

## ROYALTIES E GASTOS AMBIENTAIS DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES PRODUTORES DE PETRÓLEO\*

### ROYALTIES AND ENVIRONMENTAL EXPENSES OF FLUMINENSE MUNICIPALITIES PRODUCING OIL IN THE CAMPOS BASIN

**Luana Hespanhol de Souza<sup>A</sup>**

 <https://orcid.org/0000-0002-4844-1396>

**Correspondência:** hespanhol.luana@gmail.com

**Marlon Gomes Ney<sup>B</sup>**

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

**Correspondência:** 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.2023.78804

**Recebido em:** 29 ago. 2023 | **Aceito em:** 01 nov. 2023.

#### RESUMO

A Constituição Federal de 1988 garante o meio ambiente equilibrado como direito de todos. Tanto o Poder Público quanto os cidadãos têm o dever de defender e preservar o meio ambiente. Considerando a importância dos gastos em gestão ambiental e saneamento básico para promover qualidade de vida para a população, o artigo tem como objetivo geral analisar o perfil de gasto dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás natural na Bacia de Campos. Também tem como objetivo entender em que medida os gastos ambientais e em saneamento ganham ou perdem recursos ao longo do ano. Para alcançar os objetivos, a pesquisa utiliza os dados dos relatórios resumidos da execução orçamentária, do ano de 2022, disponíveis no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Os resultados mostram que, de forma geral, as funções saúde, educação e administração apresentam gastos maiores do que o planejado, e juntas com a função urbanismo elas representam  $\frac{3}{4}$  do total das despesas liquidadas dos dez municípios estudados. Em relação aos gastos em gestão ambiental e saneamento, destaca-se que eles representam 4,5% do total de despesas liquidadas, e grande parte dos municípios cortam recursos da gestão ambiental durante o ano. Embora seja difícil estipular o valor ideal para cada função, nota-se que o gasto com o meio ambiente é bem menor se comparado com as principais funções, e é o que mais perde recursos.

**Palavras-chave:** gestão ambiental; saneamento básico; royalties do petróleo.

---

\*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 1988 Constitution of Brazil guarantees a balanced environment as a right for all. The Government and citizens have a duty to defend and preserve the environment. Considering the importance of spending on environmental management and basic sanitation to promote quality of life for the population, the general objective of the article is to analyze the spending profile of municipalities in Rio de Janeiro that produce oil and natural gas in the Campos Basin. It also aims to understand to what extent environmental and sanitation expenses gain or lose resources throughout the year. To achieve the objectives, the research uses the database from the Court of Accounts of the State of Rio de Janeiro (TCE-RJ). The results show that, in general, the health, education and administration functions have higher expenses than planned, and together with the urbanism function they represent  $\frac{3}{4}$  of the total incurred expenses by the ten municipalities studied. About expenditures on environmental management and sanitation, it should be noted that they represent 4.50% of total expenses settled, and most municipalities lose resources in environmental management during the year. Although it is difficult to stipulate the ideal value for each function, it is noted that the expenditure on the environment is much lower compared to the main functions, and it is the one that loses more resources.

**Keywords:** energy safety; governance; maritime power; embedded human asset; merchant marines.

**1 INTRODUÇÃO**

A Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972 em Estocolmo, representa o primeiro grande encontro internacional com o intuito de discutir a necessidade de se preservar o meio ambiente e assim promover um desenvolvimento mais sustentável. O desenvolvimento sustentável permite melhorar o bem-estar social atual e futuro através de quatro pilares: econômico, social, ambiental e institucional (CEPAL, 2015).

O Brasil, sendo parte do bloco dos países subdesenvolvidos, questionou as regras de controle ambiental elaboradas na Conferência de Estocolmo, alegando que os países em desenvolvimento seriam prejudicados, já que dependiam do uso dos recursos naturais, diferentes dos países desenvolvidos que se concentravam na industrialização (Borges, 2016). A Conferência enfatizou a importância da boa gestão do uso dos recursos naturais e influenciou a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), em 1973, que teve papel importante na elaboração da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil (Borges, 2016).

Em 1981, a Lei Federal nº 6.938, alterada pela Lei nº 7.804, é decretada com o intuito de apresentar a Política Nacional do Meio Ambiente. O objetivo geral da política

é estimular a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, com o intuito de proteger os interesses da segurança nacional e dignidade da vida humana. A Constituição Federal de 1988 reforça a importância da preservação do meio ambiente, através dos incisos VI e VII do artigo 23, e destaca o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e de uso comum, com grande importância na promoção da qualidade de vida, no artigo 225. Sendo assim, o Poder Público e os cidadãos devem defender e preservar o meio ambiente, tanto para as gerações presentes quanto para as futuras (BRASIL, 1988). O artigo 225 também aborda a importância da educação ambiental em todos os níveis de ensino, bem como a conscientização pública para a preservação ambiental.

Outra questão relacionada ao meio ambiente é o saneamento básico que está diretamente ligado ao abastecimento, tratamento e distribuição de água potável, e à coleta e tratamento do esgoto sanitário. O saneamento gera a preservação do meio ambiente e qualidade de vida a partir da destinação adequada e correta dos resíduos nos aterros sanitários, manutenção dos sistemas de esgoto e tratamento da água (SAAE, 2021). Em 2022, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) aprovou a Proposta de Emenda à Constituição - PEC 2/2016, para tornar o saneamento básico um direito social assim como a educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, alimentação, previdência social e segurança, modificando o artigo 6º da constituição (AGÊNCIA SENADO, 2022).

Segundo a Secretaria Nacional de Saneamento (2021), o Brasil possui aproximadamente 362,4 mil quilômetros de rede de coleta de esgoto que atendem a 55,0% da população total do país. Gallo (2021) aponta que o déficit na prestação do serviço de saneamento não teve mudanças significativas nas duas últimas décadas, o que vem causando impactos sociais, de saúde e danos ao meio ambiente. Nesse cenário, a Lei 14.026/2020, conhecida como o novo marco legal de saneamento, apresenta instrumentos que obrigam os estados e municípios a seguirem metas nas áreas de saneamento e fornecimento de água (Gallo, 2021).

Levando em consideração a importância dos gastos em gestão ambiental e saneamento, o artigo tem dois objetivos. O primeiro é analisar o perfil de gasto dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, a partir dos relatórios resumidos da execução orçamentária das despesas. Assim, serão analisados os principais tipos de despesas por meio de sua participação percentual na despesa total liquidada. Os municípios estudados são: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé,

Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Eles possuem grande dependência das rendas petrolíferas, compostas pelos repasses de royalties e participações especiais.

O segundo objetivo é compreender em que medida os gastos em gestão ambiental e saneamento ganharam ou perderam recursos durante a execução orçamentária do ano de 2022. A partir da Lei Orçamentária Anual – LOA as receitas são previstas e as despesas fixadas, indicando o quanto será aplicado em cada área (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2023). Destaca-se que a lei trabalha com estimativas de arrecadação, ou seja, as receitas podem ser maiores ou menores do que as previstas, o que leva à necessidade de atualização constante do orçamento inicial.

Para alcançar os objetivos, o artigo foi organizado em cinco seções, contando com a introdução. A seção 2 apresenta um breve panorama sobre a dependência dos municípios estudados em relação às rendas de petróleo. Na seção 3, é analisada a participação percentual, na despesa total liquidada, das quatro principais despesas orçamentárias dos dez municípios pesquisados: saúde, educação, administração e urbanismo. Outra análise é até que ponto as quatro funções perderam ou ganharam recursos durante a execução orçamentária de 2022. A seção 4 faz as mesmas análises só que com os gastos nas funções gestão ambiental e saneamento. Por fim, na seção 5 são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

## **2 A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E A DEPENDÊNCIA DAS RENDAS DE PETRÓLEO**

Para que ocorra o controle social dos gastos públicos, é necessário garantir ao cidadão comum o direito à informação. A Lei de Acesso à Informação Pública - LAI tem propiciado a criação de ferramentas para que eles possam ter acesso aos dados sobre os gastos municipais e, por conseguinte, ter maior capacidade de cobrança dos gestores em relação ao uso dos recursos públicos (Soares; Jardim; Hermont, 2013). No entanto, um problema a ser enfrentado é que as pessoas geralmente têm grandes dificuldades de compreender os documentos disponibilizados nos portais da transparência das prefeituras e no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ.

A fim de analisar o nível de gastos dos municípios fluminenses produtores de petróleo da Bacia de Campos com as funções gestão ambiental e saneamento, a pesquisa utiliza como base de dados os relatórios resumidos da execução orçamentária do

“Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção”, que estão disponíveis no site do TCE-RJ: <https://www.tcerj.tc.br>. Os relatórios utilizados são do último bimestre de 2022, porque neles são apresentados o somatório dos gastos de todo o ano em mais de 20 funções: administração, segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, comércio e serviços, entre outras (TCE/RJ, 2022).

Os municípios abrangidos pela pesquisa são: Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Os orçamentos públicos de todos esses municípios têm grande dependência dos repasses de royalties e participações especiais da produção de petróleo e gás natural. Conforme pode se observar na Tabela 1, o conjunto dos municípios recebeu, em 2022, quase R\$ 4,6 bilhões das chamadas rendas petrolíferas, o que corresponde a 40,1% dos quase R\$ 11,5 bilhões do total de sua Receita Corrente Líquida - RCL. Os dados sobre repasses de petróleo podem ser encontrados no site da ANP: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes>.

Nota-se que, em quatro dos dez municípios, as rendas petrolíferas chegam a representar mais da metade da RCL: Quissamã, 56,7%, Arraial do Cabo, 56,5%, Casimiro de Abreu, 52,6%, e Carapebus, 51,4% (ver Gráfico 1). Mesmo nos dois municípios com menor dependência dos royalties e participações especiais, como Cabo Frio e Rio das Ostras, os dois repasses somados representam mais de  $\frac{1}{4}$  de toda receita líquida.

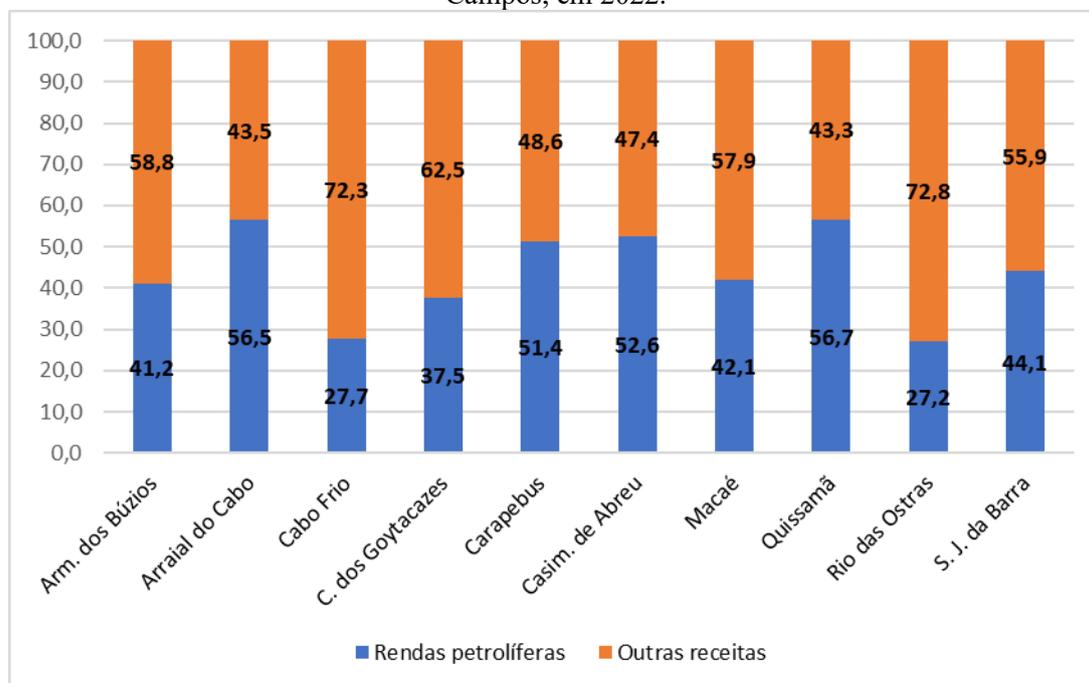
**Tabela 1** – Valor da Receita Corrente Líquida – RCL e das rendas petrolíferas (royalties + participações especiais) dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.

Municípios	Royalties	Participações Especiais	Royalties + Part. Esp.	Receita Corrente Líquida (RCL)
Armação dos Búzios	214.932.465	4.890.256	219.822.721	534.142.505
Arraial do Cabo	278.038.408	617.009	278.655.417	492.962.373
Cabo Frio	307.611.902	32.870.529	340.482.431	1.227.846.514
Campos dos Goytacazes	863.228.544	193.239.131	1.056.467.675	2.818.306.670
Carapebus	101.309.011	736.596	102.045.607	198.619.759
Casimiro de Abreu	256.987.822	7.946.824	264.934.645	503.540.307
Macaé	1.436.889.508	9.914.074	1.446.803.582	3.438.112.835
Quissamã	269.923.026	10.560.960	280.483.986	494.995.022
Rio das Ostras	249.976.053	25.176.316	275.152.370	1.012.172.643

São João da Barra	274.387.275	52.261.531	326.648.806	740.590.825
Total	4.253.284.014	338.213.227	4.591.497.240	11.461.289.452

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP e TCE-RJ.

**Gráfico 1** – Participação percentual das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) na Receita Corrente Líquida dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP e TCE-RJ.

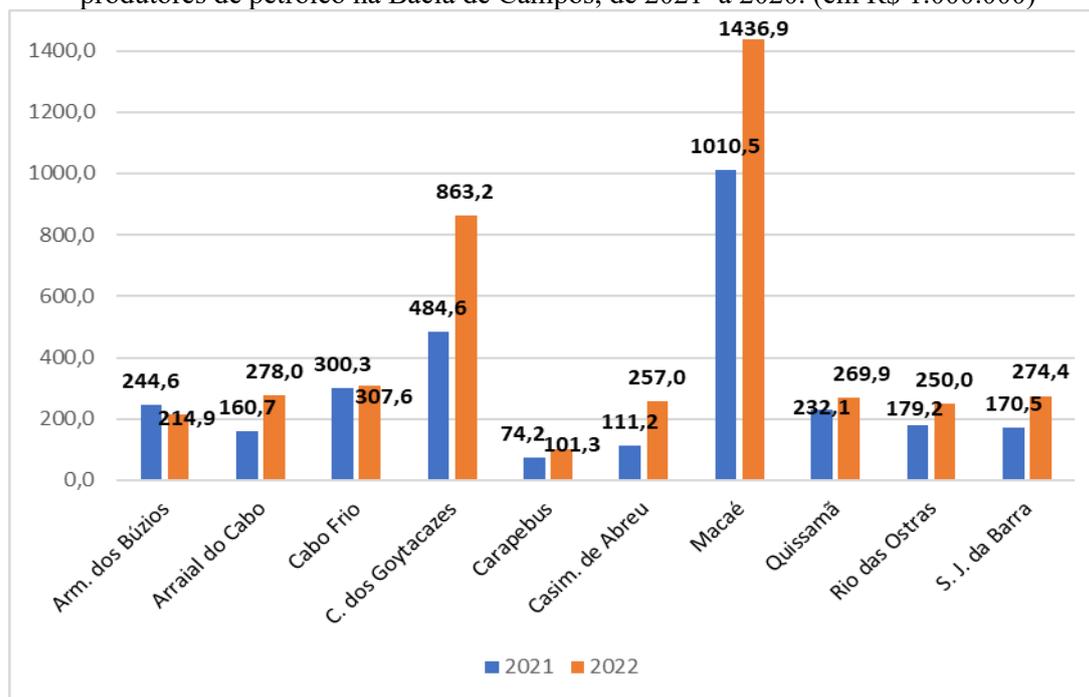
Se por um lado os vultuosos recursos de royalties contribuem significativamente para melhorar a arrecadação dos municípios, elevando sua capacidade de gasto com o bem-estar da população, por outro lado sua enorme volatilidade dificulta o planejamento de como melhor gastá-los. O problema das receitas de petróleo para o orçamento público dos municípios produtores de petróleo é sua enorme incerteza, a qual cria dificuldades para a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA. No caso dos royalties, por exemplo, que tem um peso muito maior do que as participações especiais nas receitas correntes dos municípios, seu valor depende, além do volume de produção de gás natural e petróleo, de duas variáveis cujos valores são bastante voláteis: o dólar estadunidense (US\$) e o preço internacional do barril de petróleo.

A incerteza ainda é bem maior se for levada em conta a probabilidade de mudança nas regras de rateio dos recursos entre os entes da federação. Embora a redistribuição de grande parte dos recursos dos estados e principalmente dos municípios considerados produtores para o conjunto dos estados e municípios do país já tenha sido consagrada em lei, o Supremo Tribunal Federal vem adiando a sentença definitiva sobre

a constitucionalidade dos artigos que tratam dessa questão (BRASIL, 2013). A Ação Direta de Inconstitucionalidade interposta pelo governo do estado do Rio de Janeiro já teve várias datas de julgamento do mérito, mas sempre adiadas.

Considerando os grandes riscos relacionados à volatilidade e até mesmo à possibilidade de mudanças nas regras de rateio dos repasses de petróleo, os municípios de Ilha Bela, Maricá e Niterói, bem como o governo do estado do Espírito Santo, criaram fundos soberanos que têm como objetivo o financiamento de investimentos em projetos estratégicos e a poupança de parte das receitas de royalties. Os fundos assim podem contribuir não só para o desenvolvimento econômico do estado e dos municípios, como também garantir a formação de uma poupança que mitigue o efeito da volatilidade do mercado do petróleo nas contas públicas.

No ano de 2022, com o relaxamento das medidas de isolamento social na pandemia de coronavírus e o aumento do preço do barril de petróleo, causado em grande parte pela guerra entre Rússia e Ucrânia, houve um aumento significativo das receitas de royalties dos municípios produtores de petróleo. O Gráfico 2 apresenta a evolução do valor real dos repasses recebidos de 2021 a 2022, corrigindo os valores nominais de 2021 para o ano de 2022, utilizando o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - *IPCA*. Nota-se que o crescimento do valor recebido pelos dois maiores municípios da região, Campos dos Goytacazes e Macaé, foi de R\$ 378,6 milhões (78,1%) e de R\$ 426,4 milhões (42,2%), respectivamente.

**Gráfico 2** – Evolução do valor real das receitas de royalties dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, de 2021\* a 2020. (em R\$ 1.000.000)

Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados da ANP.

O único município que não obteve um incremento na sua receita de royalties foi Armação dos Búzios. De forma geral, o preço de petróleo e gás natural foi favorável ao orçamento das prefeituras e, por conseguinte, ao cumprimento, em 2022, do plano de gastos aprovado na Lei Orçamentária Anual, em 2021. É possível observar a execução dos gastos aprovados na lei, considerando as diferentes funções, tais como educação, saúde, segurança pública, gestão ambiental, saneamento, entre outras, analisando o relatório resumido do demonstrativo da execução das despesas por função e subfunção publicado pelo TCE-RJ (TCE/RJ, 2022).

Nos relatórios resumidos de execução das despesas, os gastos aparecem de quatro formas: **dotação inicial**, que é o recurso previsto para ser gasto em cada função e subfunção na Lei Orçamentária Anual; **dotação atualizada**, que é a dotação inicial mais os créditos adicionados e menos valores retirados durante o exercício; **despesa empenhada**, correspondente ao valor reservado para fazer face ao compromisso assumido; e **despesa liquidada**, valor processado após o município receber o material, serviço ou obra adquirida<sup>1</sup> (STN, 2018). A Tabela 2 apresenta os quatro valores

\* Nota: Os valores dos repasses de 2021 foram corrigidos para 2022, utilizando o IPCA.

<sup>1</sup> Em Secretaria do Tesouro Nacional (2018), o anexo 2 do Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios apresenta as diferentes funções e subfunções de despesas criadas com o objetivo de garantir a harmonização da prestação de contas e dos relatórios e demonstrativos, conforme artigo 67, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

informados nos relatórios resumidos dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos.

**Tabela 2** – Dotação inicial, dotação atualizada, despesas empenhadas, despesas liquidadas e diferença percentual entre as despesas liquidadas e a dotação inicial, dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022. (em R\$ 1.000,00)

Municípios	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Diferença (em %)
Armação dos Búzios	646.848	858.560	526.570	464.794	-28,1
Arraial do Cabo	354.620	528.775	426.959	406.622	14,7
Cabo Frio	1.088.913	1.362.708	1.293.139	1.249.564	14,8
Campos dos Goytacazes	1.781.880	3.005.065	2.862.715	2.541.186	42,6
Carapebus	155.703	199.018	160.893	134.048	-13,9
Casimiro de Abreu	361.616	575.329	442.022	418.092	15,6
Macaé	2.307.351	3.454.718	2.675.924	2.446.960	6,1
Quissamã	434.563	512.774	351.982	276.560	-36,4
Rio das Ostras	773.717	1.159.405	901.671	812.517	5,0
São João da Barra	444.952	737.865	585.599	527.849	18,6
Total	8.350.162	12.394.215	10.227.473	9.278.190	11,1

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

Todos os municípios analisados adicionaram recursos durante o ano na sua dotação de gastos, sendo que em Campos e Macaé a dotação atualizada chegou a superar a dotação inicial de recursos em mais de R\$ 1,1 bilhão. No total dos dez municípios pesquisados, os créditos adicionados durante o exercício de 2022 chegou a superar os R\$, 4 bilhões, um aumento de 48,4%. Quanto ao valor da despesa liquidada, ou seja, aquela processada pela prefeitura depois de receber o objeto de empenho, o total de quase R\$ 9,3 bilhões foram 11,1% maior do que os quase R\$ 8,4 bilhões de gastos previstos na LOA.

De acordo com os dados da Tabela 2, em apenas três municípios analisados, Armação dos Búzios, Carapebus e Quissamã, o valor da despesa liquidada foi inferior ao gasto planejado na LOA, com uma diminuição de, respectivamente, 28,1%, 13,9% e 36,4%. Isso poderia ter ocorrido em função de uma redução da arrecadação pública durante o ano, particularmente causada pela alta volatilidade dos repasses de petróleo. No entanto, não foi o que aconteceu. Conforme já foi ressaltado, em todos os municípios o valor da dotação atualizada é significativamente maior do que o da dotação inicial (ver Tabela 2).

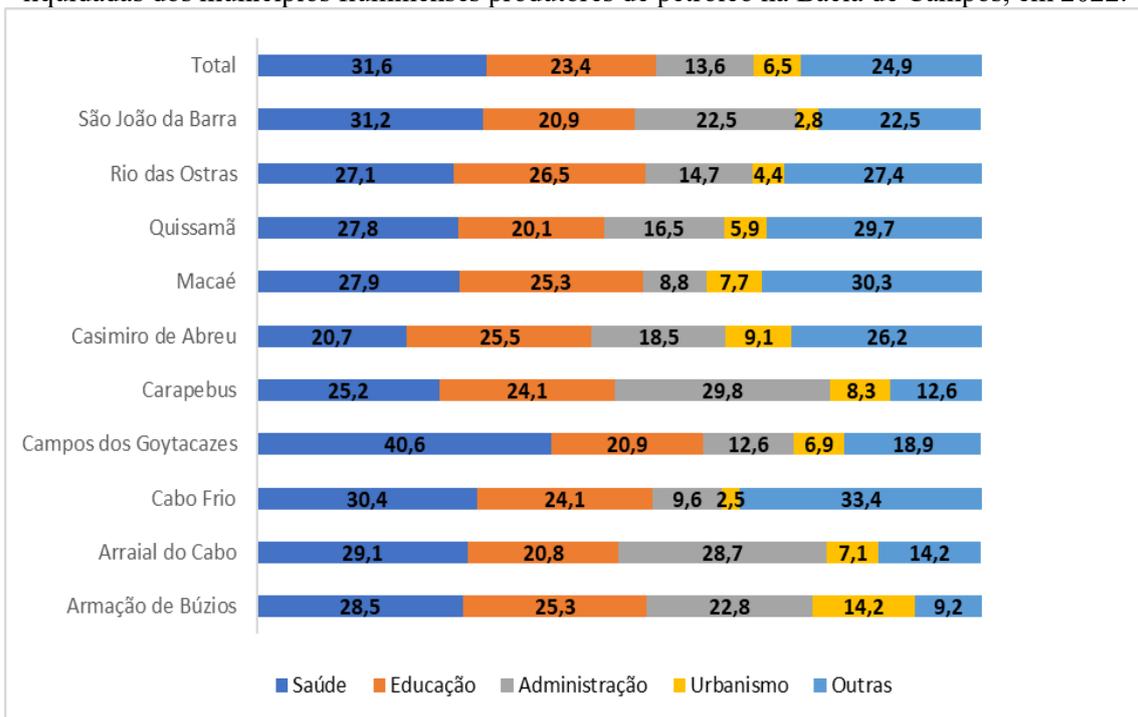
Outro ponto que os dados chamam atenção é a grande diferença entre os valores da dotação atualizada de recursos e as despesas liquidadas. Nota-se que o aumento da execução dos gastos em relação ao valor planejado na LOA é bem menor do que o crescimento da dotação atualizada. Conforme será analisado nas próximas seções, esse menor crescimento da execução de gastos pode, pelo menos em parte, ser explicado por cortes em algumas funções específicas, particularmente em gastos ambientais.

### **3 DOTAÇÃO INICIAL E DESPESAS LIQUIDADAS COM AS QUATRO PRINCIPAIS FUNÇÕES**

O Gráfico 3 mostra a participação percentual das quatro maiores despesas por função no total das despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos. Elas somadas representam mais de  $\frac{3}{4}$  do total das despesas liquidadas pelo conjunto dos dez municípios analisados, correspondendo a 90,8% dos gastos totais realizados pelo município de Armação dos Búzios, 87,4%, por Carapebus, e 85,8%, por Arraial do Cabo.

Os dados chamam atenção para a elevada participação dos gastos com a função administração em alguns municípios, especialmente em Carapebus, 29,8%, e Arraial do Cabo, 28,7%, em que ela é a principal função de gastos. Nota-se que os valores gastos com a função nos dois municípios superam de forma significativa as despesas com educação, 24,1% e 20,8%, respectivamente (ver Gráfico 3). Em Carapebus, ela também é substancialmente maior do que os gastos liquidados com a saúde (25,2%). É importante ressaltar que, nos relatórios resumidos da execução orçamentária, cada função tem seu próprio gasto administrativo contabilizado como uma de suas subfunções e não entra, portanto, na função administrativa.

**Gráfico 3** – Participação percentual das quatro principais despesas por função nas despesas liquidadas dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

No conjunto dos dez municípios analisados, a maior função de gasto é a saúde, que representa mais de 30,0% do total das despesas liquidadas. Esse valor é puxado pelo município de Campos dos Goytacazes, o maior da região analisada e em que as despesas com saúde representam mais de 40,0% do total de gastos, valor que chega a ser quase o dobro da sua segunda principal despesa, a educação (20,9%).

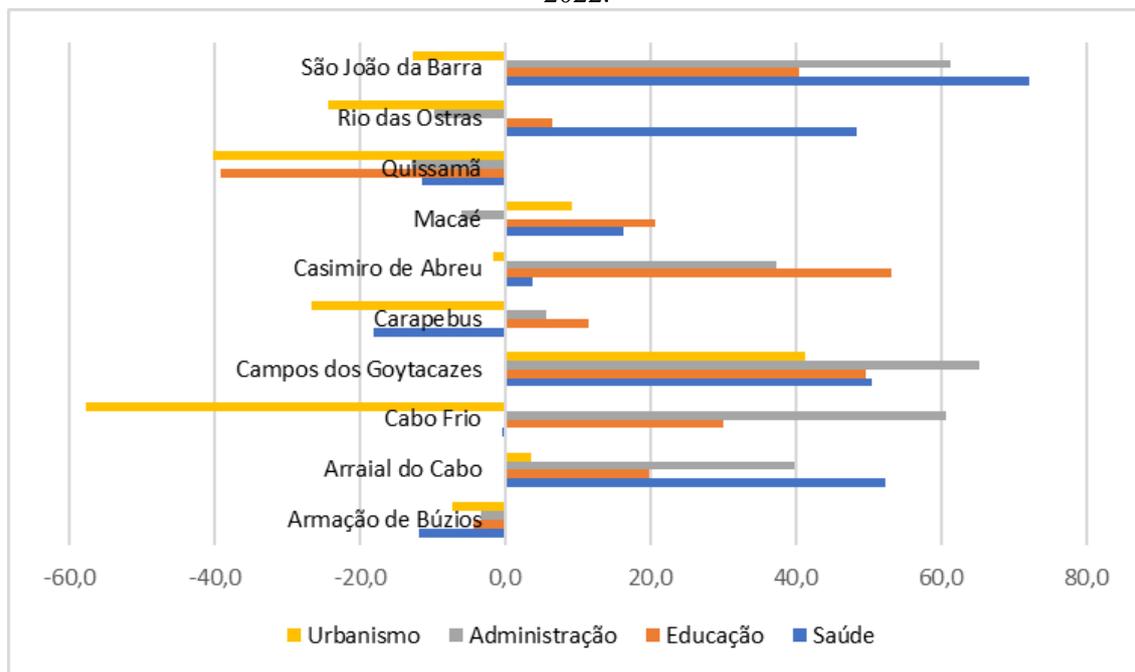
A Tabela 3 e o Gráfico 4 mostram quais das principais funções de gastos perderam ou ganharam recursos, durante o ano de 2022, em relação ao valor inicialmente planejado na LOA. Nota-se que, de forma geral, os gastos com as três principais funções, saúde, educação e administração, foram maiores do que o planejado, salvo algumas exceções, especialmente em Armação dos Búzios e Quissamã. Via de regra as três funções ganharam recursos, com destaque para a função administração. Nos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra e Cabo Frio os gastos com a função administração superaram em mais de 60,0% os valores inicialmente planejados na Lei Orçamentária Anual (Gráfico 4).

**Tabela 3** – Dotação inicial e despesas liquidadas com as funções saúde, educação, administração e urbanismo dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022. (em R\$ 1.000,00)

Municípios	Saúde		Educação		Administração		Urbanismo	
	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada
Armação dos Búzios	149.926	132.256	123.032	117.679	109.380	105.749	71.362	66.209
Arraial do Cabo	77.834	118.524	70.697	84.756	83.441	116.648	27.866	28.884
Cabo Frio	380.486	379.254	232.153	301.644	74.975	120.504	73.118	30.962
Campos dos Goytacazes	685.890	1.031.274	355.399	531.783	193.872	320.241	124.901	176.448
Carapebus	41.190	33.767	29.021	32.361	37.873	39.994	15.108	11.078
Casimiro de Abreu	83.607	86.698	69.538	106.427	56.315	77.273	38.645	38.015
Macaé	586.908	682.268	512.235	618.259	229.843	215.848	172.730	188.615
Quissamã	86.749	76.837	91.166	55.553	52.270	45.506	27.496	16.430
Rio das Ostras	148.584	220.298	201.849	215.083	132.038	119.070	46.827	35.391
São João da Barra	95.769	164.747	78.543	110.299	73.805	118.938	17.143	14.980
<b>Total</b>	<b>2.336.943</b>	<b>2.925.924</b>	<b>1.763.632</b>	<b>2.173.843</b>	<b>1.043.813</b>	<b>1.279.772</b>	<b>615.197</b>	<b>607.012</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

**Gráfico 4** – Diferença percentual entre as quatro principais despesas liquidadas e a dotação inicial de recursos dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

A função que frequentemente perdeu recursos, entre as quatro principais, foi urbanismo, com destaque para Cabo Frio que gastou cerca de 60,0% a menos do que planejara na LOA. Sete dos dez municípios gastaram menos do que o valor da dotação inicial de recursos. Como a educação e saúde têm a garantia de um gasto mínimo

estipulado na Constituição Federal de 1988, sendo, no primeiro caso, de 25% “da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”, é mais difícil reduzir os seus recursos (BRASIL, 1988).

Enquanto a lei tende a preservar recursos das duas importantes áreas sociais, saúde e educação, o mesmo não pode ser dito em relação às duas funções ambientais que podem ser encontradas nos relatórios resumidos de despesas por função: gestão ambiental e saneamento. Elas não têm valor mínimo obrigatório definido por lei, podendo ser uma prática comum municípios, mesmo com uma boa arrecadação, destinarem poucos recursos para as duas funções e não cumprirem de forma adequada a previsão de gastos estipulados na LOA. A próxima seção analisará até que ponto essa tem sido uma prática recorrente entre os municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos.

#### **4 DOTAÇÃO INICIAL E DESPESAS LIQUIDADAS COM GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO**

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido pela Constituição Federal de 1988. Já o acesso à água e ao saneamento foi reconhecido como direito humano pela Assembleia Geral das Nações Unidas, na Resolução 64/292 (UNITED NATIONS, 2010). Os cidadãos possuem papel fundamental para acompanhar as políticas nacionais e locais em relação à gestão do meio ambiente. A participação social é importante para que os direitos sejam garantidos de fato. A Lei de Acesso à Informação possibilita que os cidadãos saibam como as receitas municipais estão sendo gastas.

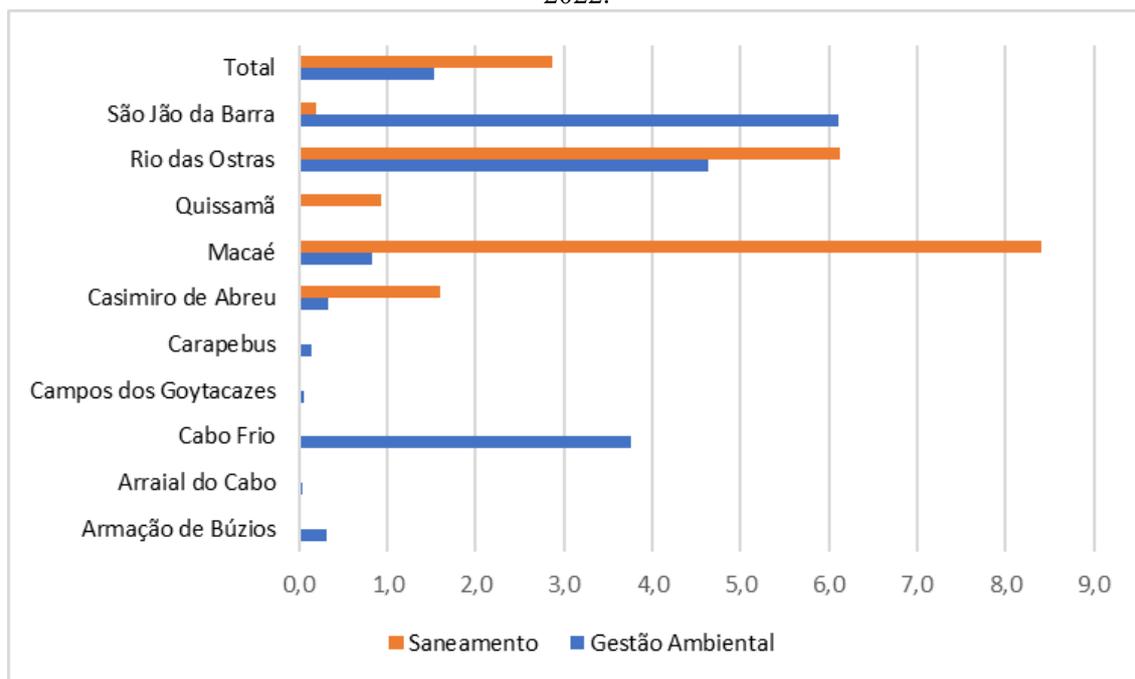
Levando em consideração esses dois direitos fundamentais, a presente seção apresenta os resultados relacionados aos gastos com gestão ambiental e saneamento. Diferente da saúde e educação, essas áreas não possuem gastos mínimos definidos por lei, o que pode torná-las mais suscetíveis a cortes, caso seja necessário readequar os gastos inicialmente planejados. A Tabela 4 apresenta a dotação inicial de recursos prevista na LOA e as despesas liquidadas com essas funções. Já a participação percentual de cada uma das duas funções no total das despesas liquidadas pode ser observada no Gráfico 5.

**Tabela 4** – Dotação inicial e despesas liquidadas com Gestão Ambiental e Saneamento dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022 (em R\$1.000,00).

Municípios	Gestão Ambiental		Saneamento	
	Inicial	Liquidada	Inicial	Liquidada
Armação dos Búzios*	22.021	1.491	-	-
Arraial do Cabo*	884	153	10.100	0
Cabo Frio	36.242	47.027	-	-
Campos dos Goytacazes	1.889	1.462	2.750	264
Carapebus*	1.474	194	2.600	0
Casimiro de Abreu	1.943	1.358	9.711	6.661
Macaé	27.803	20.164	104.324	205.553
Quissamã	2.153	33	17.480	2.571
Rio das Ostras	36.655	37.619	31.793	49.835
São João da Barra	18.320	32.219	217	975
<b>Total</b>	<b>149.385</b>	<b>141.720</b>	<b>178.975</b>	<b>265.859</b>

**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

**Gráfico 5** – Participação percentual das despesas liquidadas com as funções Gestão Ambiental e Saneamento dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ.

\* **Nota:** No relatório resumido de execução orçamentária do município de Carapebus, não existe a função saneamento. Os gastos aparecem como uma subfunção do urbanismo chamada saneamento básico urbano. Os valores da tabela se referem a ela. Já nos municípios de Armação dos Búzios e Cabo Frio não existe a função saneamento nem mesmo como uma subfunção.

Destaca-se que, nos dez municípios, as duas funções de gastos representam menos de 4,5% do total de despesas liquidadas, sendo a maior o saneamento, com 2,87%. Gestão ambiental fica com 1,5% (ver Gráfico 5). Nota-se que São João da Barra, Rio das Ostras e Cabo Frio concentram boa parte dos gastos com gestão ambiental, sendo respectivamente, R\$ 32,2 milhões, R\$ 37,6 milhões e R\$ 47,0 milhões (ver Tabela 4). Em relação à função saneamento, destaca-se Rio das Ostras e Macaé com gastos de aproximadamente R\$ 49,8 milhões e R\$ 205,6 milhões, respectivamente.

Analisando a participação percentual das despesas liquidadas com a função gestão ambiental, nota-se que São João da Barra tem a maior participação, 6,10%, ao passo que Quissamã possui a menor participação, 0,01% (Gráfico 5). Em relação à função saneamento, Macaé tem a maior participação com 6,13%, enquanto os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Carapebus, não possuem nenhuma participação.

Segundo o Painel de Informações Sobre Saneamento – SNIS, apenas 55,3% da população em Rio das Ostras teve coleta de esgoto em 2021, seguido de Casimiro de Abreu com 58,31%, e Armação dos Búzios com 71,14%. Os outros municípios apresentam um percentual de coleta de esgoto acima de 80,0% (SNIS, 2021).

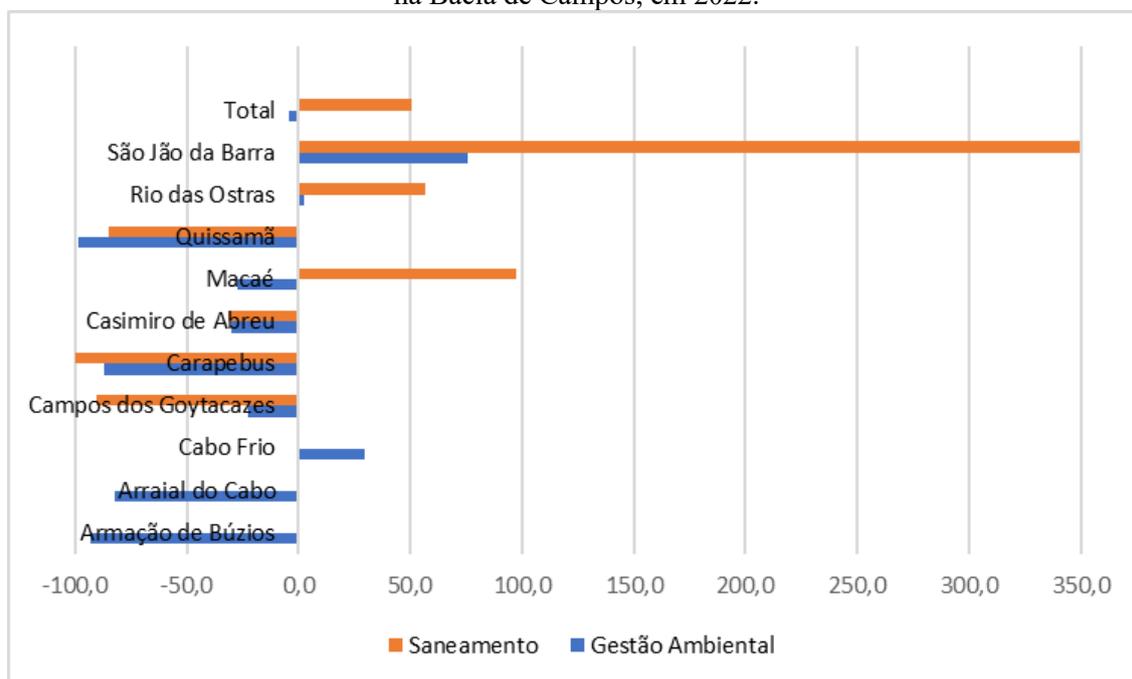
No Rio de Janeiro, a Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico (AGENERSA) é responsável pela fiscalização e regulação das concessões dos serviços públicos de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, distribuição de gás canalizado e regulação dos Consórcios Públicos para Gestão de Resíduos Sólidos (AGENERSA, 2023). Neste cenário, cada município é atendido por uma concessionária de saneamento diferente, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo e Cabo frio, por exemplo, são atendidos pela Aegea Prolagos desde 1998. Já Carapebus e Rio das Ostras são atendidos pela Rio+Saneamento desde 2022. Casimiro de Abreu é atendido pela Águas do Rio desde 2021, enquanto Campos dos Goytacazes é atendido pela Águas do Paraíba, desde 1999. Por fim, Macaé, Quissamã e São João da Barra continuam sendo atendidos pela CEDAE.

A CEDAE é uma empresa de economia mista, que foi responsável pelos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro durante 47 anos, e que transferiu parte dos serviços de distribuição de água e tratamento de esgoto para outras concessionárias (CEDAE, 2023). Com exceção de Macaé e Rio das Ostras, que gastaram mais do que o planejado inicialmente com saneamento, os outros municípios gastaram menos do que o

planejado, ou nem mesmo gastaram nessa área, como é o caso de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e Carapebus.

O Gráfico 6 apresenta a diferença percentual da despesa liquidada em relação à dotação inicial de recursos da LOA com gestão ambiental e saneamento. Nota-se uma tendência de queda nos gastos com as duas funções. Na gestão ambiental, grande parte dos municípios cortaram recursos, destacando-se Quissamã, Armação dos Búzios, Carapebus e Arraial do Cabo com -98,5%, -93,2%, -86,9% e -82,7%, respectivamente. Já os municípios de São João da Barra, Cabo Frio e Rio das Ostras gastaram mais do que o previsto com gestão ambiental. O saneamento também apresenta perda de recursos em alguns municípios, como é o caso de Carapebus, Campos dos Goytacazes, Quissamã e Casimiro de Abreu, com -100,0%, -90,4%, -85,3% e -31,4%. Em relação aos municípios que gastaram mais do que o previsto, destaca-se São João da Barra com um aumento de aproximadamente 350,0%.

**Gráfico 6** – Diferença percentual da despesa liquidada em Gestão ambiental e Saneamento em relação à dotação inicial de recursos da LOA dos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos, em 2022.



**Fonte:** Elaboração dos autores com base nos dados dos demonstrativos da execução orçamentária das despesas por função/subfunção disponibilizados pelo TCE/RJ

Destaca-se que seis dos dez municípios gastaram menos de R\$ 1,5 milhão com gestão ambiental, sendo que em Carapebus, Arraial do Cabo e Quissamã, os valores foram, respectivamente, de R\$ 194 mil, R\$ 153 mil e R\$ 33 mil. Segundo Moura *et al.*

(2017) a quantificação dos gastos ambientais não deve ser vista de forma isolada, é necessário analisar se o aumento ou a diminuição do gasto contribuiu para a melhoria de qualidade ambiental pretendida. Ou seja, é difícil dizer em que medida os recursos aplicados foram suficientes ou como os cortes de gastos foram prejudiciais para a gestão ambiental e saneamento. Considerando as especificidades de cada município é difícil determinar qual valor liquidado seria o ideal para satisfazer as necessidades da população. Os resultados demonstram que nem sempre a despesa liquidada em uma função terá valor igual ou superior à dotação inicial quando a arrecadação do município aumenta.

Por isso, a participação social no controle dos gastos públicos, principalmente na esfera municipal, é tão importante. A população de cada município é capaz de identificar as principais áreas que necessitam de mais investimento e demandam mais cuidado. Além disso, nem sempre um maior gasto significará maior eficácia, o que exige estudos qualitativos que acompanhem a execução de políticas específicas para cada área. Os dados ainda demonstram que lutar para garantir recursos para gastos ambientais durante a elaboração e aprovação da LOA é condição necessária, mas não suficiente. No ano seguinte, é necessário recomeçar o trabalho do zero e exigir que o recurso aprovado seja de fato executado pela prefeitura.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da boa gestão ambiental devido a finitude dos recursos naturais ganhou destaque a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. Quase dez anos depois da conferência é decretada a Lei Federal nº 6.938, que apresenta a Política Nacional do Meio Ambiente brasileiro, com intuito de estimular a preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente e assim proteger os interesses dos cidadãos. Em 1988, com a Constituição Federal, mais uma vez o meio ambiente equilibrado surge como direito de todos e algo importante para a qualidade de vida da população. Com isso, tanto o governo, quanto os cidadãos possuem papel importante para defender e preservar o meio ambiente, pensando nas gerações presentes e futuras.

Os repasses de royalties e participações especiais dão aos municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos uma condição orçamentária especial para a realização de investimentos em gestão ambiental e saneamento. No

entanto, ao mesmo tempo em que as rendas petrolíferas aumentam a arrecadação dos governos locais, elas criam uma situação de grande dependência orçamentária dos repasses, cujo valor é muito volátil, principalmente em função da variação do dólar e da cotação internacional do petróleo, o que tende a dificultar o planejamento adequado dos gastos públicos na Lei Orçamentária Anual.

O mercado de petróleo foi bastante favorável no ano de 2022, em grande parte em função do relaxamento do isolamento social da pandemia de coronavírus e do início da guerra entre a Rússia e Ucrânia. Houve um forte aumento do preço do barril do petróleo. De forma geral, a arrecadação de royalties dos municípios aqui analisados aumentou substancialmente. Nos dois maiores municípios da região, Campos dos Goytacazes e Macaé, por exemplo, o crescimento dos repasses de royalties foi de, respectivamente, 78,1% e 42,2%. O resultado é que os municípios, em geral, aumentaram seus gastos nas duas áreas sociais com mínimo garantido pela Constituição Federal, a saúde e educação.

Apesar disso, a maior expansão dos gastos foi com a função administração. As prefeituras de São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio tiveram despesas liquidadas com a função administração mais de 60,0% superiores aos valores das suas dotações iniciais, ou seja, do que fora planejado na LOA. Enquanto isso, grande parte dos municípios perdem recursos na gestão ambiental, principalmente Quissamã e Armação de Búzios com reduções de quase 100,0%. Na função saneamento não é diferente, além de perder boa parte dos recursos, alguns municípios sequer investem na área. Provavelmente isso ocorre devido às concessões de saneamento nos municípios.

Embora seja difícil determinar o valor liquidado ideal para proporcionar maior qualidade de vida para a população, destaca-se que os gastos com gestão ambiental e saneamento, nos dez municípios, representam menos de 4,5% do total das despesas liquidadas, e o meio ambiente possui apenas uma parcela de 1,5%. Levando em consideração a importância do meio ambiente, nota-se um certo descaso, já que no ano de 2022 os municípios estudados tiveram uma alta arrecadação. A perda de recursos nas funções meio ambiente e saneamento mostram que essas áreas não são priorizadas pelos municípios, o que destaca a importância da participação social na fiscalização dos gastos públicos, particularmente dos gastos municipais.

**REFERÊNCIAS**

- AGÊNCIA SENADO. **CCJ aprova saneamento básico como direito social na Constituição**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/07/06/ccj-aprova-saneamento-basico-como-direito-social-na-constituicao>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- AGENERSA. **Quem somos**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.agenersa.rj.gov.br/index.php/node/90>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- BORGES, G. de V. **Licenciamento ambiental na atualidade: aspectos gerais e controversos**. 163f. Dissertação Mestrado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.
- BRASIL. Constituição de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. **Determina 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**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm). Acesso em: 12 out. 2023.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Orçamento da União**. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CEDAE. **A empresa**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cedae.com.br/acedae>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- \_\_\_\_\_. **Concessões**. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://cedae.com.br/oquemudou>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Guía metodológica: medición del gasto en protección ambiental del gobierno general**. Santiago, Chile, 2015.
- GALLO, A. Transformando o Brasil pelo saneamento: as lições aprendidas na modelagem para concessão do serviço no estado do Rio de Janeiro e a aderência do projeto aos ODS. **Revista BNDES**, v. 28, n. 56, p. 315-360, 2021. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/22047>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- GANTOS, M. C. (org.). **Territórios do Petróleo: cidadãos em ação III**. Campos dos Goytacazes, EdUENF, 2022.

PAINEL DE INFORMAÇÃO SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Mapa de Indicadores de Esgoto**. Brasília, 2021. Disponível em: [http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua\\_esgoto/mapa-esgoto/](http://appsnis.mdr.gov.br/indicadores/web/agua_esgoto/mapa-esgoto/). Acesso em: 25 out. 2023.

JANNUZZI, P. de M. **Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. Campinas, Editora Alínea, 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Panorama do Saneamento Básico no Brasil 2021**. Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, Brasília, Distrito Federal, 223p. 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA\\_DO\\_SANEAMENTO\\_BASICNO\\_NO\\_BRASIL\\_SNIS\\_2021compactado.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/PANORAMA_DO_SANEAMENTO_BASICNO_NO_BRASIL_SNIS_2021compactado.pdf). Acesso em: 15 ago. 2023.

MOURA, A. M. M. de *et al.* **Gastos Ambientais no Brasil: proposta metodológica para aplicação no orçamento federal**. Rio de Janeiro, IPEA, 2017. (Texto para discussão 2354)

SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO. **O que o saneamento básico tem a ver com o Meio Ambiente?** Itaúna, 2021. Disponível em: <https://www.saaeitauna.com.br/portal/noticias/0/3/1065/o-que-o-saneamento-basico-tem-haver-com-o-meio-ambiente>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SOARES, F. de M.; JARDIM, T. D. M.; HERMONT, T. B. V. **Acesso à Informação Pública: Uma Leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Senado Federal e UFMG, Brasília, 2013.

SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. 9ª edição, Brasília, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - TCE/RJ. **Relatório resumido da execução orçamentária: demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção do 6º bimestre de 2022**. Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>. Acesso em: 10 Mai. 2023.

UNITED NATIONS. **Resolution 64/292: The human right to water and sanitation**. 2010. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/35/PDF/N0947935.pdf?OpenElement>. Acesso em: 15 ago. 2023.

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