

## A LEI 12.858 E A APLICAÇÃO DE ROYALTIES EM SAÚDE NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES PRODUTORES DE PETRÓLEO NO REGIME DE PARTILHA\*

### LAW 12.858 AND THE APPLICATION OF ROYALTIES IN HEALTH IN FLUMINENSE MUNICIPALITIES PRODUCING OIL IN THE SHARING REGIME

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle <sup>A</sup>

 <https://orcid.org/0000-0001-8721-6936>

Correspondência: [gustavo.territorios@gmail.com](mailto:gustavo.territorios@gmail.com)

Marlon Gomes Ney <sup>B</sup>

 <https://orcid.org/0000-0002-0302-6818>

Correspondência: [marlonney@uenf.br](mailto:marlonney@uenf.br)

<sup>A</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

<sup>B</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.67953

Recebido em: 06 jun. 2022 | Aceito em: 23 jun. 2022.

#### RESUMO

O objetivo desse artigo é identificar e analisar os primeiros efeitos da vinculação legal à saúde (Lei 12.858/2013) de parte dos royalties e participações especiais gerados por campos de produção amparados por contratos posteriores a 03 de dezembro de 2012. Para tanto, foram levantados todos os campos enquadráveis nessa normativa e identificados os municípios com eles confrontantes, os quais concentram a maior parte da fatia de royalties geradas por esses campos e distribuídas à instância municipal. Em seguida selecionamos os quatro municípios fluminenses incluídos nessa lista e sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), a saber, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ) e Saquarema (RJ). Não consideramos a capital do estado por estar sujeita a seu próprio tribunal de contas municipal e porque os valores envolvidos são insignificantes frente a seu orçamento. Os resultados apontam que, como a proporção das rendas petrolíferas geradas por campos contratados a partir de dezembro de 2012 na RCL ainda é pequena, a Lei 12.858/2013 não chegou a gerar, no período de 2015 a 2020, um aumento da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas.

**Palavras-chave:** royalties do petróleo; royalties para a saúde; lei 12.858.

---

\* Este artigo é resultado de pesquisa financiada pelo Projeto de Educação Ambiental (PEA) Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos, que é uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo Ibama.

 Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

## ABSTRACT

The objective of this article is to identify and analyze the first effects of the legal link to health (Law 12,858/2013) of part of royalties and special participations generated by production fields supported by contracts after December 3, 2012. all fields included in this regulation and the municipalities facing them identified, which concentrate most of the share of royalties generated by these fields and distributed to the municipal level. Next, we selected the four municipalities in the state of Rio de Janeiro included in this list and subject to inspection by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ), namely, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ) and Saquarema (RJ). We do not consider the state capital because it is subject to its own municipal court of accounts and because the amounts involved are insignificant compared to its budget. The results show that, as the proportion of oil revenues generated by fields contracted from December 2012 on in the RCL is still small, Law 12,858/2013 did not generate, in the period from 2015 to 2020, an increase in the share of spending with health in the total paid expenses.

**Keywords:** oil royalties; health royalties; law 12.858.

## 1. Introdução

Em 2013, a Lei 12.858 obrigou estados e municípios a destinarem integralmente à educação (75%) e à saúde (25%) os royalties e participações especiais gerados por campos marítimos amparados por contratos posteriores a 03/12/12. Mesmo não tendo havido lei ou decreto de regulamentação, pelo menos o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) exige desde 2019 seu cumprimento no âmbito de sua jurisdição<sup>1</sup>.

A vinculação de receitas orçamentárias a fins específicos é medida excepcional, que contraria o princípio constitucional da não afetação de receitas (BRASIL, 1988), o qual tem como exceção o uso dos recursos para os serviços públicos de saúde e educação. Outras duas exceções são sua utilização “para realização de atividades da administração tributária” e para a “prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita”. (BRASIL, 1988).

Posições favoráveis à vinculação frequentemente se baseiam, conforme Rajkumar (2004 apud DANTAS, 2008, p. 10), em três postulados. O Princípio do Benefício (*Benefit Principle*) tem como premissas que o bem ou serviço a ser provido deve possuir fortes

---

<sup>1</sup> Informação verbal do técnico Mateus Aldin Martins, do TCE/RJ, durante formação de equipe do projeto Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos, em 13/08/21.

características de bem privado e que os valores arrecadados devem ser integralmente aplicados (ou quase isso) na finalidade prevista. O Princípio do Aumento de Receitas (*The Revenue Enhancement*) consiste na constatação de que certas destinações, socialmente valoradas, fornecem um suporte político em geral ausente para o aumento de receitas — por exemplo, “vincular tributos sobre cigarros ou jogos a atividades como esportes, cultura, educação e saúde” (DANTAS, 2008, p. 12). Finalmente, o Princípio da Proteção (*The Protection Principle*) parte da pressuposição de que o processo orçamentário anual seja instável e envolva certa volatilidade nos padrões de gastos ao longo do tempo e, assim, justifica a vinculação como meio de “assegurar que o governo cumpra suas obrigações com itens obrigatórios de despesas” (DANTAS, 2008, p. 13).

Conforme Dal Bianco (2010), não faltam críticas à alegada rigidez orçamentária resultante das vinculações em vigor no Brasil. No dizer de Torres, o engessamento do gasto público, se não reservado à garantia de direitos fundamentais, se converteria em “meras políticas públicas indevidamente constitucionalizadas” (TORRES, 2008 *apud* DAL BIANCO, 2010, p. 110). Meressi (2006, p. 14) chega a afirmar que a não afetação da receita “é o princípio mais infringido no Orçamento da União, haja vista a excessiva utilização de vinculações de receitas, o que torna a peça orçamentária extremamente rígida”.

Carvalho (2010) pondera que o que é considerado bom para um Estado pode ser ruim para outro ou passar de uma condição a outra com o decurso do tempo. Para o autor “o que deve ser primordialmente considerado é que grupos de interesse beneficiados tentam *capturar* o máximo possível do conjunto de externalidades positivas advindas dos recursos públicos” (CARVALHO, 2010, p. 52). As vinculações seriam, assim, mais um instrumento utilizado para a defesa de interesses específicos.

No caso específico dos royalties, o fato de se tratar de recursos finitos sustenta a tese do imperativo ético da justiça intergeracional, ou seja, a ideia de que as gerações futuras também devem usufruir dos benefícios da extração de recursos minerais que ocorre no presente. Esse enquadramento sugere a conveniência de vincular a aplicação de tais receitas a certas atividades ou áreas predeterminadas. Serra (2005, p. 68-69) indica que no nível subnacional a “promoção da justiça intergeracional pode seguir a alternativa de promover a diversificação produtiva (...)”.

De sua parte, Silva *et al.* (2017), ao analisarem a correlação entre variáveis ambientais, econômicas e sociais e receitas petrolíferas municipais, apontam que a maior arrecadação de royalties tem pouco efeito no desenvolvimento social ou ambiental, o que poderia ser explicado pela ausência de dispositivo jurídico que garanta maior uso dos recursos

nessas áreas. Também Acruche *et al.* (2019), ao compararem volumes de repasses de royalties com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, concluíram que “maiores níveis de royalties *per capita* não estão associados a melhores condições de desenvolvimento humano” e que aspectos da legislação anteriores à Lei 12.858/2013 “também contribuíram para uma distribuição de verbas em áreas que não produziam efeitos diretos na saúde e educação” (ACRUCHE *et al.*, 2019, p. 39).

O objetivo deste artigo é, assim, analisar se, e em que medida, a Lei 12.858 tem contribuído para que maior parcela das receitas de royalties e participações especiais seja investida na melhoria da qualidade de vida da população por meio da expansão dos gastos públicos locais em saúde. Serão aqui analisados quatro municípios fluminenses produtores de petróleo: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema.

A próxima seção faz uma breve análise histórica sobre as mudanças nos marcos regulatórios da exploração e produção de petróleo e gás no Brasil. Os critérios de seleção dos quatro municípios estão descritos na seção 3, bem como a evolução recente das suas receitas de royalties e participações especiais, da receita corrente líquida (RCL) e do efeito da Lei 12.858 na vinculação das rendas petrolíferas aos gastos com saúde e educação. Na quarta seção, é analisada a evolução dos gastos com saúde e como eles podem ser afetados pela lei. O artigo é concluído com as considerações finais.

## 2. Breve histórico dos marcos regulatórios

A promulgação da Lei 2004 (BRASIL, 1953) consagrou o princípio do monopólio estatal da exploração e produção do petróleo e previu a criação da Petrobras, que exerceria, até 1997, o monopólio em nome do Estado brasileiro<sup>2</sup>. A Petrobras tinha que pagar aos estados produtores (em terra) 5% do valor do petróleo ou gás extraído, em proporção à produção de cada ente. Dos 5%, os estados eram obrigados a repassar um quinto (1% do valor da produção) aos municípios produtores (BRASIL, 1953). Quatro

---

<sup>2</sup> Durante o regime militar, houve um período em que outras empresas foram admitidas à exploração e produção mediante contratos de risco. Os primeiros foram assinados em 1976. Por esses contratos, empresas estrangeiras (Shell, Exxon, Texaco, BP, ELF, Total, Marathon, Conoco, Hispanoil, Pecten, Pennzoil) e algumas brasileiras (Azevedo Travassos, Camargo Corrêa e a estatal paulista Paulipetro, entre outras) atuaram, com resultados modestos, no cenário de exploração e produção de petróleo. Com a Constituição de 1988, essa modalidade foi abolida (LUCCHESI, 1998).

anos depois, a lei estabeleceu o repasse direto pela Petrobras de 4% aos estados e 1% aos municípios (BRASIL, 1957).

Até 1969, não havia pagamento de royalties<sup>3</sup> pela produção marítima. Nesse ano, um decreto-lei do regime militar previu esse pagamento e destinou os recursos:

em partes iguais, ao Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia, para constituição do Fundo Nacional de Mineração, e ao Ministério da Educação e Cultura, para o incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências (BRASIL, 1969).

Em 1973, outro decreto-lei destinou os mesmos recursos ao então Conselho Nacional do Petróleo (CNP), vinculado ao Ministério das Minas e Energia, “para formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica” (BRASIL, 1973).

O não pagamento de royalties a estados e municípios pela produção marítima se prolongou até meados da década de 1980, ainda que já em 1968 tenha sido descoberto o campo marítimo pioneiro de Guaricema, em Sergipe (LUCCHESI, 1998), e que na Bacia de Campos já tivessem sido descobertos campos importantes<sup>4</sup>. Movimentos locais pró-royalties eclodiram em Campos dos Goytacazes (VIANA, 2000) e Macaé (PINHO, 2020)<sup>5</sup>. Em 1984, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei com esse teor, mas o projeto foi vetado em 03/07/1984 (A NOTÍCIA 1984 *apud* VIANA, 2000, p. 261)<sup>6</sup>.

Com a queda do regime militar, iniciou-se nova tentativa de aprovar a extensão dos royalties aos estados e municípios confrontantes com a produção marítima. Com o provável objetivo de ampliar o arco de apoios, o novo projeto incluiu no grupo dos

---

<sup>3</sup> Embora devidos desde a lei que criou o monopólio estatal e previu a fundação da Petrobras (BRASIL, 1953), os royalties só surgiram na legislação com essa nomenclatura em 1997 (BRASIL, 1997). Na descrição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), instituída na mesma ocasião, trata-se de uma “uma compensação financeira devida à União aos estados, ao Distrito Federal, e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.” (ANP, 2021b).

<sup>4</sup> Exemplos: Garoupa (descoberta 11/12/1974, produção a partir de 28/02/1979), Namorado (descoberta 23/11/1975, produção 30/06/1979), Badejo (descoberta 09/11/1975, produção 01/12/1981) e Albacora (descoberta 11/09/1984, produção 24/10/1987), conforme ANP (2021a).

<sup>5</sup> Parte importante da memória do movimento pró-royalties de Macaé se encontra em poder de Rubem Gonzaga de Almeida Pereira, membro do Núcleo de Vigilância Cidadã (NVC) macaense em 2021 e filho do ex-presidente da Câmara Municipal Rubem de Almeida Pereira.

<sup>6</sup> No Diário do Congresso Nacional de 19 de setembro de 1984 é possível constatar a manifestação de deputados e senadores das mais distintas forças políticas, incluindo o partido do governo — Partido Democrático Social (PDS), sucessor da Arena —, contra o veto presidencial (CONGRESSO NACIONAL, 1984). Aponta-se que a presença de Leonel Brizola, destacado opositor do regime militar, como governador do Rio de Janeiro tenha sido fator de resistência do governo federal em atender ao pleito.

municípios beneficiários os situados nas áreas geoeconômicas dos considerados produtores. O projeto, do senador Nelson Carneiro (PTB/RJ), foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo presidente José Sarney em solenidade realizada em praça pública de Campos dos Goytacazes (RJ). Foi a Lei 7.453 (BRASIL, 1985), que fixou os seguintes parâmetros de rateio das receitas: 1,5% do valor da produção aos estados, 1,5% aos municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios. Para dar sentido prático à lei, seria promulgada, no ano seguinte, a Lei 7.525 (BRASIL, 1986a), que definiu o conceito de áreas geoeconômicas, desdobradas em três zonas por estado: zonas de produção principal e secundária e zona limítrofe<sup>7</sup>.

Essa mesma Lei 7.525 estabeleceu como obrigatoriedade, hoje não mais vigente, a aplicação dos recursos de royalties exclusivamente “em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (BRASIL, 1986a)<sup>8</sup>. O decreto 93.189/1986 (BRASIL, 1986b) detalhou os critérios para o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) desenhar a projeção das costas estaduais e municipais em direção ao oceano e, dessa forma, apontar os entes confrontantes com a produção (produtores).

Sem a pretensão de esmiuçar os percentuais destinados a cada ente<sup>9</sup>, importa destacar o princípio de solidariedade (dentro do estado produtor) que se pode ver por trás das normas de rateio previstas por essa lei. Esse princípio se manifesta primeiro na inclusão, entre os beneficiários, de todo um circuito de vizinhança em relação aos municípios produtores. Em segundo lugar, o rateio dos recursos entre os municípios é proporcional à população de cada um, e não à produção a ele atribuída<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> A zona de produção principal compreende os municípios confrontantes com poços e aqueles que abriguem três ou mais instalações industriais ligadas à atividade de exploração e produção ou instalações de apoio, como portos, aeroportos e oficinas, entre outras; esse grupo fica com 60% do que é destinado aos municípios produtores e áreas geoeconômicas. A zona de produção secundária, que reúne os municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos ligados diretamente ao escoamento da produção, fica com 10%. Já a zona limítrofe, que fica com os outros 30%, é formada por municípios vizinhos aos integrantes da zona principal e por aqueles que “sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural” (BRASIL, 1986a).

<sup>8</sup> Essa exigência deixaria de valer com a aprovação da Lei 9.478/1997, que não apenas se omitiu a respeito das aplicações possíveis ou vedadas, como também revogou completamente a Lei 2004/1953; era o artigo 27 dessa lei dos anos 1950, com nova redação definida pela Lei 7.525/1986, que continha tais obrigações.

<sup>9</sup> Para uma exposição didática e pormenorizada do rateio de royalties e das participações especiais, ver Gantos (2019).

<sup>10</sup> A proporcionalidade é muito distante da perfeição porque, segundo o Decreto 01/1991 (BRASIL, 1991), os municípios são agrupados em 21 faixas de população, sendo que a mais alta inclui todos os municípios com mais de 144 mil habitantes. A falta de atualização dessas faixas após três décadas atribui em 2021 o

Com a Lei 7.990 (BRASIL, 1989), que incluiu entre os contemplados municípios onde se localizem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque, ficou proibida a aplicação dos royalties em pagamento de dívidas e de servidores do quadro permanente. Essa lei se aplica não apenas às receitas advindas do petróleo, mas também às oriundas da extração de outros minerais e da geração de energia elétrica<sup>11</sup>.

Em 1997, com a chamada Lei do Petróleo (BRASIL, 1997), foi implantado o regime de concessão, que na prática acabou com o monopólio exercido pela Petrobras. Foi ali prevista a implantação do que veio a ser a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). De acordo com esse marco, as reservas de petróleo e gás natural continuam pertencendo ao Estado brasileiro, mas, mediante licitação, empresas ou consórcios poderiam explorar certas porções do território (em terra ou no mar) e, na hipótese de descobertas comerciais, apropriar-se da produção, pagando ao Estado as compensações devidas. A compensação ordinária são os royalties, devidos qualquer que seja o volume da produção, incidindo sobre seu valor bruto e sendo repassados aos estados, municípios e demais beneficiários no segundo mês após o da produção. Extraordinariamente, quando houver grande produção e/ou lucratividade, a empresa é obrigada a pagar também as participações especiais, que incidem sobre um valor líquido correspondente à “receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor” (BRASIL, 1997). Os repasses a estados e municípios produtores são trimestrais. O novo marco duplicou a alíquota dos royalties, que passaram de 5% sobre o valor da produção para uma alíquota padrão de 10%, podendo ser reduzida — conforme os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores — a um mínimo de 5%. Como apontam Serra *et al.* (2006), a lei de 1997:

não alterou a distribuição da alíquota mínima de 5%, mas instituiu um rateio diferente para os chamados royalties excedentes, que fica entre 5% e 10%. Este fato atenuou possíveis resistências dos entes da

---

mesmo quinhão a municipalidades tão díspares em termos de porte como Angra dos Reis (RJ) e Rio de Janeiro (RJ), cujas populações, contadas pelo Censo de 2010, são respectivamente de 169.511 e 6.320.446 habitantes (IBGE, 2010).

<sup>11</sup> Curiosamente, uma alteração introduzida em 2013 por uma norma voltada exclusivamente para os royalties do petróleo (BRASIL, 2013a) acabou valendo para as demais modalidades: a partir de então, os royalties (não apenas do petróleo) podem ser usados para cobrir despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo “as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 1989; BRASIL, 2013a).

federação que poderiam interpretar a lei como uma violação aos direitos adquiridos. (SERRA *et al.*, 2006, p. 77).

Para os chamados royalties excedentes a 5%<sup>12</sup>, a nova normatização deixou de lado o traço de solidariedade dentro do mesmo estado, uma vez que concentrou os repasses nos municípios considerados produtores (sem benefício à vizinhança) e estabeleceu o rateio proporcional à produção (e não à população). Esse viés de concentrar nos produtores os recursos repassados aos municípios vale também para o rateio das participações especiais.

A descoberta de reservatórios na camada do pré-sal, de volumes sem precedentes na história da exploração do petróleo no Brasil, suscitou um novo movimento de alteração no marco regulatório do setor. Conforme a Lei 12.351 (BRASIL, 2010), estabeleceu-se o regime de partilha de produção para o chamado polígono do pré-sal<sup>13</sup> e outras áreas que venham a ser consideradas estratégicas. Essa lei permite que o Estado licite a contratação de empresas/consórcios para efetuar a exploração nessas áreas ou contrate diretamente a Petrobras<sup>14</sup>. Diferentemente do regime de concessão, pelo qual a empresa operadora se torna proprietária do petróleo porventura encontrado, mediante pagamento de royalties e eventuais participações especiais ao Estado, no regime de partilha a licitação é definida por um percentual oferecido para o Estado no momento da licitação. Ganha o certame a empresa ou consórcio que oferecer ao Estado a maior fatia do excedente em óleo, ou seja, a maior diferença entre o valor bruto da produção e o chamado custo em óleo, definido como:

parcela da produção de petróleo (...) correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações, sujeita a limites, prazos e condições estabelecidos em contrato. (BRASIL, 2010).

---

<sup>12</sup> A contabilidade pública frequentemente usa uma nomenclatura inadequada para se referir a esses recursos: “royalties pelo excedente da produção”. Na verdade, não se trata de uma produção excedente, mas de uma parte do percentual sobre a produção que é excedente à alíquota mínima de 5%.

<sup>13</sup> Porção do território marítimo com aproximadamente 149 mil quilômetros quadrados (PRÉ-SAL PETRÓLEO, 2020?) — em torno de 3,5 vezes a superfície do estado do Rio de Janeiro — situada entre Santa Catarina, a sul, e o Espírito Santo, a norte, delimitada por 11 vértices descritos em anexo à Lei 12.351/2010 (BRASIL, 2010).

<sup>14</sup> Essa opção, que *não foi* abolida com as mudanças introduzidas após a deposição da presidente Dilma Rousseff, em 2016 (ver adiante), é considerada a mais interessante para o país por Sauer & Rodrigues (2016), que a enquadram em um regime de contratação de serviços. (SAUER & RODRIGUES, 2016, p. 201).

A presença obrigatória da Petrobras como operadora e com no mínimo 30% de participação no consórcio vencedor da licitação estava prevista na redação original da lei. Em 2016, já após a deposição da presidente Dilma Rousseff, a Lei 13.365 ofereceu à Petrobras “a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha” (BRASIL, 2016). Em sendo exercido o direito de opção pela empresa, permanece em 30% o percentual mínimo de participação no consórcio.

Em 2012, as bancadas dos estados não fortemente contemplados com rendas do petróleo se articularam para estabelecer novos critérios de rateio das participações governamentais. A Lei 12.734 (BRASIL, 2012) diminuiu o quinhão dos estados produtores e ainda mais fortemente o dos municípios assim considerados, aumentando a fatia dos estados e municípios não produtores. Graças a uma ação direta de inconstitucionalidade movida pelo governo do estado do Rio de Janeiro (BRASIL, 2013b), os artigos da lei que tratam da redistribuição das rendas estão provisoriamente sem vigência.

Em sendo validada a íntegra da lei, para os estados produtores a fração dos royalties gerados pela sua produção cairia de aproximadamente 26,5%<sup>15</sup> para 20% no regime de concessão e para 22% no regime de partilha. Para os municípios produtores, a perda seria mais significativa. Na parcela que atualmente repartem com os municípios das zonas de produção secundária e limítrofe, os produtores experimentaríamos uma queda de 30% para 4% do bolo, ou seja, dos royalties gerados em seu estado. Na atual parcela de royalties que fica concentrada nos produtores (royalties excedentes), a “fatia do bolo” cairia de 22,5% para 4% no regime de concessão e para 5% no regime de partilha. Quanto à participação especial, o quinhão dos estados produtores cairia à metade — de 40% para 20% do total —, enquanto o dos municípios produtores cairia de 10% para 4%<sup>16</sup>.

Outra mudança importante é a já referida Lei 12.858 (BRASIL, 2013a), que vincula 75% das receitas de royalties e participações especiais recebidas por estados e municípios a gastos com educação e 25% a gastos com saúde. A regra vale apenas para

---

<sup>15</sup> Supondo, para fins esquemáticos, a alíquota padrão de 10% sobre o valor da produção estabelecida no marco legal de 1997.

<sup>16</sup> No novo marco seria abolida a distinção de critérios de rateio entre a parcela de royalties a 5% e a parcela de royalties excedentes a 5%, habilmente incluída na Lei do Petróleo (BRASIL, 1997). No regime de concessão, isso significaria uma perda adicional aos municípios produtores: todo o montante destinado a estes — e não apenas uma parte — seria repartido com os vizinhos; a participação especial permaneceria restrita aos confrontantes com a produção. No regime de partilha, em que a participação especial não é devida, os royalties ficariam concentrados nos próprios produtores.

campos de produção resultantes de contratos assinados a partir de dezembro de 2012. Na próxima seção, veremos o protagonismo da emergente Bacia de Santos na geração de receitas oriundas da produção de destinadas exclusivamente à educação e saúde, destacando os critérios de escolha dos municípios que serão analisados.

### **3. O efeito da lei 12.858/2013 na aplicação das receitas de royalties e participações especiais na saúde em municípios fluminenses**

Até o mês de maio de 2022, a ANP realizou oito rodadas de licitação na modalidade do regime de partilha, sendo ofertados 25 blocos situados no polígono do pré-sal, entre os quais 19 foram arrematados<sup>17</sup>. Embora todos os contratos gerados pelas licitações já tenham sido assinados, até o momento seis campos começaram sua produção, sendo um na Bacia de Campos — o de Tartaruga Verde Sudoeste — e cinco na Bacia de Santos — os campos de Búzios ECO, Mero, Nordeste de Sapinhoá, Noroeste de Sapinhoá, Sudoeste de Sapinhoá. Esses são os campos que atualmente geram royalties que devem ser gastos apenas com saúde e educação<sup>18</sup>.

A tabela 1 apresenta os valores das rendas de petróleo exclusivas para a saúde e educação geradas pelos cinco novos campos de produção considerados e que foram recebidos por cada um dos sete municípios com eles confrontantes, a saber, Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ), Saquarema (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Ilhabela (SP) e São Sebastião (SP). A tabela 1 também mostra o percentual que esses recursos representam nos valores totais de royalties e participações especiais recebidos por cada município, somando os recursos oriundos dos campos contratados antes e depois de

---

<sup>17</sup> Dados baseados em levantamento feito na seção própria do sítio eletrônico da ANP (ANP, 2022a) e checagem com informação prestada em 16/11/21 pela Agência por meio do e-sic número de protocolo 48003.006512/2021-19. Conforme a ANP, os campos marítimos amparados por contratos posteriores a 03/12/12 e em fase de produção em 16/11/21 eram Nordeste de Sapinhoá, Noroeste de Sapinhoá, Sudoeste de Sapinhoá e Tartaruga Verde Sudoeste. Búzios\_ECO e Mero constam como “em desenvolvimento”, mas, conforme o aplicativo ANP para celulares, mesmo com esse *status* tiveram início de produção respectivamente em 01/09/21 e 01/12/17. Na lista da ANP constam ainda como “em desenvolvimento” os campos Bacalhau Norte e Itapu\_ECO, para os quais não há, até 30/04/22, registro de início de produção. Em dezembro de 2021 foi realizada a segunda rodada de licitação do excedente de cessão onerosa, tendo sido ofertados e arrematados os blocos de Atapu e Sépia, ambos com a Petrobras como operadora. É de se esperar que tais blocos, situados em áreas já exploradas, gerem novos campos de produção em breve. Os contratos foram assinados em 27/04/22 (ANP, 2022c).

<sup>18</sup> Por ter começado a fase de produção em setembro de 2021, gerando o primeiro repasse de royalties em novembro do mesmo ano, não consideramos aqui os royalties gerados pelo campo de Búzios\_ECO.

dezembro de 2012. Conforme pode se observar, Ilhabela (SP) e Saquarema (RJ) são, dentre os municípios selecionados, os que mais receberam, em 2020, renda de royalties e participações especiais, arrecadando respectivamente R\$ 501 milhões e R\$ 456 milhões.

**Tabela 1** - Valor nominal dos royalties destinados exclusivamente à educação e saúde, e total de royalties e participações especiais repassados aos municípios de Araruama (RJ), Arraial do Cabo (RJ), Quissamã (RJ), Saquarema (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Ilhabela (SP) e São Sebastião (SP), em 2019 e 2020.

Municípios	2019			2020		
	Educação e Saúde	Royalties + Part. Especiais	% Educação e Saúde	Educação e Saúde	Royalties + Part. Especiais	% Educação e Saúde
	Araruama (RJ)	24.745.131	98.977.717	25,00	21.421.682	120.641.412
Arraial do Cabo (RJ)	17.499.294	75.492.243	23,18	15.658.539	91.211.128	17,17
Quissamã (RJ)	665.021	98.041.990	0,68	24.128.896	141.084.918	17,10
Saquarema (RJ)	17.375.926	205.515.833	8,45	17.603.154	456.070.869	3,86
Rio de Janeiro (RJ)	1.661.672	348.847.549	0,48	26.389.387	338.142.791	7,80
Ilhabela (SP)	968.409	715.376.120	0,14	33.864.019	501.151.504	6,76
São Sebastião (SP)	2.022.576	117.575.121	1,72	5.869.687	91.749.559	6,40

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b).

Nota-se que, em 2020, em três municípios as rendas “carimbadas” se apresentaram mais representativas nos totais recebidos: Araruama, 17,8%, Arraial do Cabo, 17,2%, e Quissamã, 17,1%. Quanto a este último, o salto experimentado nos repasses de aplicação obrigatória de um ano para outro não traduz uma tendência, mas sim um fato isolado que marcou o repasse de agosto de 2020. Naquele mês, o município de Quissamã recebeu, segundo a planilha da ANP, 84,36% do total anual — ou seja, R\$ 20,35 milhões dos R\$ 24,3 milhões acumulados no ano<sup>19</sup>.

Embora a agência divulgue apenas a soma dos recursos de royalties destinados à saúde e educação, os valores que cabem à saúde representam 25% desse total. O resultado

<sup>19</sup> Não se pode atribuir esse valor atípico (superior a R\$ 20 milhões) a eventual pico de produção do campo de Tartaruga Verde Sudoeste, que tem 50% de confrontação média com Quissamã. Os royalties totais gerados por esse campo e repassados em agosto de 2020 ao conjunto dos beneficiários (estado, municípios, instâncias federais) foram de R\$ 9.921.925,88 (ANP, 2020).

é que, em 2020, o valor total de recursos destinados exclusivamente à saúde é de R\$ 5,4 milhões em Araruama (RJ), R\$ 3,9 milhões em Arraial do Cabo (RJ), R\$ 6,0 milhões em Quissamã (RJ), R\$ 4,4 milhões em Saquarema (RJ), R\$ 6,6 milhões no Rio de Janeiro (RJ), R\$ 8,5 milhões em Ilhabela (SP) e R\$ 1,5 milhão em São Sebastião (SP). Todos esses valores representam ainda um percentual muito pequeno das receitas de petróleo, em que a parcela máxima chega a apenas 4,4%, em Araruama (RJ), e a mínima é de 1,0%, em Saquarema (RJ). É muito provável que, em um futuro próximo, esses e outros municípios receberão valores bem maiores destinados exclusivamente à saúde.

Conforme se pode observar na tabela 1, além da cidade do Rio de Janeiro, os municípios fluminenses confrontantes com campos produtores de petróleo amparados por contratos posteriores a 03 de dezembro de 2012 são: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema<sup>20</sup>. Eles foram escolhidos para a pesquisa porque pertencem ao mesmo estado e são fiscalizados pela mesma instância, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), que passou a exigir o cumprimento da lei em 2019. A capital do estado foi excluída porque — além de estar sujeita a diretrizes de seu próprio tribunal de contas municipal — suas receitas da produção de petróleo correspondem a uma parcela ínfima em relação ao orçamento total (BRETAS *et al.*, 2019). Ressalte-se que os royalties “carimbados” para educação e saúde não chegam apenas aos municípios confrontantes com os campos recentes, mas focamos esse perfil porque os valores repassados a outras categorias de municípios são muito pulverizados e pouco representativos.

A tabela 2 mostra os valores das receitas de royalties e participações especiais dos municípios selecionados, de 2015 a 2020. Os valores reais foram obtidos corrigindo toda série para o ano de 2020, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE. Nota-se que o valor real dos repasses aumentou significativamente nos quatro municípios, com destaque para Saquarema, em que ele subiu de R\$ 33,5 milhões para R\$ 456,1 milhões (+1.262,3%), e Araruama, onde passou de R\$ 10,1 milhões para R\$ 120,6 milhões (+1.099,2%). Nos outros dois municípios o crescimento foi bem menor, mas ainda assim muito elevado.

Conforme pode se observar na tabela 2, Saquarema é o único município em que se observa um crescimento sistemático do valor real dos repasses das rendas de petróleo, o que se deve em larga medida aos royalties gerados pelo campo de Búzios, cuja produção

---

<sup>20</sup> Conforme nota 19, não consideramos o ultra recente campo de Búzios ECO e seus confrontantes.

diária aumentou em mais de cinco vezes entre janeiro de 2019 e dezembro de 2020, passando de 87.949 para 491.741,26 barris de petróleo equivalente no período considerado (ANP, 2022b). Nos demais municípios, o aumento dos repasses acontece de forma mais clara apenas a partir de 2017 (ver tabela 2). Em Arraial do Cabo, por exemplo, depois de haver uma diminuição da receita advinda da produção de petróleo, de 2015 a 2017, de quase R\$ 35,3 milhões para cerca de R\$ 33,0 milhões, seu valor passa a crescer sistematicamente até chegar a mais de R\$ 91,2 milhões, resultando em uma variação, entre 2015 e 2020, da ordem de +158,5%.

**Tabela 2** - Valor nominal e real das receitas de royalties e participações especiais de petróleo e gás natural recebidas pelos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2020 (em R\$ 1.000)

Ano	Valor Nominal				Valor Real			
	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema
2015	8.129	28.511	58.608	27.052	10.060	35.284	72.531	33.479
2016	6.999	46.718	44.443	30.388	8.149	54.396	51.747	35.382
2017	9.337	29.164	56.125	72.743	10.561	32.985	63.479	82.273
2018	37.470	68.629	79.356	102.744	40.849	74.818	86.512	112.009
2019	98.978	75.492	98.042	205.516	103.449	78.902	102.471	214.800
2020	120.641	91.211	141.085	456.071	120.641	91.211	141.085	456.071

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

As rendas do petróleo claramente puxaram o valor real da receita corrente líquida (RCL) dos municípios pesquisados, mesmo no ano de 2020, marcado por uma forte recessão econômica gerada pela pandemia de Covid-19. Nesse ano o valor real da RCL de Saquarema aumentou em quase 60%, passando de R\$ 460,7 milhões para R\$ 730,2 milhões (ver tabela 3). No município de Araruama, em que a variação percentual da RCL foi menor, em 2020 ela subiu de R\$ 449,0 milhões para R\$ 494,1 milhões, um crescimento de R\$ 45,1 milhões (10,0%), no qual cerca de R\$ 21,7 milhões vêm

diretamente do crescimento da renda de royalties e participações especiais (ver tabelas 2 e 3).

Em todo o período analisado, a receita corrente líquida de Saquarema aumentou em R\$ 478,4 milhões, sendo que desse total R\$ 422,6 milhões — ou seja, 88,3% — vieram exclusivamente de royalties e participações especiais (ver tabela 2 e 3). Não é à toa que a participação do repasse da renda de petróleo na RCL cresce sistematicamente, passando de 13,3%, em 2015, para 62,5%, em 2020 (ver tabela 3). Em todos os outros municípios analisados o aumento da RCL também foi claramente puxado pelo crescimento dos repasses das rendas de petróleo, a qual expandiu sua participação na arrecadação: em Araruama passou de 3,1% para 24,4%; em Arraial do Cabo de 24,6% para 41,3%; e em Quissamã de 30,7% para 45,2%.

**Tabela 3** - Valor real da receita corrente líquida (RCL) e participação percentual dos repasses de royalties e participações especial na RCL dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2020 (em R\$ 1.000)

Ano	Valor Real				% de royalties e participações especiais			
	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema
2015	321.951	143.481	236.027	251.781	3,12	24,59	30,73	13,30
2016	313.381	162.609	195.273	239.686	2,60	33,45	26,50	14,76
2017	307.632	129.056	205.574	306.595	3,43	25,56	30,88	26,83
2018	359.585	183.990	260.421	360.640	11,36	40,66	33,22	31,06
2019	449.013	193.290	254.902	460.650	23,04	40,82	40,20	46,63
2020	494.136	221.000	312.287	730.210	24,41	41,27	45,18	62,46

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados do TCE/RJ (2020c) e da ANP (2021b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

A tabela 4 mostra a evolução do valor nominal e real das despesas liquidadas dos municípios. Elas se referem aos dispêndios autorizados pelos municípios e que tiveram os bens entregues ou os serviços prestados, ainda que o efetivo pagamento possa não ter sido feito a todos os fornecedores. Conforme se pode observar, elas tendem a acompanhar de perto a RCL e apresentaram crescimento. Ainda assim chama atenção o fato de que em Saquarema, município em que a receita de royalties mais cresceu, tem acontecido

desde 2017 uma sistemática sobra de recursos, chegando a RCL, em 2020, superar em quase 45,0% o total das despesas liquidadas, mesmo no ano marcado por uma profunda crise econômica e sanitária.

O valor da RCL em Quissamã é 23,7% mais do que as despesas liquidadas, valor que cai para 7,9% em Araruama e 5,8% em Arraial do Cabo. Nota-se ainda que em todos eles o crescimento percentual da RCL foi significativamente superior ao das despesas liquidadas, que aumentaram 102,5% em Saquarema, 33,2% em Araruama, 29,8% em Arraial do Cabo e 6,6%, em Quissamã (ver tabelas 3 e 4).

**Tabela 4** - Valor nominal e real do total das despesas liquidadas dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019 (em R\$ 1.000)

Ano	Valor Nominal				Valor Real			
	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema
2015	277.822	130.011	191.349	201.044	343.822	160.897	236.806	248.804
2016	286.922	143.168	170.321	216.510	334.077	166.697	198.313	252.092
2017	266.571	124.426	168.970	222.876	301.494	140.727	191.107	252.076
2018	304.395	147.802	223.934	280.844	331.845	161.131	244.128	306.170
2019	356.232	186.368	245.623	359.515	372.324	194.787	256.718	375.755
2020	457.914	208.867	252.474	503.947	457.914	208.867	252.474	503.947

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

Comparando os dados das tabelas 3 e 4, é possível observar que enquanto em 2015 e 2016 a regra era as despesas liquidadas dos municípios superarem as receitas, a situação começa se inverter de 2017 para 2018, quando a receita passa sistematicamente a superar as despesas, com duas únicas exceções para o exercício de 2019 nos municípios de Arraial do Cabo e Quissamã — ainda assim, com um déficit muito pequeno, inferior a 1%. Esse reequilíbrio das contas públicas torna ainda mais evidente a enorme dependência dos municípios em relação aos royalties de petróleo. Diferentemente de Saquarema, nos demais municípios os royalties só crescem de forma clara a partir de 2017.

A seguir veremos como se comportaram especificamente os gastos com saúde nos quatro municípios considerados. Iniciamos trazendo as despesas com essa função que, tal como a educação, é área de aplicação privilegiada pela Lei 12.858.

#### **4. Gastos públicos com saúde nos municípios fluminenses produtores de petróleo no regime de partilha**

A tabela 5 e o gráfico 1 mostram a evolução recente do valor nominal e real do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios analisados: todos aumentaram os valores reais de seus gastos de 2015 a 2020. Saquarema foi o município que mais expandiu seus gastos com a função, passando de R\$ 62,8 milhões para R\$ 125,9 milhões. O crescimento observado em todos os municípios pode ser em grande parte justificado pela pandemia de coronavírus. Quando se compara o ano pré-pandemia de 2019 com o ano de 2015, observa-se uma diminuição em dois municípios: Araruama, de R\$ 82,7 milhões para R\$ 73,5 milhões, e Arraial do Cabo, de R\$ 38,4 milhões para R\$ 31,8 milhões, o que representa uma queda de, respectivamente, 11,2% e 17,2%.

Em termos do peso do gasto com saúde no total das despesas liquidadas, observa-se uma flutuação para baixo e para cima ao longo do período considerado. O que se destaca no gráfico 2 são os percentuais de recursos aplicados em saúde pelo município de Quissamã, que se manteve sempre acima dos demais municípios considerados. Além disso, ele é o único município em que há um crescimento claro da participação da saúde no gasto total. Em Saquarema, maior beneficiado pelo aumento das receitas de petróleo, a participação de 25,0% da saúde na despesa liquidada total, em 2020, chega a ser ligeiramente inferior ao percentual de 25,2% observado no início da série, em 2015. Em Arraial do Cabo, por sua vez, a participação dos gastos com a função diminuiu de cerca de 24,0% para 20,3% — ainda que 2020 tenha sido um ano marcado pelo início da pandemia de coronavírus.

O fato é que, ao contrário do que possa parecer, o limite mínimo constitucional de aplicação em saúde de 15,0% das receitas de impostos não se refere ao total da RCL. O piso deixa de fora não só as receitas de taxas e contribuições, como também as oriundas de repasses de royalties e participações especiais — tanto as geradas por campos antigos, que têm livre aplicação, quanto as originadas de campos amparados por contratos

posteriores a 03/12/12, que devem ser aplicadas em educação (75%) e saúde (25%), mas expressamente não contam para o atendimento do mínimo constitucional<sup>21</sup>.

O gráfico 3 mostra, para o ano de 2020, os valores dos repasses de royalties e participações especiais exclusivos para a saúde em função da Lei 12.858 e o total das despesas liquidadas com a função. Os repasses exclusivos para a função correspondem a 25% da soma dos valores da saúde e educação informados na tabela 1.

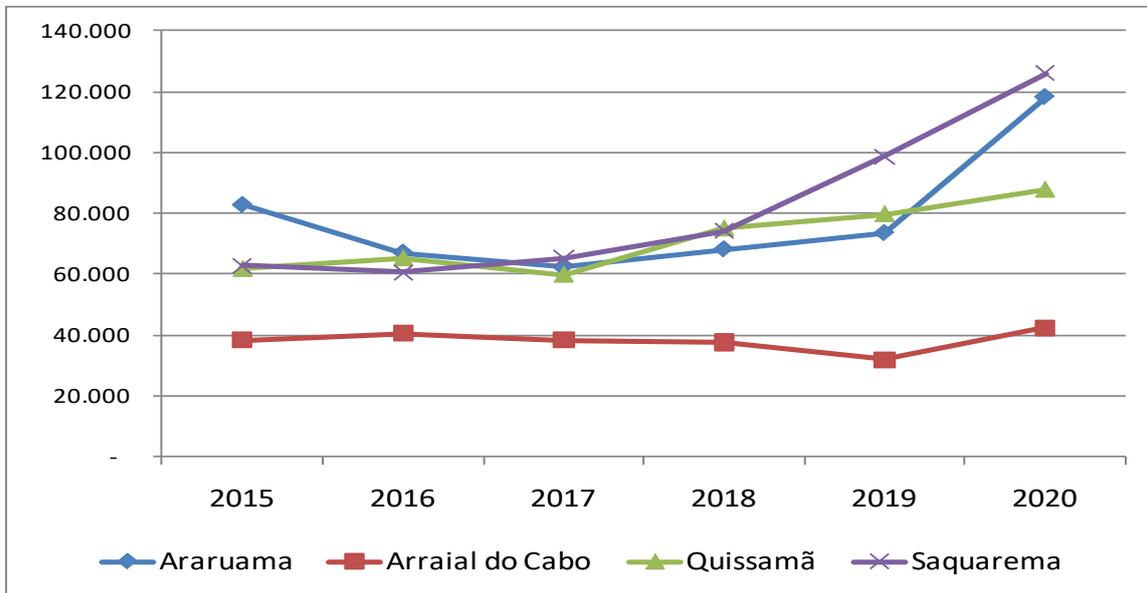
**Tabela 5** - Valor nominal e real do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema de 2015 a 2019 (em R\$1.000).

Ano	Valor Nominal				Valor Real			
	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema	Araruama	Arraial do Cabo	Quissamã	Saquarema
2015	66.845	31.022	49.885	50.706	82.724	38.392	61.736	62.752
2016	57.587	34.782	56.040	52.017	67.051	40.498	65.250	60.566
2017	54.939	33.854	52.926	57.535	62.136	38.289	59.860	65.073
2018	62.505	34.450	68.832	68.005	68.142	37.557	75.039	74.137
2019	70.312	30.422	76.278	94.297	73.488	31.796	79.724	98.557
2020	118.182	42.405	87.709	125.946	118.182	42.405	87.709	125.946

**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020a). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

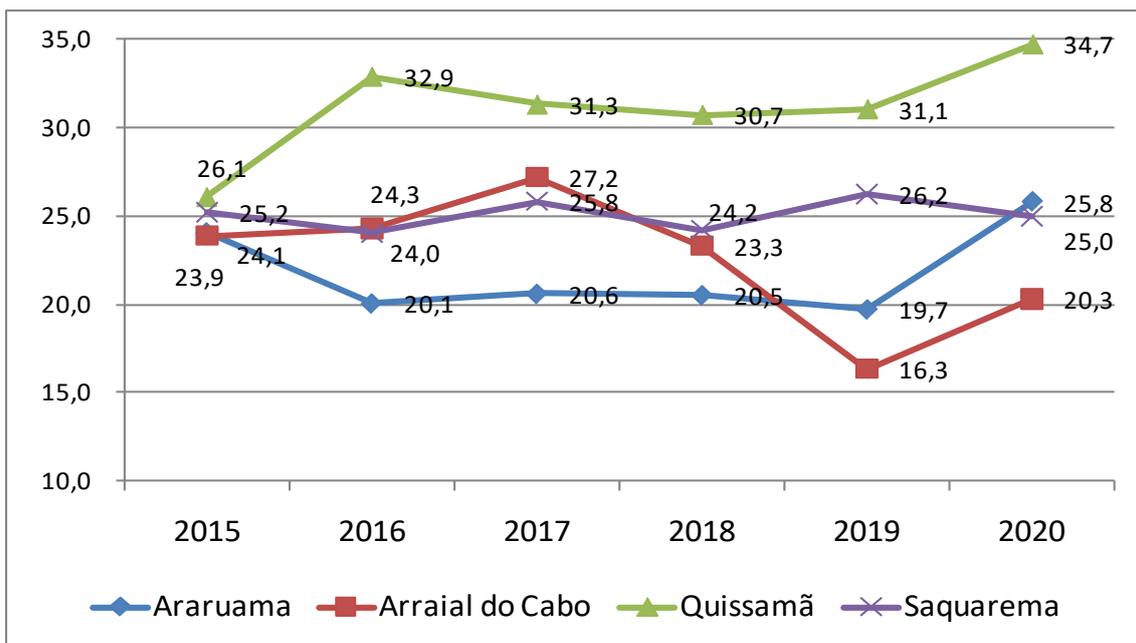
<sup>21</sup> Os relatórios resumidos do demonstrativo das receitas de impostos e das despesas próprias com saúde publicados no site do TCE-RJ (TCE/RJ, 2020a) deixam evidente que os repasses de royalties e participações especiais não entram no montante sobre o qual é aplicado o percentual mínimo constitucional. Além dos impostos municipais — tais como Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Serviços (ISS) —, entram na base de cálculo as receitas de transferências constitucionais e legais tais como as cotas-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) do Imposto Territorial Rural (ITR), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

**Gráfico 1** - Evolução do valor real<sup>1</sup> do total das despesas liquidadas com a função saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019 (em R\$ 1.000).



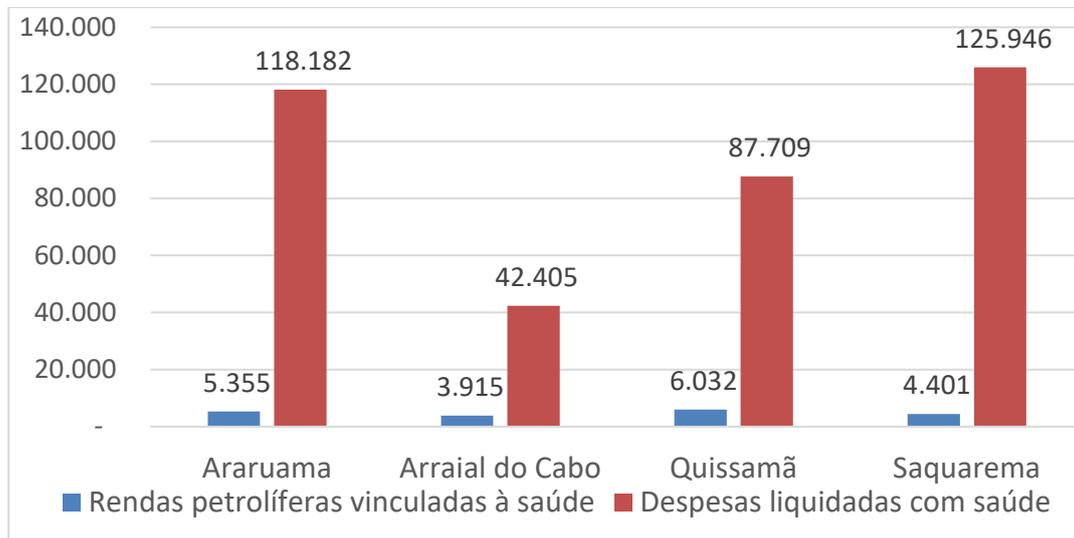
**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b). Os valores reais foram obtidos corrigindo os valores nominais pelo IPCA até 2020.

**Gráfico 2** - Evolução da participação percentual dos gastos com a função saúde no total das despesas liquidadas dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, de 2015 a 2019.



**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados do TCE-RJ (2020b).

**Gráfico 3** - Valores dos royalties e participações especiais exclusivos para a saúde em função da Lei 12.858, e o total das despesas liquidadas com saúde dos municípios de Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema, em 2020. (em R\$ 1.000)



**Fonte:** Elaboração dos autores, com base em dados da ANP (2021b) e do TCE-RJ (2020b).

Conforme se pode observar no gráfico 3, os repasses de royalties e participações especiais exclusivos para a saúde ainda representam pouco frente ao total de despesas liquidadas com a função, especialmente em Saquarema, município em que os R\$ 4,4 milhões recebidos são pouco mais de 3,0% dos quase R\$ 126 milhões gastos. Arraial do Cabo é onde as receitas exclusivas são mais representativas, chegando a quase 10% do total das despesas liquidadas com saúde. Mesmo nesse município, elas ainda equivalem apenas 4,3% dos R\$ 91,2 milhões das rendas de royalties e participações especiais e 1,8% dos mais de R\$ 220 milhões da RCL.

Como a participação das rendas petrolíferas geradas por campos contratados a partir de dezembro de 2012 na RCL ainda é pequena, e só a partir de 2019 o TCE-RJ exigiu o cumprimento da Lei 12.858 (porque até fins de 2018 não havia geração de royalties sujeitos a essas vinculações), referida lei não chegou a gerar, no período de 2015 a 2020, um aumento da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas. De todo modo, é esperado que o aumento da produção de campos contratados a partir da vigência da lei corrija o que vem sendo considerado um erro histórico de uma desvinculação total da aplicação das rendas petrolíferas, especialmente quando se confrontam os repasses com o usufruto desses dois direitos sociais básicos e essenciais para o bem-estar social, que são a saúde e a educação.

## 5. Considerações finais

Esse artigo resgatou as primeiras experiências de gestões municipais com royalties gerados por campos de produção que geram recursos dos quais 25% devem ser obrigatoriamente aplicados em saúde. Elegemos quatro municípios, selecionados por serem confrontantes com campos recentes (que geram recursos de aplicação obrigatória em saúde), serem do mesmo estado e estarem sujeitos às normativas vindas dos mesmos tribunais de contas: Araruama, Arraial do Cabo, Quissamã e Saquarema.

Os dados evidenciam forte expansão das receitas correntes líquidas dos quatro municípios estudados, entre 2015 e 2020, as quais foram puxadas em grande medida pelos repasses diretos de royalties e participações especiais (na maior parte, sem aplicação vinculada). Apesar disso, uma parcela ainda muito pequena das receitas de petróleo está destinada exclusivamente à saúde, tendo em vista que ainda é pequena a parte da produção gerada por campos contratados a partir de dezembro de 2012.

Como os repasses das rendas petrolíferas geradas por campos com contratos mais antigos não entram no cálculo do mínimo constitucional de 15% das receitas de impostos que devem ser gastos com saúde, seu crescimento não tem obrigatoriamente efeitos nos gastos com a função. Conforme pôde ser observado, em Arraial do Cabo, por exemplo, mesmo com grande aumento dos repasses de royalties, o valor real das despesas liquidadas com saúde diminuiu de R\$ 38,4 milhões em 2015 para R\$ 31,8 milhões em 2019. No ano primeiro ano da pandemia de coronavírus, em 2020, as despesas liquidadas com saúde até aumentam para R\$ 42,4 milhões, mas ainda assim o valor é apenas 10,5% acima do observado no início da série. O resultado é uma diminuição da participação dos gastos com saúde no total das despesas liquidadas do município.

Ao obrigar os municípios produtores de petróleo a destinarem à saúde 25% dos repasses de royalties e participações especiais gerados pelos novos campos produtores, a Lei 12.858 pode vir a se firmar como um marco no sentido corrigir o erro histórico de uma total desvinculação dos gastos à saúde, contribuindo para que maior parcela dos recursos públicos seja investida em algo que possa gerar melhoria da qualidade de vida da população. No entanto, será preciso observar uma série mais longa para verificar se a tendência se confirma.

## Referências

ACRUCHE, Roberto Meireles; MATIAS, Ítalo de Oliveira; ERTHAL JR., Milton; SILVA, Fábio Freitas da; SHIMOYA, Aldo. Relação entre renda petrolífera e melhoria na qualidade de vida por municípios confrontantes da Bacia de Campos. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, 1º semestre, 2019.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Rodadas de licitação de petróleo e gás natural**. Brasília: ANP, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Painel dinâmico da produção de petróleo e gás natural**. Brasília: ANP, 2022b. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzVmNzI1MzQtNTY1NC00ZGVhLTk5N2ItNzBkMDNhY2IxZTIxIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTl0YTtytNGI0Mi1iN2VmLTEyNGFmY2FkYzIxMyJ9>. Acesso em: 16 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Brasília: ANP, 2022c. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/rodadas-anp/rodadas-concluidas/lveco/2-lveco/assinatura-dos-contratos>. Acesso em: 23 mai. 2022.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Aplicativo ANP E&P, versão 0.0.13**. Data de atualização: 11 out. 2021. Brasília: ANP, 2021a.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Royalties**. Publicado em 06 ago. 2020, atualizado em 19 jul. 2021. Brasília: ANP, (2021b). Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 26 jul. 2021.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Produção dos campos produtores na plataforma continental para apuração dos royalties**. Mês de crédito: agosto de 2020. Brasília: ANP, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/pma/2020/2020-08-royalties-planilha.zip>. Acesso em: 19 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13365.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13365.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013** (2013a). 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; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm). Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917**. Requerente: governador do estado do Rio de Janeiro. Intdo. (a/s): Presidente da República. Data de protocolo: 15 mar. 2013, (2013b). Liminar deferida em 18 mar. 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Protocolada em 15/03/2013. Acesso em: 23 mai. 2022.

BRASIL. **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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12734.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 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, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm). Acesso em: 23 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 20 mai. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986** (1986a). Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm). Brasília: Presidência da República. Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto 93.189, de 29 de agosto de 1986** (1986b). Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela Petrobras e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93189.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93189.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências". Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973**. Altera o § 4º, do artigo 27, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969**. Acrescenta parágrafo ao Artigo 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0523.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del0523.htm#art1). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL **Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3257.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3257.htm#art1). Acesso em: 22 jul. 2021.

BRASIL. **Lei 2004, de 03 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm) . Acesso em: 22 jul. 2021.

BRETAS, Ana Maria; LAUREANO, Fernanda Greco; QUINTANILHA, Nina; NAZARETH, Paula. **Dependência das rendas petrolíferas nos municípios do RJ**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 35, 2019.

CARVALHO, André Castro. **Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação**: usos e mitigações. Dissertação de mestrado em Direito Econômico, Financeiro e Tributário apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, USP, 2010.

CONGRESSO NACIONAL. **Diário do Congresso Nacional**. Ano XXXIX, n. 112, 19 de setembro de 1984. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/15689?sequencia=1>. Acesso em: 22 jul. 2021.

DAL BIANCO, Dânae. Vinculação de receitas públicas no orçamento. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v. 72, p. 89-113, 2010.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. **A vinculação de receitas pós-Constituição Federal de 1988 — rigidez ou flexibilidade? O caso da Cide-combustíveis**. Dissertação em Economia do Setor Público - Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

GANTOS, Marcelo Carlos. **Territórios do Petróleo: cidadãos em ação II – Volume 02 / coordenação de Marcelo Carlos Gantos - Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019.**

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=1&uf=33>. Acesso em: 26 jul. 2021.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. **Estudos Avançados**, v. 12, n. 33, ago. 1998.

MERESSI, Fernando Sertã. **Macrodinâmica do orçamento**. Texto para discussão. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2006.

PINHO, Leila. Rubem Almeida. **Diversidades: Notícias e Variedades de Macaé**. 14 abr., 2020. Disponível em: <http://www.diversidades.com/vida/rubem-almeida>. Acesso em: 26 jul. 2021.

PRÉ-SAL PETRÓLEO. **O pré-sal**. Brasília: Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-sal Petróleo S.A. [2020?]. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/ppsa/o-pre-sal/caracteristicas#:~:text=Localizado%20em%20uma%20%C3%A1rea%20de,g%C3%A1s%20natural%20dos%20%C3%BAltimos%20anos>. Acesso em: 19 mai. 2022.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araújo. Pré-sal e Petrobrás além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. **Estudos Avançados**, v. 30, n. 88, set. a dez., 2016.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil**. Tese de doutorado em Economia Aplicada. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18-19, jan.- dez., pp.59-85, 2006.

SILVA, Liniker Fernandes da; JACOVINE, Laércio Antônio Gonçalves; SILVA, Marcio Lopes da; ISBAEX, REGO, Crismeire; Lyvia Julienne Sousa. **Correlação das variáveis**

**socioeconômicas e ambientais com royalties petrolíferos e CFEM municipais.** Floresta e Ambiente 24: e00139815, 2017.

TCE/RJ. **Relatório resumido da execução orçamentária:** demonstrativo das receitas de impostos e das despesas próprias com saúde do 6º bimestre de 2020, 2020a. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TCE/RJ. **Relatórios resumidos da execução orçamentária:** demonstrativos da execução das despesas por função/subfunção do 6º bimestre de 2015 a 2020, 2020b. Acesso em: 10 dez. 2021.

TCE/RJ. **Relatórios resumidos da execução orçamentária:** demonstrativos da receita corrente líquida do 6º bimestre de 2020, 2020c. Disponível em: <https://www.tce.rj.gov.br/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

VIANA, Paulo. **Royalties:** resumo de uma conquista. Campos dos Goytacazes: Gráfica e Editora Lar Cristão, 2000.

*Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens*