizar contratações de serviços e, com isso, quanto maior for o contrato de empresas para a prestação de serviços, maior será a incidência do ISSQN.

Quando comparada a arrecadação dos tributos com o total da receita corrente, já demonstrada na Tabela 2, é possível constatar que o total de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria arrecadados corresponderam a uma pequena porção do

total da receita corrente; a exemplo disso, apresenta-se o que ocorreu no ano de 2019, conforme se constata na Figura 4.

Figura 4 - Total de Receita, em R\$, do ano de 2019.



Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Outras fontes de receitas correntes constantes no orçamento municipal são as transferências correntes, das quais apenas se extraem as que possuem incidência em razão do fator gerador ocorrer em âmbito municipal (ICMS, IPVA, ITR e IPI), cuja norma é disciplinada pela CF e CTN, bem como as transferências oriundas dos *Royalties*, conforme se extrai da Tabela 5.

Tabela 5 - Receita Orçamentária, em R\$, referente a Transferências Correntes dos anos de 2015 a 2019.

Ano	FPM	ROYALTIES	ICMS	IPVA	IPI	ITR	TOTAL
2015	9.363.808,27	218.827.554,83	6.631.927,36	685.469,17	203.475,64	41.361,42	
2016	10.857.179,09	129.322.921,57	6.420.382,50	708.249,55	207.840,28	50.779,55	147.567.352,54
2017	10.457.636,02	212.211.618,73	6.404.415,24	799.032,28	164.926,93	41.796,82	
2018	11.144.018,03	306.739.139,50	7.893.954,12	902.425,17	175.787,76	41.678,32	
2019	11.647.069,24	295.177.628,29	9.105.187,99	1.013.072,38	164.350,24	146.659,93	

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Quanto à receita proveniente dos *Royalties* de Petróleo, conforme apresentada na Tabela 5, esta representa a maior receita orçamentária constante nas Transferências Correntes e, como consequência, eleva as receitas de Transferências como a maior categoria econômica constante no orçamento municipal.

No que se refere à arrecadação dos *Royalties* de Petróleo e do gás natural, que compreendem as compensações financeiras devidas aos governos pelas empresas exploradoras e, nos termos da Lei Federal n.º 9.478/1997, a alíquota básica dos

royalties é de 10%, sendo facultada à ANP reduzi-la até o mínimo de 5%, em função de fatores adversos e riscos geológicos do processo de exploração (BRASIL, 1997). Destaca-se que as alíquotas incidem sobre o valor da produção do petróleo e do gás, dando origem às somas financeiras a serem pagas pelas concessionárias (BRASIL, 1997).

Assim, face à classificação orçamentária estabelecida pela União, coube ao município proceder com a inclusão, no orçamento, dos valores referentes à Compensação Financeira de *Royalties* pela Produção de Petróleo ou Gás Natural, na categoria econômica de Receita Patrimonial.

Sendo relevante destacar que, analisando o Balancete Analítico da Receita Orçamentária entre os anos de 2015 a 2019, a Receita Patrimonial possui um elevado destaque no orçamento, no qual insta mencionar que se trata de receita decorrente, em sua maioria, de remunerações auferidas em razão de depósitos bancários, ou seja, os valores advindos de transferências que estão aplicados em instituições financeiras, também produzem receitas, das quais se destacam os *Royalties* de Petróleo, conforme Tabela 6.

Tabela 6 - Receita Orçamentária, em R\$, constante na Receita Patrimonial dos anos de 2015 a 2019.

Ano	ROYALTIES	FUNDEB	FUNDO DE SAÚDE	FNAS	RECURSOS VINCULADOS	RECURSO NÃO VINCULADOS
2015	116.198.510,28	43.407,59	222.700,80	0,00	2.697.707,72	255.206,40
2016	134.887.805,30	66.292,36	215.878,80	0,00	2.662.325,97	252.442,71
2017	102.332.527,56	36.152,42	187.366,56	0,00	1.793.735,65	80.390,78
2018	53.161.619,40	18.271,24	100.943,87	0,00	-	15.648.212,92
2019	57.718.258,55	38.827,66	98.812,90	16.394,96	-	17.717.291,02

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Ainda pelo que se constata, os recursos dos *royalties* possuem reflexos em outras receitas, assim como no ISSQN, nas receitas patrimoniais, face aos elevados valores que são depositados em conta bancária e acabam por render remunerações.

Todavia, cumpre destacar que os valores apresentados na Tabela 6 e 7, são advindos de classificações de receitas diferentes, pois os valores destacados na tabela 6, referem-se as remunerações auferidas em razão de depósitos bancários, ou seja, os valores advindos de juros e correções decorrentes dos valores de transferências que estão aplicados em instituições financeiras, também produzem receitas. Já a tabela 7, refere-se apenas aos valores recebidos de transferências.

Deste modo, releva sintetizar o total da receita nos anos de 2015 a 2019 e qual foi o impacto que os recursos dos *royalties* tiveram para a manutenção das atividades e políticas públicas do município, conforme demonstrado na Tabela 7.

Tabela 7 - Receitas Orçamentárias, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	ROYALTIES	DEMAIS RECEITAS	TOTAL
2015	218.827.554,83	163.083.130,59	381.910.685,42
2016	129.322.921,57	211.108.647,79	340.431.569,36
2017	212.211.618,73	147.455.820,95	359.667.439,68
2017	306.739.139,50	121.669.506,77	428.408.646,27
2019	295.177.628,29	127.602.378,78	422.780.007,07

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Do que se extrai da Tabela 8, é que o recebimento dos recursos advindos das transferências dos *Royalties* correspondeu, entre os anos de 2015 a 2019, a mais da metade de todo o orçamento anual, chegando ao patamar de 72% do total da receita no ano de 2018.

Tabela 8 - Percentual das Receitas Orçamentárias entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	ROYALTIES	DEMAIS RECEITAS	Total
2015	57%	43%	100%
2016	38%	62%	100%
2017	59%	41%	100%
2018	72%	28%	100%
2019	70%	30%	100%

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Deste modo, compreende-se que os que apresentam recursos advindos das transferências dos *Royalties* possuem importante impacto nas finanças públicas, o que pode ser corroborado através da Tabela 8, que representa o percentual das receitas advindas dos *royalties* no orçamento anual entre os anos de 2015 a 2019.

Assim, após análise dos dados orçamentários apresentados, identifica-se certa dependência significativa do município de Presidente Kennedy às receitas oriundas da atividade de extração dos *royalties*.

Nesse sentido, Caçador e Grassi (2006); Costa Filho (2016) afirmaram que essa dependência se mostra perigosa, pois havendo uma queda da arrecadação dos *royalties* e participações especiais, as finanças do município podem ser comprometidas.

4.2 IMPACTO DA RECEITA DOS *ROYALTIES* SOBRE OS GASTOS DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

Conforme apresentado, as receitas advindas dos royalties de petróleo possuem impacto relevante ao orçamento anual e, conseqüentemente, permitem mais ações votadas para atender as políticas públicas municipais.

Deste modo, torna-se relevante destacar o valor e o percentual que as despesas custeadas com as receitas advindas dos *Royalties* possuem no orçamento do município de Presidente Kennedy, em face das execuções orçamentárias, conforme mostra a Tabela 9.

Tabela 9 - Execução das Despesas Orçamentárias, em R\$, entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	<i>ROYALTIES</i>	DEMAIS DESPESAS	Total
2015	108.227.215,06	37.723.981,01	145.951.196,07
2016	188.570.527,16	41.749.271,04	230.319.798,20
2017	183.938.952,32	40.942.098,04	224.881.050,36
2018	203.535.627,62	41.656.077,60	245.191.705,22
2019	160.839.650,87	47.510.390,70	208.350.041,57

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Como se observa, na execução orçamentária, os recursos advindos das transferências dos *Royalties* possuem importante impacto nas finanças públicas e, conseqüentemente, no financiamento das políticas públicas executadas no município de Presidente Kennedy, uma vez que, entre os anos de 2015 a 2018, o total de gastos custeados com os recursos dos *royalties* representou de 75% a 83% do total das despesas orçamentárias, conforme Tabela 10.

Tabela 10 - Percentual da Execução das Despesas Orçamentárias entre os anos de 2015 a 2019.

Ano	<i>ROYALTIES</i>	DEMAIS DESPESAS	Total
2015	75%	25%	100,00%
2016	82%	18%	100,00%
2017	82%	18%	100,00%
2018	83%	17%	100,00%
2019	77%	23%	100,00%

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Comparando os valores recebidos dos anos anteriores, com o ano de 2019, observa-se que houve uma redução que, conforme destacado pela Revista Finanças Capixabas (2020, p. 5), os “*royalties*, por sua vez, descreveram recuo de 21,9% em 2019, quando ficaram em R\$ 715,5 milhões, números que foram reflexo tanto do declínio da produção estadual como dos preços internacionais do petróleo”.

Convém destacar que um dos fatores para a redução foi o fato de que no ano de 2019 estabeleceu-se um novo acordo de unificação do Parque das Baleias, entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP) e a Petrobrás, o que resultou na integração ao Novo Campos de Jubarte das áreas de Jubarte, Baleia Azul, Baleia Franca, partes de Cachalote e Pirambu, na Bacia de Campos e a unificação dos campos, a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (BRASIL, 2019), por meio da Nota Técnica SPG n.º 10/2019, em que se definem novos percentuais de confrontação dos municípios, onde Marataízes passou a ter o percentual de 37,7%, Itapemirim 32,30%, Presidente Kennedy 29,60% e Piúma 0,32% da produção.

Assim, pelo que se constatou nas análises dos orçamentos municipais, entre os anos de 2015 a 2019, a maioria das despesas foi custeada com recursos dos *royalties*, sendo relevante, com base nesses dados, pontuar para que o Município de Presidente Kennedy adote medidas que visem o aumento da arrecadação própria, uma vez que os recursos advindos da exploração de petróleo possuem caráter volátil, finito e incerto.

Pinheiro (2017, p. 26) destaca que o recurso financeiro advindo dos *royalties* é “relevante fonte para investimentos em setores importantes da administração pública como saúde e educação e pode ser utilizado de diversas formas”.

Sobre esse aspecto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo se manifestou nos autos do Processo TC 03488/2020, para que os Municípios do Estado do Espírito Santo priorizem o direcionamento dos recursos da compensação financeira de *Royalties* “para a realização de Investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, salvaguardando, com isso, as futuras gerações” (TCEES, 2021).

Registra-se que recursos dos *Royalties* de Petróleo possuem duas limitações nos termos do art. 8 da Lei nº 7.990/89, proibindo, assim, a destinação dos referidos para o pagamento de dívidas que não sejam provenientes da União e suas entidades,

bem como para o pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública, o que dá aos gestores uma certa liberdade para a sua utilização (BRASIL, 1989).

4.2.1 As principais áreas que utilizam as receitas advindas dos royalties do petróleo

Através da análise da execução orçamentária, entre os anos de 2015 a 2019, buscou-se apurar quais secretarias foram beneficiadas com os recursos advindos da exploração do petróleo.

E, através da Tabela 11, é possível identificar a distribuição dos recursos, em termos de despesas para as Secretarias Municipais.

Tabela 11 - Secretarias que mais utilizaram os recursos dos royalties durante os anos de 2015 a 2019. (Valores em R\$1,00)^(*).

ANO	ROYALTIES GASTOS EM SAÚDE	ROYALTIES GASTOS EM EDUCAÇÃO	ROYALTIES GASTOS EM OBRAS	ROYALTIES GASTOS EM ASSISTENCIA SOCIAL	ROYALTIES GASTOS EM TRANSPORTE E FROTA	ROYALTIES GASTOS EM AGRICULTURA	ROYALTIES GASTOS DEMAIS ORGÃO
2015	R\$ 17.369.230,08	R\$ 31.648.690,02	R\$ 14.969.341,43	R\$ 6.117.682,14	R\$ 8.819.084,44	R\$ 6.590.252,69	R\$ 22.712.934,26
2016	R\$ 39.122.221,55	R\$ 50.753.728,79	R\$ 31.615.399,07	R\$ 9.633.269,98	R\$ 13.017.336,05	R\$ 12.256.968,53	R\$ 32.171.603,19
2017	R\$ 35.931.624,86	R\$ 41.359.285,08	R\$ 35.090.968,37	R\$ 11.089.758,97	R\$ 11.109.947,71	R\$ 15.086.488,29	R\$ 34.270.879,04
2018	R\$ 37.816.810,13	R\$ 41.969.096,48	R\$ 16.662.696,48	R\$ 10.011.389,28	R\$ 11.961.463,03	R\$ 8.581.251,14	R\$ 76.532.921,08
2019	R\$ 35.901.245,12	R\$ 49.878.786,82	R\$ 20.848.435,89	R\$ 14.753.525,79	R\$ 9.772.269,60	R\$ 5.201.853,70	R\$ 24.483.533,95

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Do que se constata, os gastos com saúde, educação e obras, são os que mais se destacam. Em seguida, se apresentam despesas elevadas com assistência social, transporte e frota e agricultura, que também foram relevantes, representando os maiores destinatários dos recursos dos royalties.

Para consubstanciar a afirmativa, a Tabela 12, representa os percentuais de cada órgão relativo aos gastos com recursos dos royalties.

Tabela 12 - Percentual em termos de gastos por Secretarias, durante os anos de 2015 a 2019.

ANO	SAÚDE	EDUCAÇÃO	OBRAS	ASSISTENCIA SOCIAL	TRANSPORTE E FROTA	AGRICULTURA	DEMAIS ORGÃO
2015	16%	29%	14%	6%	8%	6%	21%
2016	21%	27%	17%	5%	7%	6%	17%
2017	20%	22%	19%	6%	6%	8%	19%
2018	19%	21%	8%	5%	6%	4%	38%
2019	22%	31%	13%	9%	6%	3%	15%

Fonte: Divisão de Contabilidade, elaborada pela autora (2023).

Assim, evidencia-se que a Secretaria Municipal de Educação foi a que mais utilizou os recursos dos royalties, ultrapassando até mesmo o total de gastos das demais secretarias nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2019, uma vez que a coluna Demais Órgãos equivale a junção de 11 (onze) Secretarias/órgãos, sendo: Câmara Municipal, Secretaria de Governo, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Secretaria de Administração, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Segurança Pública, Controladora Geral, Procuradoria Geral, Secretaria de Turismo e a Coordenação de Comunicação.

Deste modo, é possível destacar que o município aplica recursos acima do mínimo exigido, que é de 25% dos recursos provenientes das receitas resultantes de impostos, compreendidas as de transferências constitucionais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), nos termos do art. 212, *caput* da Constituição Federal.

Nesse viés torna-se relevante destacar que a Secretaria Municipal de Educação desenvolve várias ações e projetos visando o atendimento educacional da população, desde a oferta de ensino em creches até ao ensino de jovens e adultos, bem como através do custeio de bolsas de estudo integrais para munícipes cursarem o nível superior, desde a graduação até a especialização em *stricto sensu*. A SEME ainda atua na oferta de transporte gratuito para alunos da rede pública e que cursam graduação.

A Secretaria de Saúde ficou em 2º lugar no *ranking* de secretarias que mais utilizaram as receitas petrolíferas, sendo relevante destacar que o município possui várias unidades de atendimento ao Programa Saúde da Família, que conta com uma equipe composta por médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, bem como atendimento

domiciliar. Além disso, oferta o transporte gratuito para pacientes realizarem exames em outros municípios, através do Consorcio CIM Polo Sul.

Nota-se que a terceira secretaria em destaque é a Secretaria Municipal de Obras e Habitação, que atua para além do fomento à mobilidade urbana, através da pavimentação de estradas e construção de obras públicas; também atua ofertando serviços à população através do aluguel social, que atende várias famílias que estão em estado de vulnerabilidade social ou em casas enquadradas como de risco, pela Defesa Civil.

Ainda pelo que se constata, a Secretaria Municipal de Assistência Social, ao que pese não ter se destacado entre as primeiras a se beneficiarem dos recursos advindos do petróleo, possui, sim, o direcionamento de parcela desse recurso, uma vez que, nos termos da CF, a Assistência Social é compreendida como uma política pública que visa garantir direitos dos cidadãos, que vão além de apenas programas temporais.

Nesse sentido, observa-se que a Secretaria de Assistência Social tem ofertado cursos de capacitação aos cidadãos, bem como oferta atendimento aos idosos, adolescentes, famílias beneficiadas pelos Cad-Únicos, bem como pessoas em vulnerabilidade social.

De todo o exposto, nota-se a relevância que os recursos dos *royalties* possuem para a manutenção das ações e programas desenvolvidos pelo Município de Presidente Kennedy.

4.2.2 Relação das despesas municipais com indicadores do IEGM relativos ao Município de Presidente Kennedy/ES

Conforme estabelecido, dentre os objetivos da presente pesquisa está o de relacionar a utilização dos recursos dos *royalties* com a verificação de melhorias dos índices municipais, dos quais optou-se em analisar o Índice de Efetividade de Gestão Municipal - IEGM, que tem como principal objetivo medir o nível de desempenho em sete dimensões, quais sejam: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, proteção dos cidadãos e tecnologia da Informação, buscando avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas pelos municípios.

Sobre a avaliação, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo destacou que:

Nesta avaliação, mede-se a qualidade dos gastos municipais elucidando, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios estão sendo alcançados de forma efetiva. Ele pode ser utilizado como mais um instrumento técnico nas análises das contas públicas, sem perder o foco do planejamento em relação às necessidades da sociedade (TCEES, 2016, p. 4).

O TCEES (2018) pontua o IEGM como índice anual, que é elaborado levando em consideração sete dimensões, por meio de um questionário específico para cada dimensão, e que é enviado, anualmente, ao Tribunal de Contas para a validação das informações e, ao final, emite um resultado individual para cada uma das dimensões e um resultado final, que compreende a média das dimensões.

O TCE-ES realizou o levantamento do IEGM durante os anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, no qual o IEGM possui cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nas 7 (sete) dimensões setoriais, a saber: I-EDUC, I-SAÚDE, I-PLANEJAMENTO, I-FISCAL, I-AMB, I-CIDADE, I-GOV TI.

Sobre a faixa de resultados, após a avaliação, ocorre o enquadramento dos municípios; e cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios estabelecidos na Figura 2.

Figura 5 - Critérios para notas do IEGM.

Nota	Faixa	Critérios
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A.
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima.
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima.
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima.
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor que 50,0% da nota máxima.

Fonte: Relatório do TCEES (2019, p. 9).

No que se refere às 7 (sete) dimensões setoriais, faz-se necessário tecer considerações acerca da metodologia de apuração de cada índice, sendo que para a dimensão i-EDUC, que reúne informações sobre ações realizadas pela gestão pública municipal, por meio de uma série de quesitos específicos com ênfase aos processos

realizados pelas prefeituras relativos à educação infantil e ensino fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar (TCEES, 2019).

No que tange à dimensão I-SAÚDE, este índice reúne informações sobre ações realizadas à Atenção Básica, Cobertura e ação do Programa Saúde da Família, atuação do Conselho Municipal da Saúde, assiduidade dos médicos, atendimento à população para tratamento de doenças, além de orientação à população visando a preservação da saúde, bem como controle de estoque de insumos (TCEES, 2019).

Quanto ao índice I-PLANEJAMNETO, este agrupa sobre ações realizadas pela gestão pública municipal por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase aos processos realizados pelas prefeituras relacionados aos instrumentos de planejamento e execução orçamentária (TCEES, 2019).

O índice I-FISCAL reúne informações sobre ações realizadas pela gestão pública municipal, por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase na análise da execução financeira e orçamentária, e na obediência aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao passo que o índice I-AMB, Índice Municipal do Meio Ambiente, reúne informações sobre ações realizadas pela gestão pública municipal, por meio de uma série de quesitos específicos, com ênfase em resíduos sólidos, saneamento básico, educação ambiental e estrutura ambiental (TCEES, 2019).

Já no que se refere ao índice I-CIDADE, Índice Municipal de Proteção dos Cidadãos, que mede o grau de envolvimento do planejamento municipal na proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres, no qual reúne informações sobre Plano de Contingência, identificação de riscos para intervenção do Poder Público e infraestrutura da Defesa Civil (TCEES, 2019).

E, por fim, o I-GOV TI é o índice Municipal de Governança de Tecnologia da Informação, que avalia o conhecimento e o uso dos recursos de Tecnologia da Informação em favor da sociedade, reunindo informações sobre políticas de uso de informática, segurança da informação, capacitação do quadro de pessoal e transparência.

Deste modo, os resultados do IEGM para o município de Presidente Kennedy, nos anos de 2015 a 2018, foram os seguintes, conforme constante na Tabela 13.

Tabela 13 - Resultado em cada uma das dimensões que compõe o índice no IEGM 2015 a 2018.

	IEGM	i- Educ.	i- Saúde	i-Planejamento	i-Fiscal	i-Amb	i-Cidade	i-Gov TI
2015	B	B+	B+	C	B	B	B	B
2016	B	B	B+	C	B+	B	A	B
2017	B	B+	B+	C	B+	A	B+	B+
2018	B	B+	A	C	B+	A	A	B+

Fonte: Relatório do TCEES (2019).

Assim, através de uma análise comparativa dos resultados apurados no IEGM entre os anos de 2015 a 2018, relativos aos municípios, evidencia-se que o município pesquisado está na faixa efetiva.

Registra-se que, de acordo com os relatórios do TCEES, as fontes utilizadas para subsidiar a análise foram as respostas enviadas pelos gestores municipais através dos questionários, que envolvem questões diversas relativas a cada dimensão.

E, nesse sentido, ao analisar a Tabela 13, é possível destacar que Presidente Kennedy, no que tange à dimensão saúde, durante os anos, evoluiu de B+ para A, considerado altamente efetivo.

Segundo o TCEES (2019, p. 21), a dimensão saúde envolveu “aspectos mais gerais relacionados a gestão da atenção básica (gargalos, assiduidade dos médicos, agendamento remoto de consultas médicas, sistema nacional de assistência farmacêutica)”.

Nota-se que a Constituição Federal de 1988 dispôs que todo o cidadão brasileiro deve ter acesso gratuito à saúde, através do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecendo percentual mínimo das receitas para o custeio das atividades de saúde que, nos termos da LC 141, de 13 de janeiro de 2012 é de, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 do art. 158 e a alínea “b”, do inciso I do *caput* e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

E, em Presidente Kennedy, no que se refere ao SUS, conforme dados do CNES (2023), é composto por 01 Centro Municipal de Especialidades, 01 Posto do SAMU, 12 postos/unidades de saúde, 01 Pronto Atendimento Municipal e 01 Vigilância Sanitária pertencentes ao sistema público municipal, atendendo à população residente no Município

Deste modo, ao analisarmos os gastos com recurso dos *royalties*, na área da Saúde, que representaram, dentre os anos de 2015 a 2019, em média cerca de 30% do total das despesas, é possível concluir que estes contribuem para o fomento de ações para a melhoria da população, através da melhoria na oferta dos serviços.

Já no que tange ao IEGM relativo à dimensão Educação, observa-se que o município, restou enquadrado entre os anos de 2015 a 2019 com resultado B+, o que deve ser considerado como efetivo.

Sobre a destinação dos recursos para a manutenção do ensino, a Lei n.º 9.394/1996 estabeleceu que a educação é um direito de todos os Brasileiros que, por sua vez, também tem o dever de educar o seu próximo, cabendo aos três entes federativos garanti-la de maneira gratuita (BRASIL, 1996).

Deste modo, cabe aos Municípios, Estados e o Distrito Federal aplicar pelo menos 25% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação (BRASIL, 1996).

Desta feita, ao analisar os gastos com recurso dos *royalties* na área da Educação, que representaram, nos anos de 2015 a 2019, em média, cerca de 25% do total das despesas, com a melhoria na oferta dos serviços, conclui-se que os recursos dos royalties também contribuem para o fomento de ações para a melhoria da população.

Sobre esse aspecto, Pinheiros (2017, p. 23) destaca que, “os setores da saúde e educação estão entre os pilares do desenvolvimento de um país, Estado ou Município. Grandes arrecadações tributárias, sob adequado contexto institucional e político, propiciam mais investimentos nestes setores”.

Ainda para Pinheiros (2017, p. 23), existem vantagens na saúde e educação, uma vez que promove o “desenvolvimento intelectual, tecnológico e científico e melhor qualidade de vida, resultando numa maior produtividade dos recursos humanos. Estes aspectos ajudam a melhorar os indicadores sociais e econômicos”.

Nesse sentido, evidencia-se que a gestão municipal, durante os anos de 2015 a 2019, investiu em programas de bolsa de estudo, transporte escolar, investimentos na área da saúde, aquisição de leitos e consultas médicas especializadas para a população.

Ainda na área da assistência social, há de se destacar que o município possui programas sociais de melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades sociais, tais como transporte gratuito para toda a população do

Município, programa de aluguel social para pessoas em situação de vulnerabilidade social, dentre outros (PRESIDENTE KENNEDY, 2023).

No campo da infraestrutura, a Prefeitura Municipal investiu em calçamento de ruas com drenagem pluvial e rede coletora de água e esgoto, construção de 220 casas populares, obras de saneamento com perspectiva de cobrir 80% do território municipal, no intuito de atrair investimentos e melhorias para a cidade (PRESIDENTE KENNEDY, 2023).

Quanto à educação, seguindo ainda os dados da própria prefeitura, foram investidos recursos em reforma de escolas rurais, construção de creches, aumento e capacitação de professores, aquisição de uniformes escolares, kits e materiais escolares, oferta de bolsas de ensino superior para a população, bem como transporte para as Universidades (PRESIDENTE KENNEDY, 2023).

5 CONCLUSÃO

Os *royalties* e participações especiais ingressam na receita dos municípios como receitas advindas de transferências, misturando-se com as demais receitas, apesar de sua natureza compensatória

A legislação brasileira não determina, explicitamente, as áreas e recursos em que devam ser empregados cabendo, aos gestores Municipais, o direcionamento dos recursos, para áreas que produzam retornos a médio e longo prazo para a população, o que possibilitaria a melhoria dos indicadores socioeconômicos e a promoção do desenvolvimento da região.

Analisando os indicadores de receita e despesas do município, percebe-se que a renda gerada pela atividade petrolífera tem impactado de forma positiva na receita municipal, uma vez que os recursos dos *royalties* são as principais fontes de receita do município de Presidente Kennedy, as quais representaram até 72 % (setenta e dois por cento) da arrecadação total municipal no período 2015-2019.

Ao que se constatou, através da análise contábil, a arrecadação dos *royalties* possui reflexos em outras categorias econômicas, dentre elas as receitas próprias, uma vez que é possível constatar que a arrecadação do ISSQN é elevada, em razão da contratação de empresas para a prestação de serviços de obras e infraestruturas em âmbito municipal.

Além disso, na categoria econômica de receita patrimonial, possui um elevado destaque no orçamento, no qual insta mencionar que se trata de receita decorrente, em sua maioria, de remunerações auferidas em razão de depósitos bancários, ou seja, os valores advindos de transferências que estão aplicados em instituições financeiras, também produzem receitas, os quais se destacam os *Royalties* de Petróleo.

Conclui-se que o município de Presidente Kennedy vem direcionando as receitas dos *royalties* para diversas áreas e, em especial, vem cumprindo corretamente o investimento de, pelo menos, 15% da sua arrecadação total em saúde, conforme previsto na Lei n.º 141/12 e, ao estabelecido na Lei n.º 9.394/1996, que prevê a aplicação de pelo menos 25% da arrecadação total municipal em educação, em que esses limites foram superiores, chegando ao patamar de 34,9% na área da saúde e de 31,1 % na área de educação, ilustrando como o município prioriza o desenvolvimento nestes setores.

Há evidências que apontam que a vantagem econômica advinda das receitas dos *royalties*, tem aumentado a qualidade de vida da população do município e gerado investimentos nas diversas áreas e projetos locais, em especial na área da saúde e educação.

Torna-se relevante apresentar a importância que a arrecadação dos *royalties* possui na receita total do Município, que refletiu em benefícios aos cidadãos, em especial para realizar ações de investimentos em educação, saúde e assistência social, além das que são realizadas através de obras e investimentos de melhoria, conforme dados e informações constantes no site oficial do município (PRESIDENTE KENNEDY, 2023).

Estudos apontam (COSTA FILHO, 2016; TORRONTÉGUY, 2009; TCU, 2019) que os recursos dos *royalties* distribuídos a todos os municípios brasileiros, incidem no crescimento de seus gastos em investimentos, educação, saúde e despesas com pessoal, são verificados resultados diferentes para cada tipo de despesa. De forma geral, os municípios que receberam *royalties* no formato da nova lei, sofreram impactos nos gastos em investimentos quando comparados aos demais municípios. Já os gastos em educação apresentaram resultados positivos quando comparados aos demais (FOLLAHM, 2009).

Através dos resultados do IEGM, é possível identificar que recursos para investimentos em saúde tiveram crescimento, recebendo nota A, o que significa como uma gestão altamente efetiva, possibilitando aumento na oferta de serviços públicos, o que reflete na melhoria da qualidade de vida da população.

Convém destacar que a dimensão I-Cidades também obteve nota A, cujos critérios avaliados se referem ao grau de envolvimento no planejamento municipal, para proteção dos cidadãos frente a possíveis eventos de sinistros e desastres, os quais se destacam: proteção e defesa civil, identificação de risco, plano de contingência, plano de mobilidade urbana (TCEES, 2019).

O município de Presidente Kennedy tem evoluído na dimensão saúde e cidades, sendo considerado altamente efetivo; já na educação, este restou como muito efetivo, o que também incorre no resultado de melhorias para a população.

Registra-se que o crescimento das despesas com educação aparece de forma positiva, apontando que os gestores municipais têm aumentado o direcionamento de recursos públicos para o desenvolvimento do capital humano nestas localidades

Deste modo, e pelos dados apresentados na pesquisa, evidencia-se que os recursos advindos da compensação financeira dos royalties possuem grande impacto no orçamento do Município de Presidente Kennedy/ES e, conseqüentemente, nas ações adotadas pelo Município, uma vez que pode ser evidenciado que a maior parte da arrecadação municipal é oriunda dessa receita.

Como se destacou na pesquisa, os recursos advindos das transferências dos *Royalties*, possuem participação relevante na execução orçamentária, e no financiamento das políticas públicas executadas no Município de Presidente Kennedy, uma vez que, entre os anos de 2015 a 2018, os gastos custeados com esses recursos, representou de 70% a 83% do total das despesas orçamentárias.

Assim, pelo que se constatou, entre o período de 2015 a 2019, a maioria das despesas foram custeadas com recursos dos *royalties*, sendo relevante, com base nesses dados que o Município de Presidente Kennedy adote medidas que visem o aumento da arrecadação própria, uma vez que os recursos advindos da exploração de petróleo possuem caráter volátil, finito e incerto.

Sobre esse aspecto, o TCEES se manifestou, para que os Municípios priorizem o direcionamento dos recursos da compensação financeira de *Royalties* “para a realização de Investimentos públicos, ante a necessidade de se viabilizar mudanças estruturais com esses recursos, garantindo emprego e renda às regiões quando a exploração cessar, salvaguardando, com isso, as futuras gerações”.

Registra-se que os *Royalties* de Petróleo possuem duas limitações, nos termos do art. 8 da Lei n.º 7.990/89, proibindo, assim, a destinação dos referidos recursos para o financiamento de dívidas que não sejam provenientes da União e suas entidades, bem como para o pagamento do quadro permanente de pessoal, ressalvado o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, especialmente na Educação Básica Pública em tempo integral, inclusive aquelas relativas a salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na Rede Pública, o que dá, aos gestores, uma certa liberdade para a sua utilização (BRASIL, 1989).

Sendo assim, é necessário que os gestores municipais atuem com responsabilidade destinando os recursos provenientes da atividade petrolífera preferencialmente para os gastos que aumentem a qualidade de vida da população, melhorem a infraestrutura local e promovam setores industriais dinâmicos que possibilitem a diversificação produtiva da região.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R; GOBETTI, S. W. 2008. Rendas Do Petróleo No Brasil: Alguns Aspectos Fiscais E Federativos. **Revista do BNDES**. Vol. 15, Nº 231.

ALBUQUERQUE, A. A. **Teoria das finanças públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2015.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal: métodos com base na LC nº 101/00 e nas classificações contábeis advindas da SOF e STN**. 2. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ARAÚJO, P. B. **Petróleo – por que sabotado?** História do petróleo no Brasil e em Sergipe. Aracaju: J. Andrade, 2008.

BIANCHI, A; ZARDO, B. **A Aplicação dos Recursos Advindos dos Royalties do Petróleo no Município Capixaba de Presidente Kennedy e a diversificação da produção**. Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2008. Disponível em :< <https://www.osti.gov/etdeweb/servlets/purl/21244888>>. Acesso em 19 fev. 2023

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 14. ed. rev. atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 16 de jan. de 2023.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor público – MCASP**. Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2016, Portaria STN nº 840/2016. 2018. 7ª Edição.

_____. **Manual de contabilidade aplicada ao Setor público – MCASP**. Portaria Conjunta STN/SOF nº 06/2018. 2019. 8ª Edição.

_____. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP**. Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012. 2012. 5 ed.

_____. **Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília/DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em 16 de jan. de 2023.

_____. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Brasília/DF. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm>. Acesso em 16 de jan. de 2023.

_____. **Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília/DF. Disponível em :< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm. Acesso em 16 de jan. de 2023.

_____. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,pagamento%2ae%20a%20distribui%C3%A7%C3%A3o%20da>. Acesso em 16 de dez. de 2022.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 16 de dez. de 2022.

_____. **Lei nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 16 de dez. de 2022.

_____. Lei 5.172 de 25 de outubro de 1966. Código tributário nacional. Brasil. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm>. Acesso em 16 de dez. de 2022.

BRASIL. Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural.** Brasília: Superintendência de Desenvolvimento e Produção, 2019. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anpproducao/2019-09-boletim.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2023.

CAÇADOR, Sávio Bertochi; GRASSI, Robson Antonio. Royalties do petróleo e o desenvolvimento socioeconômico: o caso do Espírito Santo. **Revista Economia-Ensaio**, Uberlândia, v. 20, n. 2 e v. 21, n.1; p. 167-198, jul.-dez. 2006. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/1557>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

CAÇADOR, Sávio Bertochi; MONTE, Edson Zambon. Impactos dos royalties do petróleo nos indicadores de desenvolvimento dos municípios do Espírito Santo. **Interações**, Campo Grande, v. 14, n. 2, p. 267-278, jul./dez. 2013.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública: teoria e prática e mais de 800 exercícios**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CERVO, Francismary da Ponte. **O orçamento público como instrumento de planejamento e controle: análise da execução orçamentária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (período 2008 a 2011)**. Brasília, 2012.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. **Resolução 1.374**, de 08 de dezembro de 2011. Disponível em <<https://www.normaslegais.com.br/legislacao/resolucao-cfc-1374-2011.htm>>. Acesso em 03 mar 2023. NA SUA CITAÇÕES VOCÊ FALA DA LEI 1.121 DE 2008 NÃO ESTA QUE ESTÁ REFERENCIADA

CNES. Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde. **Consulta estabelecimento município de Presidente Kennedy**. 2023. Disponível em: <<https://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>>. Acesso em 06 mar. 2023.

COSTA FILHO, Nilton. **A maldição do petróleo: a difícil sincronia entre rendas petrolíferas e desenvolvimento no Município de Presidente Kennedy/ES**. 103 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, 2016. Disponível em: <<https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/07/NILTON-COSTA-FILHO.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2023.

DOS SANTOS, Luciano Aparecido.; CAMACHO, Eliane Utrabo. **Orçamento público municipal: uma análise no município de Cosmópolis/SP com enfoque no equilíbrio das receitas x despesas no período de 2007 a 2012**. João Pessoa, 2014.

ESPIRITO SANTO, **Constituição do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 05 de outubro de 1989. Disponível em: <<https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/coe11989.html#:~:text=1%C2%BA%20%20Estado%20do%20Esp%C3%AAdrito,Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20e%20desta%20Constitui%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 04 de junho de 2022

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Finanças dos municípios Capixabas – 2005**. Vitória, ES: Aequus Consultoria, julho/202006. Disponível em <http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2005.pdf> Acesso em 06 de dezembro de 2022.

FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS. **Finanças dos municípios Capixabas – 2019**, volume 25. Vitória, ES: Aequus Consultoria, julho/2020. Disponível em <http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2019.pdf> Acesso em 06 de dezembro de 2019.

- FOLLAIN, D. M. **Os impactos da distribuição dos Royalties e participações especiais do Petróleo sobre os gastos dos municípios brasileiros.** 71 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas, Rio de Janeiro, 2009.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HIGA, Neuza. **Os recursos de royalties** – um estudo comparativo do comportamento financeiro entre os municípios brasileiros. 2016. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Município de Presidente Kennedy-ES.** Disponível em <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>> Acesso em 16 de fev. de 2023.
- IBGE. Disponível em <www.ibge.gov.br/busca.html?searchword=expectativa+d > Acesso em 10 de jan de 2023.
- INCAPER – Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural. **Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural: PROATER 2020-2023.** Vitória: CTESA, 2020. INSERIR LINK E DATA DE ACESSO
- INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL E INDUSTRIAL DO ESPÍRITO SANTO. **Anuário da Indústria do Petróleo no Espírito Santo 2020.** Vol. 4, 2021 – Espírito Santo: Ideies, 1971.
- JUND, Sergio. **Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 850 questões.** 3.ed., legislação atualizada incluindo a LRP. -. Rio de Janeiro: Campus, 2008.
- LOPES, Venina de Almeida. **Desempenho das ações orçamentárias na gestão municipal: Um estudo exploratório na Prefeitura de Vitória utilizando indicadores de execução.** Vitória, 2004.
- LUDUVICO, M. S; DALMONECHI, L. F.. **Análise da relação entre as receitas e as despesas no orçamento realizado pela Prefeitura Municipal de Vitória /ES por meio de indicadores no período de 2013 a 2016.** Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo. IFES. Pós Graduação Lato Sensu em Administração Pública. 2016. Disponível em: <https://colatina.ifes.edu.br/images/tccs/AdmPub2018/TCC_Admpub_2018_MirellaDossantosLudovico.pdf>. Acesso em 27 de fev. 2023.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análises e interpretação de dados.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MENDES, A. P. A; TEIXEIRA, C. A. N; ROCIO, M. A. R; PRATES, H. F. **Produção de Petróleo Terrestre no Brasil.** BNDES Set., Rio de Janeiro, v. 25, n. 49, p. 215-264, mar. 2019. Disponível em <

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16962/3/PRArt214594_Producao%20de%20pretroleo%20terrestre%20no%20Brasil_P_BD.pdf>. Acesso em 03 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento 2017**. Disponível em <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2ª17-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>. Acesso em 03 mar 2023.
NÃO ENCONTRADO NAS CITAÇÕES

MIRAGAYA, J, S. **Um estudo dos royalties de petróleo: impactos sobre o desenvolvimento econômico dos municípios da bacia da campos**. Monografia — Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. Disponível e:
<https://pantheon.ufrj.br/bitstream/11422/2468/1/JSMiragaya.pdf>. Acesso em 19 fev. 2023.

MPDG — **Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão**. Conceitos. 2023. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos-superiores/20113-ministerio-do-planejamento—desenvolvimento-e-gestao>. Acesso em. 20 jan. 2023.

MONTEIRO, J. Gasto Público com educação e desempenho escolar. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v. 69, n. 4, p. 467– 488, Out-Dez 2015.

OSTROSKI, S. S. D. **Orçamento Público**. Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública. 2. Ed. Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010. NÃO ENCONTRADO NAS CITAÇÕES

NESI, Nazareno. **Finanças públicas**. 2 ed. – Florianópolis: Publicações do IF-SC, 2010. NÃO ENOCNTRADO NAS CITAÇÕES

NOGUEIRA, L C; RAMOS, F. S. **Uma proposta de distribuição dos Royalties do Petróleo introduzindo critérios de eficiência: uma abordagem DEA**. Disponível em:< TD18_2013.pdf (ufpb.br)>. Acesso em 16 jan. 2023. VERIFICAR FORMA CORRETA DE CITAR. MATÉRIA TIRADA DE SITE. O LINK NÃO LEVA AO CONTEÚDO

PRESIDENTE KENNEDY. **Planejamento estratégico** - 2018. Disponível em: <http://www.presidentekennedy.es.gov.br>. Acesso em: 26 mar. 2018.
PRESIDENTE KENNEDY, **Lei Orgânica Municipal**, 21 Edição, Presidente Kennedv – Es, 1ª edição - 04 de abril de 1990, 2ª edição - agosto de 1996. Disponível em: <<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/image/O11990.pdf>> . Acesso em 04 de junho de 2022.

PRESIDENTE KENNEDY. **Portal da Transparência**. 2023. Disponível em: <https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia>. Acesso em: 24 jan. 2023.

QUEIROZ, C. R. A.; POSTALI, F. A. S. Rendas do Petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros. **Economia e Tecnologia**, Curitiba, v. 22, p.147-155, jul. 2010. Disponível em:

<<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000e8c9295887baa2da6e20e843c9ddce04.pdf>>. Acesso em 26 de dez. de 2022.

REIS, D. A., SANTANA, J. R. Os efeitos da aplicação dos royalties petrolíferos sobre os investimentos públicos nos municípios brasileiros. **Revista De Administração Pública**, 49(1), 91 a 118, jan./fev. 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42963>>. Acesso em 26 de dez. de 2022.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público**. 2ª ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

SANÁBIO, Mariana Frias. **Modelos de exploração de petróleo**. 48 f. Monografia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SAVERGNINI, A. C.; DUBBERSTEIN, F. C. L. Finanças municipais e os limites da atual política de fundos para o Espírito Santo. In: OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon de; SILVA, Itamar Mendes; LIMA, Marcelo (org.). **Política educacional e gestão na escola básica: perspectivas**. 2. ed. São Carlos: Pedro & João Editores, 2019. p. 63-75.

SEIXAS, Beatriz. A revolução do petróleo: Espírito Santo se tornou o segundo maior produtor de óleo e gás do país, e atraiu investimentos bilionários. **Gazeta Online**, Vitória-ES, 10 set. 2017. Economia.

SILVA, L. F.; JACOVINE, L. A. G.; SILVA, M. L.; ISBAEX, C.; REGO, L. J. S. Correção das variáveis socioeconômicas e ambientais com royalties petrolíferos e CFEM Municiver. **Rev. Floresta e Ambiente**; 24: e00139815, p. 2/8, 2017.

SILVA, J. A. F. **Contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO: 2015.

SILVA, A. C. R. de. **Metodologia da pesquisa aplicada a contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações e teses**. 2. ed. 2. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Voto do Relator 01865/2020-4**. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/contasdegovernoestado/wp-content/uploads/sites/5/2020/08/Voto-do-Relator-018652020-4.pdf>>. Acesso em 3 ago. 2021.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Relatório de Auditoria 00057/2019-2**. Disponível em: <<file:///C:/Users/Escritorio/Downloads/Acordao+423-2022-4.pdf>>. Acesso em 3 ago. 2021.

TCEES. **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**. (2018). Disponível em: <<https://cidades.tce.es.gov.br/#/IEGM/2016/Manual>>. Acesso em 3 ago. 2021.

TCEES. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Painel de Controle**. Disponível em: <<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/>>. Acesso em 3 ago. 2021.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Royalties de petróleo:** compensação financeira aos Estados, Municípios e órgão da Administração Direta afetados. 2019. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E72073A5F017227F0D7885026>>. Acesso em 10/02/2023.

TORRONTEGUY, A. F. **A aplicação dos royalties do petróleo e a efetividade dos direitos fundamentais sociais.** 158 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009.

APÊNDICE A – PRODUTO FINAL







**Constitucionalidade
e da destinação
dos recursos
advindos dos
royalties do
petróleo**

A Constituição assegura, em seu artigo 20, § 1º, 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 (BRASIL, 1988).

Os royalties, São contraprestações dedicadas aos Estados e Municípios a fim de minimizar e balancear os danos causados pela extração do mesmo (BRASIL, 2019). Tais valores são cobrados para custear também as prestações de serviços, educação, saúde, segurança, entre outros, mesmo não estando ligados diretamente aos custos (BRASIL, 2019).



PELO QUE CONSTA ATRAVÉS DA PESQUISA, O MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY VEM DIRECIONANDO AS RECEITAS DOS ROYALTIES PARA DIVERSAS ÁREAS, E EM ESPECIAL, VEM CUMPRINDO CORRETAMENTE O INVESTIMENTO DE PELO MENOS 15% DA SUA ARRECADAÇÃO TOTAL EM SAÚDE, CONFORME PREVISTO NA LEI Nº 141/12, E AO ESTABELECIDO NA LEI Nº 9.394, QUE PREVÊ A APLICAÇÃO DE PELO MENOS 25% DA ARRECADAÇÃO TOTAL MUNICIPAL EM EDUCAÇÃO. ESTES LIMITES FORAM SUPERIORES, CHEGANDO AO PATAMAR DE 34,9% NA ÁREA DA SAÚDE E DE 31,1% NA ÁREA DE EDUCAÇÃO, ILUSTRANDO COMO O MUNICÍPIO PRIORIZA O DESENVOLVIMENTO NESTES SETORES.

DESTA FORMA, HÁ EVIDÊNCIAS NO RESULTADO QUE APONTAM QUE A VANTAGEM ECONÔMICA ADVINDA DAS RECEITAS DOS ROYALTIES, TEM AUMENTADO A QUALIDADE DE VIDA DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO E GERADO INVESTIMENTOS NAS DIVERSAS ÁREAS E PROJETOS DO MUNICÍPIO, EM ESPECIAL NA ÁREA DA SAÚDE E EDUCAÇÃO. TORNANDO-SE RELEVANTE APRESENTAR A IMPORTÂNCIA QUE A ARRECADAÇÃO DOS ROYALTIES REFLETE EM BENEFÍCIOS AOS CIDADÃOS, EM ESPECIAL PARA REALIZAR AÇÕES QUE VISEM O PREPARO DA REGIÃO PARA A ÉPOCA EM QUE AS RESERVAS DE PETRÓLEO E GÁS SE ESGOTAREM.

MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY, AS RECEITAS DOS ROYALTIES REPRESENTARAM ATÉ 72 % (SETENTA E DOIS POR CENTO) DA ARRECADAÇÃO TOTAL MUNICIPAL NO PERÍODO 2015-2019