

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

*Para que serviram os royalties?*¹ Um debate sobre a aplicação da compensação financeira decorrente da exploração de petróleo e gás no município de Macaé

Temístocles Murilo Oliveira Júnior²

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Claudia Da Silva Jordao³

Corvinus University of Budapest

Marcus Vinicius de Azevedo Braga⁴

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

RESUMO

O objetivo é examinar se a aplicação orçamentária dos *royalties* no município de Macaé, advindos da exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) da área de pós-sal até eclosão da crise iniciada em 2014 teria sido coerente com a finalidade social daquela compensação financeira. A finalidade social dos *royalties* é propiciar um desenvolvimento sustentável das áreas onde ocorre a exploração e a produção de petróleo e gás natural, mesmo após o esgotamento das bacias. Sendo assim, pergunta-se: mas para que servem os *royalties*? Responde-se a esta pergunta a partir de pesquisa ao conjunto de registros relativos à aplicação dos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, disponíveis por meio do portal da transparência (PTM) do município de Macaé. Os resultados obtidos indicam que entre 2012 e 2014 parte dos recursos dos *royalties* do pós-sal foi, a princípio, descaracterizado da sua finalidade social direta. Como tratam-se de recursos voltados para o financiamento do desenvolvimento sustentável, defende-se a promoção de debate sobre a melhoria das instituições relacionadas aos *royalties*, que visem a estabelecer programas de sua aplicação, e não previsões de vinculações, como já existe para saúde e educação.

Palavras Chave: *Royalties*. Desenvolvimento. Desenvolvimento sustentável. Macaé.

ABSTRACT

The goal is to examine whether the budgetary application of royalties given by Macaé city hall in the exploration and production of oil and natural gas (E&P) in the post-salt area until the outbreak of the crisis started in 2014 would have been consistent with the social purpose of that financial compensation. The social purpose of royalties is to promote sustainable development in areas where oil and natural gas exploration and production takes place, even after the depletion of the basins. So, one wonders: but what are royalties for? This question is answered by researching the set of records related to the application made by Macaé city hall of resources from post-salt royalties, related to the item “*royalties* 5% of law 7990”, available through the portal of transparency (PTM) of the municipality of Macaé. The results obtained indicate that that city hall, between 2012 and 2014, invested a large part of the resources of the post-salt royalties in a way, at first, without characterizing its direct social purpose. As these are resources aimed at financing sustainable development, it is advocated the promotion of a debate on the improvement of institutions related to royalties, which aim to establish programs for their application, and not forecasts of links, as already exists for health and education.

¹ A expressão “para que serviram os royalties?” faz alusão ao livro “A Maldição do Petróleo”, de Michael Ross.

² Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ. Corregedor do ICMBio.

³ Doutoranda em Business and Management pela Corvinus University of Budapest. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

⁴ Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ.

Keywords: Royalties. Development. Sustainable development. Macaé.

Introdução

A ideia do Desenvolvimento sustentável tem sido um objetivo⁵ a ser alcançado para muitos países, estados e municípios, mas também é uma concepção que orienta discursos e ações diversas.

O objetivo é examinar se o tipo de aplicação que foi dada pela Prefeitura de Macaé aos *royalties* recebidos pela exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) da área de pós-sal seria coerente com a finalidade social daquela compensação financeira. Considerando que as instituições sobre tais recursos não trazem parâmetros que estabeleçam um caráter mais programático a sua aplicação, a hipótese é de que há uma maior possibilidade de que seu uso se realize por meio de despesas que não se relacionem a uma finalidade social direta.

A razão dos *royalties* relaciona-se à ideia de desenvolvimento sustentável, já que sua legitimidade reside na necessidade de que haja investimentos que garantam o bem-estar e o sustento das gerações futuras que venham a habitar nos locais onde ocorra ou tenha ocorrido a E&P de petróleo e gás natural, mesmo que nelas tais recursos já tenham se exaurido (Bispo, 2011; Alves, 2011). Conforme Reis e Santana (2014), os recursos advindos dos *royalties* devem ser utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. Uso adequado na formação de bens de capital e capital humano que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com vistas ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro. Nesse sentido, a aplicação dos recursos oriundos desse instituto de natureza compensatória deve ser orientada para despesas que visem a resguardar a sustentabilidade (futura) das áreas afetadas por tais atividades, tendo em vista o caráter efêmero das bacias de petróleo e os impactos ambientais, sociais e econômicos de sua exploração e produção (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011).

No entanto, realiza-se a ressalva de que os gastos com atividades futuras são aspirações conceituais, a destinação dos *royalties* voltadas a finalidades sociais é uma construção doutrinária, que não se respalda em positividade legislativa nem em construção jurisprudencial.

Os *royalties* do pós-sal vêm representando uma parcela significativa do orçamento dos municípios recebedores. Para a realização deste trabalho foi selecionada a cidade de Macaé, a partir da sanção da Lei nº 9.471, de 1997, em decorrência do aumento do repasse dos *royalties* do pós-sal e por ser ela conhecida como a “capital do petróleo” (Ritto, 2012). A realização desta pesquisa advém de dois fatos: a diminuição de tais repasses, dada a redução do preço do barril no mercado internacional, e o exaurimento dos campos de extração mais antigos (Macedo, 2015); e a janela de oportunidade que se abriu para que se promovesse o debate sobre a aplicação dos recursos do pós-sal, mas que não foi aproveitada, por conta das discussões sobre a regulamentação da E&P para a área de pré-sal, que originaram as leis nº 12.351 e 12.734, em 2010 e 2012.

Assim, sendo a finalidade social dos *royalties* de propiciar um desenvolvimento sustentável - considerando os conceitos abordados na sessão de referencial teórico - das áreas onde ocorra a E&P de petróleo e gás natural, mesmo após o esgotamento das bacias, pergunta-se: mas para que servem os *royalties*? Pretende-se dar resposta a essa pergunta a partir de pesquisa ao conjunto de registros relativos à aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, disponíveis por meio do portal da transparência (PTM) daquele município (Macaé, 2015).

Esse artigo é constituído por pesquisa documental como método de análise e contou com informações públicas disponíveis no portal da transparência do Governo Federal. Sendo assim, este trabalho divide-se em três seções, além da introdução e conclusão. Na primeira, levantam-

⁵ Em 2015 a Assembleia geral das Nações Unidas estabeleceu em um documento 17 metas globais as quais determinou como Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e estabeleceu a agenda 2030.

se os referencias necessários à realização proposta. Na segunda, trazem-se os resultados da coleta e da classificação dos registros encontrados no PTM. Na terceira, apresenta-se a análise das classificações e seus pontos críticos, bem como indicações sobre possibilidades de enfrentamento desses pontos.

Os *royalties* e sua finalidade

Nesta seção, estudam-se as ideias sobre o conceito de *royalties* a partir da legislação brasileira e da literatura sobre o tema, com o intuito de definir os principais referenciais sobre sua finalidade, de forma a permitir a análise crítica de sua aplicação. Examinam-se ainda os regulamentos sobre a contabilidade pública no Brasil, tendo em vista que o tipo de aplicação dada aos *royalties* classifica-se conforme aquelas normas, em suas diferentes categorias econômicas, naturezas e elementos de despesa, conforme verificou-se a partir de uma primeira exploração preliminar dos registros do PTM.

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto dos *royalties* sobre a E&P do petróleo surge entre as disposições da Lei nº 2.004/53, por meio da qual originou-se a Petróleo Brasileiro SA (Petrobrás). Inexistente no projeto de Lei (PL) 1516/51, enviado pelo Presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, sua inclusão naquele diploma legal deu-se por meio de emenda apresentada na Câmara dos Deputados, cuja definição consta do parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, conforme trecho transcrito abaixo:

Convém, no entanto, sobretudo para quem pretenda levar mais adiante os fundamentos de ordem jurídica e histórica em que se sustenta a conclusão a que chegámos, ponderar que as características próprias da renda minerária, rent ou royalty dos ingleses e dos institutos idênticos ou semelhantes da legislação estrangeira, ou dos nossos dízimos coloniais - constituem precioso subsídio ao esclarecimento da matéria. [...] A minerária é juridicamente, sem dúvida, uma renda típica, nascendo do jus soli ou da instituição da propriedade mineral, conforme a concepção que prevaleça sobre o seu domínio, mas, definitivamente, ligada à idéia do direito do proprietário e não dos poderes tributários do titular do domínio eminente ou da soberania (Câmara dos Deputados, 1952, p. 134).

Apesar de, assim como a citação acima, existirem entre os documentos que debateram o PL 1516/51 discussões sobre os *royalties*, delas não constam justificativas sociais para sua institucionalização. Sua caracterização como “renda mineral” própria das pessoas jurídicas (de direito público interno) proprietárias das áreas de onde se extrai o petróleo indica-lhe uma justificativa meramente liberal para o recebimento destes recursos pelo Estado, sem indicar quaisquer razões que sustentem que sua aplicação se dê em objetos específicos. Observados ainda os debates relacionados à sanção das Leis nº 7.990/896 e 9.471/97, que alteraram as regras relacionadas aos *royalties* do pós-sal, e aqueles das Leis nº 12.351/10 e 12.734/12, relativas ao pré-sal, a situação de falta de razões sociais para a cobrança de compensações pela E&P do pós-sal se repete.

Buscando-se os referenciais sobre a finalidade social dos *royalties* na literatura, verificou-se que, apesar de, como visto, eles estarem formalizados no Brasil desde meados do século passado, somente a partir do anúncio da descoberta da área de pré-sal, em 2007 (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011), que tal assunto passou a ser debatido com mais vigor. Mesmo observado tal aumento, analisando-se o debate promovido pela grande mídia e as discussões no campo da política, acerca da institucionalização da E&P das áreas de pré-sal, vê-se que estes se concentraram de forma mais marcante na questão da repartição dos *royalties* entre os entes subnacionais produtores e não produtores.

Para Alves (2011), a finalidade (social) dos *royalties* relaciona-se à ideia de desenvolvimento sustentável, que hoje faz parte da agenda internacional no campo político, econômico e acadêmico. Não se restringindo às preocupações focadas nos objetivos de curto e médio prazo, este assunto vem sendo considerado o fator-chave para a definição das políticas públicas nos mais diversos países do globo.

Indo além da discussão exclusiva sobre a base da expansão da riqueza material, o debate

⁶ A lei nº 7.990/89, em seu artigo 8º, dá nova regulamentação ao uso dos recursos, ao dizer que: “O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural [...], vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal”. A possibilidade de utilização dos recursos provenientes dos royalties é ampliada em 2001, quando o art. 8º, §§ 1º e 2º, da lei nº 10.195 altera o art. 8º da lei nº 7.990/89, permitindo que os recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás natural fossem aplicados no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, como também para capitalização de fundos de previdências.

sobre o desenvolvimento vem englobando questões sociais e ambientais cruciais no que tange à ideia de economia sustentável. As metas de desenvolvimento são preocupações de grande importância nas sociedades atuais, e elas não se restringem ao crescimento econômico, que é usado para a definição de diretrizes e criação de políticas públicas. Também não são avaliadas somente pela expansão da riqueza material, e sim englobam critérios sociais, ambientais e qualitativos para identificar os avanços em direção a uma economia sustentável e ambientalmente amigável.

Portanto, o desenvolvimento sustentável significa compatibilizar o crescimento econômico com essas metas. Numa perspectiva que considera a herança a ser legada às gerações futuras, ou seja, um foco de pensamento no longo prazo, a disponibilidade de recursos de petróleo e gás natural e a aplicação dos *royalties* oriundos dessas atividades produtivas são assuntos que devem ser levados em consideração. O desenvolvimento sustentável significa mais do que o mero crescimento econômico de curto prazo para melhorar as condições de vida da geração atual mas, também, a análise estratégica de longo prazo que analise as repercussões das decisões de hoje que afetarão as gerações futuras (Baumgärtner & Quaas, 2009).

Ao analisar a literatura que relaciona a aplicação dos *royalties* ao desenvolvimento sustentável, Reis e Santana (2014) indicam que a razão do primeiro residiria justamente em garantir o segundo, o que requereria que os recursos advindos dos *royalties* fossem utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. O problema que se verifica acerca das instituições sobre o uso dado a estes recursos é que “[...] a sua aplicação, embora tenha alguns dispositivos legais para nortear as ações de gastos, não está bem definida. Isso faz com que os gestores tenham maior grau de liberdade quanto à sua aplicação”. Dessa maneira, o debate voltado para a construção da finalidade social dos *royalties* se daria então a partir de um quadro teórico que abarcasse os conceitos de renda mineral, mencionado na análise do PL 1516/51, de custo de uso, de sustentabilidade econômica intergeracional (regra de Hartwick) e da doença holandesa (Reis & Santana, 2014, p. 2). Utilizam-se ainda para composição desse quadro os conceitos de *increasing returns* e *path dependence*.

A ideia sobre renda mineral estaria ligada, conforme aponta a literatura econômica, à própria construção da noção de renda, *lato sensu*. Nos primeiros sistemas econômicos, sendo a terra e os recursos dela proveniente, como os minerais, a forma de capital (e de sua acumulação) básica, a renda sobre a terra se relacionava ao próprio aproveitamento econômico sobre seu uso. Possuindo características próximas aos demais recursos provenientes da terra, os recursos minerais apresentam, no entanto, uma particularidade, eles são por si exauríveis e não renováveis, o que limita de forma cabal sua oferta.

A finitude intransponível de sua oferta, caso este seja extraído, impõe à ideia do uso dos recursos minerais a noção de que há um custo intertemporal nele. Inexoravelmente, o uso de hoje representará o esgotamento amanhã. O pensamento sobre o custo de uso adequa-se à questão do petróleo e do gás natural, visto que a formação de novas bacias de hidrocarbonetos demanda milhões de anos, período de tempo que define economicamente tais recursos como não renováveis.

O custo de uso, ligado à dimensão intertemporal, justificaria a compensação (renda mineral) recebida pelo proprietário de reservas de hidrocarbonetos pela impossibilidade de extrair futuramente o recurso que está sendo retirado atualmente. [...]

Postali acrescenta ao debate uma importante reflexão acerca da renda de Hotelling. Já que a extração do minério no presente impossibilita sua extração no futuro, inviabilizando que as gerações futuras usufruam desse recurso, “(...) o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores?” (Postali, 2002:21). (Reis & Santana, 2014, pp. 3-4).

Destacando o trabalho de Hartwick sobre a finalidade da renda mineral à luz da questão de seu custo de uso intertemporal, que a partir de um modelo de funcionamento de uma economia que funcionaria com somente um recurso não renovável, dependendo inteiramente da renda obtida a partir dele para investimento, aquele autor teria indicado que nela, caso houvesse um adequado uso de tal renda para formação de “bens de capital e de capital, poderia obter(-se) um nível de consumo per capita constante ao longo do tempo” (Reis & Santana, 2014, p. 5).

Pela regra de Hartwick, acima, os recursos de uma renda mineral devem ser utilizados em investimentos que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com vistas ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro.

Por essa ideia, a legitimidade da cobrança dos *royalties*, frente aos agentes econômicos exploradores e produtores de petróleo e gás natural, residiria no fato de que com eles os entes públicos podem realizar investimentos que garantam a sustentabilidade econômica intergeracional das áreas onde ocorrem tais atividades, de forma a evitar a ocorrência do fenômeno conhecido na literatura econômica como “doença holandesa” ou a “maldição dos recursos naturais”.

A doença holandesa provocada pela E&P de petróleo e gás natural, por sua vez, estaria associada às ideias do campo econômico e político de *increasing returns* e de *path dependency*, estudadas por Arthur (1990) e Pierson (2000), que tais atividades trazem para as economias onde elas ocorrem.

Considerando que atividades econômicas “vantajosas”, como a E&P de petróleo, reproduzem *increasing returns* nas economias beneficiadas com seus resultados. Como estas atividades exigem investimentos específicos (formação de pessoas numa área específica de conhecimento, criação de infraestrutura para aquela atividade, etc.), pelo capital empreendido e pelo retorno positivo em sua acumulação, tal sucesso orienta as decisões dos agentes econômicos e políticos para que nelas haja reinvestimentos, sejam privados ou públicos.

Esse ciclo de investimento e reinvestimento “vantajoso” engendra um *path dependence* quanto à atividade de E&P de petróleo e gás natural nas localidades onde ela ocorre. Consiste em uma dependência de trajetória pela continuidade da reprodução de uma determinada atividade econômica, criada por conta da concentração da mobilização na formação das pessoas e da criação de bens de capital voltada ao alcance da máxima eficiência daquela determinada atividade. Essa mobilização de uma economia para que se reproduzam os maiores retornos possíveis de uma atividade específica, por sua vez, incapacita aquela economia para outras atividades.

Então, em economias onde haja *increasing returns* e *path dependence* de atividades econômicas cujo produto seja exaurível, como a E&P do petróleo e do gás natural, nelas, a economia tornaria-se insustentável após cessação dos resultados dessas mesmas atividades.

Mas a doença holandesa ligada à ideia de recursos naturais e à renda mineral não ocorreria somente no momento de sua exaustão, podendo caracterizar-se mesmo em economias deles dependentes, enquanto as atividades econômicas que a gerariam ainda operam.

As explicações para o péssimo desempenho das economias dependentes de recursos naturais [...] podem estar relacionadas com a má gestão do recurso, ao fato de que a aplicação das rendas obtidas não é direcionada para investimentos em bens de capital e capital humano. Pode também ser justificada pela fragilidade das instituições e pela perda de competitividade, em função do relativo conforto que a renda proporciona. (Reis & Santana, 2014, p. 6)

Observando a partir deste prisma teórico, tem-se que a aplicação dos recursos oriundos desse instituto de natureza compensatória, com vistas a sua finalidade social, deve ser orientada para despesas que visem resguardar a sustentabilidade (futura) das áreas afetadas por tais atividades, tendo em vista o caráter efêmero das bacias de petróleo e os impactos ambientais, sociais e econômicos de sua exploração e produção (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011). Assim, sua legitimidade residiria na necessidade de que haja investimentos que garantam o bem-estar e o sustento das gerações futuras que venham a habitar nos locais onde ocorra ou tenha ocorrido a E&P de petróleo e gás natural, mesmo que nelas tais recursos já tenham se exaurido. Dessa forma, como abordado por Reis e Santana (2014, p. 2), “[...] é importante analisar a forma de aplicação dos recursos provenientes de *royalties* pelos entes públicos, sobretudo no que diz respeito à alocação em despesas de capital”.

Entre as instituições relacionadas à administração financeira e orçamentária no Brasil, aquelas que estabelecem regras para a contabilidade pública são a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A norma editada por aquelas Secretarias, que, desde 2001, regulamenta a classificação das despesas de caráter público, é a portaria interministerial (PI) nº 163. Por aquela norma, a despesa deve ser classificada por sua categoria econômica (c), natureza (g), modalidade de aplicação (mm) e elemento (ee), sendo que

sua codificação dá-se pela junção ordenada dos códigos destes itens, originando o formato “c.g.mm.ee” (Brasil, 2001).

Metodologia

A partir do estudo dos *royalties* e suas finalidades para o desenvolvimento sustentável tratados na seção anterior, buscou-se o estabelecimento de critérios de análise com foco no objetivo do trabalho, conforme quadro abaixo:

Tabela 3.1: Definição das categorias.

| Categoria | Definição |
|--|--|
| Categoria 1: aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável. | Diretamente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável do referencial teórico, atualmente categorizado como “adequado”. Conforme Reis e Santana (2014), os recursos advindos dos <i>royalties</i> devem ser utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. Uso adequado na formação de bens de capital e capital humano que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com visões ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro. |
| Categoria 2: aplicações com potencial de contribuir com o desenvolvimento sustentável. | Potencialmente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável do referencial teórico, incluindo todas as que não estão atualmente como próprias, e que não sejam publicidade, eventos e publicação de atos oficiais, incluindo despesas correntes de caráter genérico. |
| Categoria 3: aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros. | Atividades sensíveis, conforme Trevisan et al. (2014), que incluem: publicidade de governo, eventos e publicação de atos oficiais. |

As categorias de alocação apresentadas acima visam a possibilitar a construção de um panorama sobre as diferenças quanto à aplicação dos recursos dos *royalties* do município de Macaé, de forma a viabilizar a análise em relação a sua finalidade social ligada à promoção de desenvolvimento sustentável.

Constituído por pesquisa documental como método de análise, o trabalho debruça-se sobre os dados relativos à aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, referente aos repasses recebidos em razão dos *royalties* pela E&P de petróleo e gás natural.

Para a coleta dos dados, utilizou-se o portal da transparência (PTM) daquele município (Macaé, 2015), única fonte de informações disponível para os autores, à época da pesquisa. Quanto ao período de aplicação ao qual se referem os dados, no momento de realização da pesquisa, o PTM disponibilizava apenas dados sobre receitas e despesas a partir do ano 2012, quando da entrada em vigor da Lei da Transparência. O período de referência dos dados se encerra em 2014, tendo em vista que este ano é anterior ao início da pré-crise do petróleo.

A partir da exploração preliminar realizada nos registros do PTM quanto às despesas pagas com recursos da fonte “*royalties* 5% da lei 7990”, selecionaram-se os seguintes conceitos e especificações das classificações das despesas, cujas definições das categorias econômicas, naturezas, modalidades e elementos servem de referência para este trabalho:

A - CATEGORIAS ECONÔMICAS**3 - Despesas Correntes**

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

4 - Despesas de Capital

Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA

1 - Pessoal e Encargos Sociais - Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, [...], tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos [...] bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência [...]

[...]

3 - Outras Despesas Correntes - Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

4 - Investimentos

Despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

[...]

C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO

[...]

90 - Aplicações Diretas - Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.

[...]

D - ELEMENTOS DE DESPESA

[...]

39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica. Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; *software*; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. [...] (Brasil, 2001).

Sendo assim, a partir das categorias econômicas acima, foram organizados os resultados da coleta e organização dos dados relativos aos montantes anuais de receitas e aplicações relativas aos recursos da rubrica "royalties 5% da lei 7990". Estes resultados são apresentados nas Tabelas 1 a 5, constantes da próxima seção com valor total e valor percentual de forma a possibilitar a visualização de comparações com relação aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé, à aplicação desses recursos entre as diferentes categorias econômicas de despesa, às empresas contratadas, às secretarias municipais destinatárias e aos tipos de serviços realizados.

Aplicação dos recursos dos *royalties* do pós-sal no município de Macaé

Nesta seção, apresentam-se os resultados do levantamento definitivo dos registros do PTM que indiquem a aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos identificados pela rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, referente aos repasses recebidos em razão dos *royalties* pela E&P de petróleo e gás natural. Esse levantamento foi realizado tendo em vista a verificação sobre se as despesas realizadas estariam sendo aplicadas em despesas que refletiriam a finalidade social dos *royalties*, abordada na seção anterior, bem como levando-se em consideração os referenciais regulamentares sobre a classificação das despesas, nela também apresentada.

Primeiramente, buscou-se verificar a importância e a evolução da participação rubrica “*royalties* 5% da lei 7990” nos recursos utilizados pela Prefeitura de Macaé no período.

Tabela 4.1: Fontes e montantes dos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé entre 2012 e 2014

| DESCRIÇÃO | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Recursos Ordinários | 787.891.137,61 | 822.281.866,87 | 908.514.080,89 | 2.518.687.085,37 |
| <i>Royalties</i> 5% - lei 7990/89 | 333.824.005,29 | 267.406.456,07 | 314.008.775,47 | 915.239.236,83 |
| <i>Royalties</i> - lei 9478/97 | 62.173.373,15 | 153.596.453,17 | 97.553.357,89 | 313.323.184,21 |
| Transferências do Fundeb | 79.102.204,85 | 94.118.170,31 | 104.881.220,95 | 278.101.596,11 |
| <i>Royalties</i> - participação especial | - | - | 50.327.621,75 | 50.327.621,75 |
| Salário educação | 10.700.000,00 | 10.089.542,82 | 3.472.297,03 | 24.261.839,85 |
| <i>Royalties</i> - transferência Estado | - | - | 21.379.720,51 | 21.379.720,51 |
| Convênios | 4.125.542,45 | 7.336.181,02 | 5.292.489,70 | 16.754.213,17 |
| Contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública - Cosip | - | 2.453.874,97 | - | 2.453.874,97 |
| Operações de crédito internas | - | - | 1.593.462,51 | 1.593.462,51 |
| Transferências de recursos do FNDE | - | - | 887.997,41 | 887.997,41 |
| <i>Royalties</i> - Fundo Especial do Petróleo | - | - | 42.239,60 | 42.239,60 |
| TOTAL | 1.277.816.263,35 | 1.357.282.545,23 | 1.507.953.263,71 | 4.143.052.072,29 |
| Participação dos "Royalties 5% - lei 7990/89" no total | 26,12% | 19,70% | 20,82% | 22,09% |
| Participação das rubricas acumuladas relativas aos <i>royalties</i> | 30,99% | 31,02% | 32,05% | 31,39% |

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

A partir da Tabela 4.1, pode-se indicar que a participação dos recursos advindos dos *royalties* do pós-sal no período foi significativa, representando a rubrica em estudo, valores correspondentes a 26,12%, 19,70% e 20,82% do total. Somando-se os recursos dessa rubrica aos das demais rubricas correspondentes ao recebimento de *royalties* (incluídas, possivelmente, aqueles do pré-sal), a participação desses recursos teve leve elevação entre os anos estudados e representa quase um terço do total das disponibilidades financeiras que aquela Prefeitura aplicou no período.

Com o intuito de verificar qual parcela das aplicações realizadas a partir daquela rubrica foram aplicadas em despesas que seriam adequadas à finalidade social dos *royalties*, que seriam aquelas de capital, como afirmam Reis e Santana (2014), construiu-se a Tabela 4.2.

Tabela 4.2: Aplicação dos recursos da fonte “*Royalties* 5% - lei 7990/89” entre 2012 e 2014.

| DESCRIÇÃO | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL | % |
|---|----------------|---------------|----------------|----------------|-----------|
| 3.1.90.08 - Outros Benefícios Assistenciais | 2.588,27 | - | - | 2.588,27 | 0,00028% |
| 3.1.90.09 - Salário-Família | 132,00 | - | - | 132,00 | 0,00001% |
| 3.1.90.11 - Outras despesas fixas - pessoal civil | 10.625,17 | - | - | 10.625,17 | 0,00116% |
| 3.1.90.96 - Ressarcimento Despesas de Pessoal Requisitado | 77.361,26 | - | - | 77.361,26 | 0,00845% |
| 3.3.30.39 - Outros Serviços de Terceiros - P.Jurídica | - | 422.655,54 | - | 422.655,54 | 0,04618% |
| 3.3.90.08 - Outros Benefícios Assistenciais | 27.614,17 | 99.322,86 | - | 126.937,03 | 0,01387% |
| 3.3.90.14 - Diárias - Civil | 363.773,28 | 1.408.002,00 | 817.367,80 | 2.589.143,08 | 0,28289% |
| 3.3.90.18 - Auxílio Financeiro a Estudantes | - | 249.801,36 | 438.983,38 | 688.784,74 | 0,07526% |
| 3.3.90.30 - Outros materiais de consumo diversos | 7.186.652,77 | 3.927.843,43 | 4.777.804,91 | 15.892.301,11 | 1,73641% |
| 3.3.90.32 - Material de Distribuição Gratuita | 439.405,00 | 117.184,44 | 292.957,79 | 849.547,23 | 0,09282% |
| 3.3.90.33 - Passagens e Despesas com Locomoção | - | - | 3.033,28 | 3.033,28 | 0,00033% |
| 3.3.90.36 - Outros serv. Terc. P.física - diversos | 2.762.819,44 | 3.671.316,65 | 5.769.171,24 | 12.203.307,33 | 1,33335% |
| 3.3.90.39 - Fretes e transportes | 6.633.455,65 | - | - | 6.633.455,65 | 0,72478% |
| 3.3.90.39 - Outros serv. Terc. P.jurídica - diversos | 128.357.073,61 | 84.569.252,79 | 133.156.853,74 | 346.083.180,14 | 37,81341% |
| 3.3.90.39 - Serviços de publicidade legal | 3.278.169,75 | - | - | 3.278.169,75 | 0,35818% |
| 3.3.90.46 - Auxílio-Alimentação | - | 27.287.170,08 | 22.995.669,95 | 50.282.840,03 | 5,49396% |
| 3.3.90.47 - Obrigações Tributárias e Contributivas | 2.643.745,26 | 12.158.854,33 | 1.021.586,06 | 15.824.185,65 | 1,72897% |
| 3.3.90.48 - Outros Auxílios Financeiros a P.Físicas | 703.882,50 | 3.631.641,25 | 2.539.559,15 | 6.875.082,90 | 0,75118% |

| | | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---------------|
| 3.3.90.91 - Sentenças Judiciais | 17.478.096,55 | 11.557.365,63 | 4.195.034,61 | 33.230.496,79 | 3,63080% |
| 3.3.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores | 54.736.942,54 | 35.318.384,47 | 161.615,28 | 90.216.942,29 | 9,85720% |
| 3.3.90.93 - Indenizações e Restituições | 12.544.939,26 | 35.460.894,78 | 48.605.965,16 | 96.611.799,20 | 10,55591% |
| 4.4.90.51 - Obras e Instalações | 73.389.046,78 | 28.087.299,26 | 86.657.751,18 | 188.134.097,22 | 20,55573% |
| 4.4.90.52 - Equipamentos e Material Permanente | 6.563.420,91 | 340.521,00 | 2.575.421,94 | 9.479.363,85 | 1,03573% |
| 4.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores | - | 7.467.067,26 | - | 7.467.067,26 | 0,81586% |
| 4.5.90.61 - Aquisição de Imóveis | 14.563.327,18 | - | - | 14.563.327,18 | 1,59120% |
| 4.6.90.71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado | 2.060.933,94 | 11.631.878,94 | - | 13.692.812,88 | 1,49609% |
| Total | 333.824.005,29 | 267.406.456,07 | 314.008.775,47 | 915.239.236,83 | - |
| Soma das despesas de capital (4) | 96.576.728,81 | 47.526.766,46 | 89.233.173,12 | 233.336.668,39 | 25,49% |
| Soma das despesas correntes (3) | 237.247.276,48 | 219.879.689,61 | 224.775.602,35 | 681.902.568,44 | 74,51% |
| Participação das despesas correntes sobre o total aplicado dos royalties do pós-sal | 71,06% | 82,26% | 71,58% | 74,51% | - |
| Soma das despesas correntes de código 3.3.90.39 | 138.268.699,01 | 84.569.252,79 | 133.156.853,74 | 355.994.805,54 | - |
| Participação das despesas de código 3.3.90.39 sobre o total | 41,42% | 31,63% | 42,41% | 38,90% | - |

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Pelo que se observa na Tabela 4.2, pouco mais de um quarto (25,49%) das aplicações realizadas com recursos dos *royalties* do pós-sal pela Prefeitura de Macaé, entre 2012 e 2014 podem ser, à primeira vista, consideradas “próprias” à finalidade daquele instituto. A partir da observação da variação da porcentagem das aplicações relacionadas às despesas correntes frente ao montante que foi aplicado de tais recursos (71,06%, 82,26% e 71,58%), dada limitação da série histórica.

A participação de um tipo específico de despesa corrente, relacionado a “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, de código 3.3.90.39, chama a atenção. O que sua leitura informa é que os pagamentos de pessoas jurídicas que prestaram serviços diversos para órgãos públicos e que não contribuíram, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital foi significativa frente ao total de aplicações dos *royalties* do pós-sal no período, em porcentagens de 41,42%, 31,63%, 42,41% naqueles anos, perfazendo uma média de 38,90%.

No intuito de identificar estes “outros serviços”, selecionaram-se as empresas às quais foram destinados os maiores gastos anuais com eles que, juntas, formaram 90% (noventa por cento) do montante relacionado às despesas de código 3.3.90.39. Importa destacar que, como as despesas desse código representaram 38,90% do total de despesas, a Tabela 4.3 apresentada

abaixo traz registros referentes a cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé quanto aos *royalties* do pós-sal no período.

Tabela 4.3: Destinatários de mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014 em despesas de código 3.3.90.39

| EMPRESAS | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL | % |
|--|-----------------|----------------|----------------|----------------|--------|
| 1 | 35.940.673,84 | 28.607.960,64 | 39.951.839,41 | 104.500.473,89 | 31,92% |
| 2 | 40.557.298,46 | - | 56.096.986,28 | 96.654.284,74 | 29,52% |
| 3 | 7.987.731,50 | 6.889.722,25 | 6.284.164,00 | 21.161.617,75 | 6,46% |
| 4 | 3.981.375,00 | 477.000,00 | 1.716.527,06 | 6.174.902,06 | 1,89% |
| 5 | 5.397.737,64 | 522.519,80 | 47.600,00 | 5.967.857,44 | 1,82% |
| 6 | 2.991.202,48 | 1.713.892,65 | 894.879,57 | 5.599.974,70 | 1,71% |
| 7 | 4.063.930,12 | 1.057.543,89 | - | 5.121.474,01 | 1,56% |
| 8 | 4.742.605,77 | - | - | 4.742.605,77 | 1,45% |
| 9 | - | - | 4.640.485,22 | 4.640.485,22 | 1,42% |
| 10 | - | 2.257.106,84 | 2.375.571,47 | 4.632.678,31 | 1,42% |
| 11 | 1.700.586,53 | 2.325.831,14 | - | 4.026.417,67 | 1,23% |
| 12 | 2.072.470,00 | 700.824,00 | 318.744,00 | 3.092.038,00 | 0,94% |
| 13 | - | 2.705.000,00 | - | 2.705.000,00 | 0,83% |
| 14 | 1.954.265,50 | - | 665.490,24 | 2.619.755,74 | 0,80% |
| 15 | - | - | 2.538.979,50 | 2.538.979,50 | 0,78% |
| 16 | - | 1.258.635,19 | 978.768,50 | 2.237.403,69 | 0,68% |
| 17 | 2.100.794,64 | - | - | 2.100.794,64 | 0,64% |
| 18 | 2.053.879,75 | - | - | 2.053.879,75 | 0,63% |
| 19 | 1.881.786,16 | - | - | 1.881.786,16 | 0,57% |
| 20 | 1.495.296,50 | 78.639,05 | 7.726,00 | 1.581.661,55 | 0,48% |
| 21 | 1.509.339,04 | - | - | 1.509.339,04 | 0,46% |
| 22 | 860.572,05 | 227.567,10 | 316.631,25 | 1.404.770,40 | 0,43% |
| 23 | 1.360.989,88 | - | - | 1.360.989,88 | 0,42% |
| 24 | 660.000,00 | - | 694.062,68 | 1.354.062,68 | 0,41% |
| 25 | 1.152.133,36 | 192.260,20 | - | 1.344.393,56 | 0,41% |
| 26 | 1.323.904,25 | - | - | 1.323.904,25 | 0,40% |
| 27 | - | - | 1.285.368,87 | 1.285.368,87 | 0,39% |
| 28 | 695.987,28 | 380.423,31 | 128.441,00 | 1.204.851,59 | 0,37% |
| 29 | - | - | 1.088.373,70 | 1.088.373,70 | 0,33% |
| 30 | 409.989,32 | 374.338,00 | 273.170,00 | 1.057.497,32 | 0,32% |
| Total aplicado com maiores destinatário | 126.894.549,07 | 49.769.264,06 | 120.303.808,75 | 296.967.621,88 | 90,71% |
| Total aplicado com demais destinatários | 11.174.149,94 | 6.377.581,08 | 12.853.044,99 | 30.404.776,01 | 9,29% |
| Total | 138.068.699,01* | 56.146.845,14* | 133.156.853,74 | 327.372.397,89 | - |

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

* Ao consultar no PTM os gastos consolidados dos recursos da rubrica “*royalties* 5% da lei 7990” nos anos de 2012 e 2013, são informados os valores de R\$ 138.268.699,01 e R\$ 84.569.252,79, conforme Tabela 3. Ao se consultar a relação de tais gastos por empresas destinatárias e ao somar seus valores, obtém-se os montantes de R\$ 138.068.699,01 e R\$ 56.146.845,14. Foram realizados cinco levantamentos de valores e conferiu-se pelo mesmo número de vezes as somatórias realizadas, não se chegando a conclusões sobre os motivos das diferenças de R\$ 200.000,00 e R\$ 28.622.407,65, respectivamente.

Buscando identificar quais áreas de governo, por Secretaria Municipal, foram aquelas que utilizaram o montante de mais de 90% dos recursos dos *royalties* do pós-sal em outras despesas correntes de pessoas jurídicas (código 3.3.90.39), elaborou-se a Tabela 4.4.

Tabela 1.4: Secretarias que realizaram os gastos que representaram mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014

| Secretaria Municipal | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL | % |
|---|----------------|---------------|---------------|----------------|--------|
| Limpeza Pública | 37.435.970,34 | 28.686.599,69 | 41.244.934,28 | 107.367.504,31 | 36,15% |
| Manutenção de Vias, Parques, Jardins e Cemitérios | 40.557.298,46 | 2.257.106,84 | 58.472.557,75 | 101.286.963,05 | 34,11% |
| Gabinete do Prefeito | 14.746.459,02 | 6.889.722,25 | 6.284.164,00 | 27.920.345,27 | 9,40% |
| Administração | 13.894.029,50 | 7.665.676,27 | 2.750.878,90 | 24.310.584,67 | 8,19% |
| Educação | 4.063.930,12 | 1.057.543,89 | 4.640.485,22 | 9.761.959,23 | 3,29% |
| Comunicação | 6.796.485,52 | 2.897.260,20 | - | 9.693.745,72 | 3,26% |
| Agroeconomia | - | 1.258.635,19 | 3.517.748,00 | 4.776.383,19 | 1,61% |
| Fazenda | 2.760.794,64 | - | 694.062,68 | 3.454.857,32 | 1,16% |
| Obras e Urbanismo | 1.881.786,16 | - | 1.088.373,70 | 2.970.159,86 | 1,00% |
| Desenvolvimento Econômico e Tecnológico | 2.661.472,40 | - | - | 2.661.472,40 | 0,90% |
| Desenvolvimento Social | - | - | 1.716.527,06 | 1.716.527,06 | 0,58% |
| Meio Ambiente | - | 522.519,80 | - | 522.519,80 | 0,18% |
| Mobilidade Urbana | - | 477.000,00 | - | 477.000,00 | 0,16% |
| Trabalho e Renda | - | - | 47.600,00 | 47.600,00 | 0,02% |
| TOTAL | 124.798.226,16 | 51.712.064,13 | 20.457.331,59 | 296.967.621,88 | - |

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Buscando, então, identificar quais serviços foram prestados a partir dos montantes que constam da Tabela 4.3, o que representa cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé referente aos *royalties* do pós-sal no período (código 3.3.90.39), elaborou-se a Tabela 4.5.

Tabela 4.5: Tipos de serviços cujos gastos que representaram mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014

| Tipo de Serviço | 2012 | 2013 | 2014 | TOTAL | % |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|--------|
| Serviços de manutenção, limpeza urbana e especial, varreção e limpeza urbana, aterros, reciclagem, aeração, locação de veículos | 35.940.673,84 | 28.607.960,64 | 39.951.839,41 | 104.500.473,89 | 35,19% |
| Manutenção e conservação de aterros, prédios públicos, parques, estradas vicinais e redes de drenagem | 40.557.298,46 | 2.257.106,84 | 58.472.557,75 | 101.286.963,05 | 34,11% |
| Publicidade do governo | 14.784.217,02 | 9.594.722,25 | 6.284.164,00 | 30.663.103,27 | 10,33% |
| Transporte universitário | 8.020.393,65 | 1.683.152,41 | 1.036.986,25 | 10.740.532,31 | 3,62% |
| Alimentação escolar | 4.063.930,12 | 1.057.543,89 | 4.640.485,22 | 9.761.959,23 | 3,29% |
| Telefonia para | 894.879,57 | 2.991.202,48 | 1.713.892,65 | 5.599.974,70 | 1,89% |

| | | | | | |
|--|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|--------------|
| administração e serviço de 0800 | | | | | |
| Manutenção de prédios públicos para eventos | 5.397.737,64 | - | - | 5.397.737,64 | 1,82% |
| Preparação de eventos | - | 1.258.635,19 | 3.517.748,00 | 4.776.383,19 | 1,61% |
| Terceirização de mão de obra para administração | 1.700.586,53 | 2.325.831,14 | 47.600,00 | 4.074.017,67 | 1,37% |
| Publicação de atos oficiais | 3.278.169,75 | 665.490,24 | - | 3.943.659,99 | 1,33% |
| Transporte para órgãos da administração | - | 477.000,00 | 1.716.527,06 | 2.193.527,06 | 0,74% |
| Recadastramento das áreas urbanas | 2.100.794,64 | - | - | 2.100.794,64 | 0,71% |
| Gerenciamento do sistema de iluminação pública | 1.881.786,16 | - | - | 1.881.786,16 | 0,63% |
| Limpeza pública | 1.495.296,50 | 78.639,05 | 7.726,00 | 1.581.661,55 | 0,53% |
| Locação de computadores para escolas | 1.509.339,04 | - | - | 1.509.339,04 | 0,51% |
| Passagens aéreas, transfer e hospedagens para a administração | 1.360.989,88 | - | - | 1.360.989,88 | 0,46% |
| Desenvolvimento de sistema de gestão tributária | 660.000,00 | - | 694.062,68 | 1.354.062,68 | 0,46% |
| Locação e manutenção de caminhões-tanque | - | - | 1.285.368,87 | 1.285.368,87 | 0,43% |
| Macaé Digital | 1.152.133,36 | - | - | 1.152.133,36 | 0,39% |
| Manutenção de canais | - | - | 1.088.373,70 | 1.088.373,70 | 0,37% |
| Terceirização de mão de obra para serviços de meio ambiente | - | 522.519,80 | - | 522.519,80 | 0,18% |
| Aquisição de computadores par a administração | - | 192.260,20 | - | 192.260,20 | 0,06% |
| TOTAL | 124.798.226,16 | 51.712.064,13 | 120.457.331,59 | 296.967.621,88 | - |

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Por fim, ressalta-se que os tipos de serviços na Tabela 4.5 foram construídos a partir da leitura do conteúdo de um campo do tipo “texto”, não parametrizado, que trazia a descrição dos produtos ou serviços relacionados a tais despesas no PTM.

Análise da aplicação dos recursos dos *royalties* do pós-sal

Nesta seção, apresenta-se a análise dos resultados da aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos identificados pela rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, entre 2012 e 2014, com ênfase às despesas correntes para o pagamento de outros serviços de pessoa jurídica.

Os resultados obtidos a partir dos levantamentos por meio dos quais foram elaboradas as tabelas apresentadas na seção anterior, principalmente a Tabela 4.2, indicam que a Prefeitura de Macaé, entre 2012 e 2014, aplicou quase 75% dos recursos dos *royalties* do pós-sal em despesas correntes que, conforme definição, não estão ligadas, de forma direta, à formação ou aquisição de bens de capital (Brasil, 2001).

Ressalta-se, ainda, que essas aplicações ocorreram em sua maior parte em despesas correntes de caráter genérico, relacionadas à classificação denominada “outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”, código 3.3.90.39, que, na contabilidade pública brasileira, é utilizada para designar despesas “decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos” (Brasil, 2001).

Com o intuito de detalhar que “outros serviços” teriam sido aqueles aos quais foram destinados a maior parte da aplicação dos *royalties* do pós-sal, a partir do código 3.3.90.39, verificou-se o seguinte:

a) conforme a Tabela 4.4, Secretarias Municipais de área meio, como a de Administração, Fazenda e o Gabinete do Prefeito movimentaram parcelas consideráveis de tais recursos;

b) conforme a Tabela 4.5, dois desses serviços representaram 70% de tais gastos, e referem-se a serviços de objeto muito genérico, ligados à manutenção, limpeza e conservação de locais públicos;

c) vários gastos referem-se à manutenção de serviços burocráticos, como telefonia, transporte, terceirização de mão-de-obra, passagens aéreas, aquisição de microcomputadores e publicação de atos oficiais;

d) serviços de publicidade do governo e eventos que dificilmente se adeririam às finalidades dos royalties.

Para analisar os resultados apresentados frente às categorias de alocação com vistas ao desenvolvimento sustentável, apresentadas na seção metodologia, foram utilizados os dados organizados na Tabela 4.5, que permitem a identificação dos serviços prestados sob o código de “Outros serv. Terc. P.jurídica – diversos” (código 3.3.90.39), no rol de despesas correntes. Destaca-se, novamente, que os valores da mencionada rubrica representaram cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos dos *royalties* do pós-sal no período. O quadro abaixo apresenta o percentual do montante de cada categoria de aplicação a partir destes dados:

Tabela 5.1: Categoria 1 - aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável

| Serviços | 2012 | 2013 | 2014 | Total | Percentual |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------|------------|
| Transporte universitário | 8.020.393,65 | 1.683.152,41 | 1.036.986,25 | 10.740.532,31 | 3,62% |
| Alimentação escolar | 4.063.930,12 | 1.057.543,89 | 4.640.485,22 | 9.761.959,23 | 3,29% |
| Locação de computadores para escolas | 1.509.339,04 | - | - | 1.509.339,04 | 0,51% |
| Locação e manutenção de caminhões-tanque | - | - | 1.285.368,87 | 1.285.368,87 | 0,43% |
| Macaé Digital | 1.152.133,36 | - | - | 1.152.133,36 | 0,39% |
| Manutenção de canais | - | - | 1.088.373,70 | 1.088.373,70 | 0,37% |
| Terceirização de mão de obra para serviços de meio ambiente | - | 522.519,80 | - | 522.519,80 | 0,18% |
| Total | | | | 26.060.226,31 | 8,79% |

Tabela 5.2: Categoria 2 - aplicações com potencial de contribuir para o desenvolvimento sustentável

| Serviços | 2012 | 2013 | 2014 | Total | Percentual |
|---|---------------|---------------|---------------|----------------|------------|
| Serviços de manutenção, limpeza urbana e especial, varrição e limpeza urbana, aterros, reciclagem, aeração, locação de veículos | 35.940.673,84 | 28.607.960,64 | 39.951.839,41 | 104.500.473,89 | 35,19% |
| Manutenção e conservação de aterros, prédios públicos, parques, estradas vicinais e redes de drenagem | 40.557.298,46 | 2.257.106,84 | 58.472.557,75 | 101.286.963,05 | 34,11% |
| Telefonia para administração e serviço de 0800 | 894.879,57 | 2.991.202,48 | 1.713.892,65 | 5.599.974,70 | 1,89% |
| Manutenção de prédios públicos para eventos | 5.397.737,64 | - | - | 5.397.737,64 | 1,82% |
| Terceirização de mão de obra para administração | 1.700.586,53 | 2.325.831,14 | 47.600,00 | 4.074.017,67 | 1,37% |

| | | | | | |
|---|--------------|------------|--------------|-----------------------|---------------|
| Transporte para órgãos da administração | - | 477.000,00 | 1.716.527,06 | 2.193.527,06 | 0,74% |
| Recadastramento das áreas urbanas | 2.100.794,64 | - | - | 2.100.794,64 | 0,71% |
| Gerenciamento do sistema de iluminação pública | 1.881.786,16 | - | - | 1.881.786,16 | 0,63% |
| Limpeza pública | 1.495.296,50 | 78.639,05 | 7.726,00 | 1.581.661,55 | 0,53% |
| Desenvolvimento de sistema de gestão tributária | 660.000,00 | - | 694.062,68 | 1.354.062,68 | 0,46% |
| Aquisição de computadores par a administração | - | 192.260,20 | - | 192.260,20 | 0,06% |
| Total | | | | 230.163.259,24 | 77,51% |

Tabela 5.3: Categoria 3 - aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros

| Serviços | 2012 | 2013 | 2014 | Total | Porcentagem |
|---|---------------|--------------|--------------|----------------------|---------------|
| Publicidade do governo | 14.784.217,02 | 9.594.722,25 | 6.284.164,00 | 30.663.103,27 | 10,33% |
| Preparação de eventos | - | 1.258.635,19 | 3.517.748,00 | 4.776.383,19 | 1,61% |
| Publicação de atos oficiais | 3.278.169,75 | 665.490,24 | - | 3.943.659,99 | 1,33% |
| Passagens aéreas, transfer e hospedagens para a administração | 1.360.989,88 | - | - | 1.360.989,88 | 0,46% |
| Total | | | | 40.744.136,33 | 13,73% |

Resumindo, a tabela 5.4, abaixo, sinaliza o percentual de cada categoria para comparação:

Tabela 5.4 – Categorização das análises

| Categoria | Percentual |
|---|------------|
| Categoria 1: aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável. | 8,8% |
| Categoria 2: aplicações com potencial de contribuir com o desenvolvimento sustentável. | 77,5% |
| Categoria 3: aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros. | 13,7% |

Através das tabelas apresentadas acima, destaca-se observar que elas indicam que a menor parte da aplicação dos recursos dos *royalties* (8,8%) se encaixa na categoria relacionada de forma mais inequívoca ao desenvolvimento sustentável. Já 77,5% das aplicações se encaixam na categoria que apresenta potencial de contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas não de forma necessariamente direta. Finalmente, 13,7% das aplicações referem-se a realizações não ligadas à promoção do desenvolvimento sustentável e, logo, não deveriam ter sido financiadas a partir dos recursos dos *royalties*. Dessa forma, essa análise sugere que grande parte da aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos *royalties* do pós-sal por ela geridos tem potencialidade de contribuir com o desenvolvimento sustentável, mas sem estar direta e inequivocamente relacionada com a sua finalidade social.

Mesmo com as indicações sobre os resultados da análise dos dados do PTM à luz do referencial teórico sobre a finalidade social dos *royalties*, há algumas questões importantes a serem destacadas sobre os dados utilizados neste trabalho. A primeira é de que, aqui, utilizaram-se dados sobre a aplicação dada aos *royalties* do pós-sal decorrentes de uma classificação de contas que pode ser suscetível a questionamentos. Dessa maneira, deve-se

levar em consideração a possibilidade de que a classificação dada a uma ou mais despesas não se encaixe exatamente na previsão, por exemplo, do código 3.3.90.39.

A seguinte é que as descrições dos produtos e serviços das despesas relacionadas “a outros serviços”, utilizadas na elaboração da Tabela 5, como mencionado, estavam apresentadas num campo “texto” não parametrizado, o que dificulta o entendimento da destinação dada a elas.

A terceira refere-se ao fato de que foram utilizadas somente as informações disponibilizadas por meio do PTM, sendo que, como se apresenta nas notas da Tabela 3, elas apresentavam incongruências entre os montantes quando as despesas eram apresentadas de forma consolidada para quando eram apresentadas de forma detalhada.

Indica-se ainda que esta análise não corrobora ou refuta a hipótese que a motivou, de que haveria uma maior possibilidade de que o uso dos *royalties* do pós-sal, dada a falta de parâmetro que dessem a sua aplicação caráter mais programático, se realizasse, pelo menos em parte, por meio de despesas que não se relacionassem a sua finalidade. Essa hipótese que serve de motivação para a investigação realizada, pode servir também de ponte para outras que venham a lhe dar continuidade.

Mesmo que se leve em consideração as questões apresentadas acima, afirma-se que este estudo de caso de Macaé traz indicativos sobre a necessidade de que se promova um amplo debate sobre a necessidade de se dar à aplicação dos *royalties* um caráter programático, que conduza seu uso às finalidades sociais daquele instituto.

Considerações finais

À guisa das considerações finais, ressalta-se que as reservas do pós-sal no Brasil têm aproximadamente mais de 17 anos de exploração e produção. O pré-sal, apesar de, a princípio, duplicar as reservas de petróleo e ampliar o tempo de aproveitamento desses recursos, não representa que estes se tornaram infundáveis.

As receitas de *royalties* oriundas da exploração de petróleo e gás natural são voláteis, oscilando às condições do mercado mundial e da política internacional. A exploração e a produção relacionadas a esses recursos demandam grandes investimentos servíveis somente às operações a ela relacionadas, além de poderem gerar *déficit* ambientais de grande monta. Esgotadas as reservas, o futuro das localidades onde ocorrem tais operações pode tornar-se econômica e socialmente inviável. Considerando-se que os gastos com atividades futuras são aspirações conceituais, a finalidade social dos *royalties*, por esta perspectiva, seria então de viabilizar um desenvolvimento sustentável, ou seja, de garantir a devida qualidade de vida às gerações futuras.

A proposta que se apresenta relaciona-se então à construção de instituições acerca de tais recursos, que estabeleçam que sua aplicação se dê com foco em sua finalidade social. Como tratam-se de recursos cujo uso deveria se dar em investimentos voltados para o desenvolvimento sustentável, de caráter intergeracional, ao invés da simples vinculação, defende-se que um debate deve ser orientado para a ampliação da participação da sociedade com o fito da construção de um programa de aplicação que suporte as diferentes áreas e considere as possíveis contingências.

Referências

- Alves, V. R. (2011). Aplicação dos royalties de petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável. (*Dissertação de Mestrado*). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Arthur, W. B. (1990). *Positive Feedbacks in the Economy*. Sci Am(262), 92-99.
- Baumgärtner, S., & Quaas, M. (2009). *What is sustainability economics?* University of Lüneburg, Lüneburg.
- Bispo, L. H. (2011). Análise Composicional, Poder Calorífico Superior e Metodologia de Cálculo de Royalties do Gás Natural Produzido no Campo de Rio Urucu no Amazonas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- BRASIL. (2001). Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Acesso em 15 de jul. de 2015, disponível em Tesouro Nacional: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1952). Projeto de lei nº 1516, de 11 de dezembro de 1951. Dispõe sobre a constituição da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A. e dá outras providências. Acesso em 30 de jun. de 2015, disponível em [Camara.gov.br: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089)
- Herculano, S. (2010). Desenvolvimento local, responsabilidade sócio-ambiental e royalties: a Petrobrás em Macaé (RJ). *Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- MACAÉ. (2015). Despesas por Fonte de Recursos. Acesso em 21 de jul. de 2015, disponível em Portal da Transparências Macaé: <http://sistemas.macaerj.gov.br/transparencia/index.asp?acao=3&item=6>
- Macedo, R. (2015). Dependência de royalties do petróleo chega a 60% em municípios do estado. Acesso em 3 de jun. de 2015, disponível em *ODia*: <http://odia.ig.com.br/odiaestado/2015-03-11/dependencia-de-royalties-do-petroleo-chega-a-60-em-municipios-do-estado.html>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Reis, D. A., & Santana, J. R. (2014). Os efeitos da aplicação dos royalties petrolíferos sobre os investimento públicos nos municípios brasileiros. *Revista da Administração Pública*, 49(1), 91-117.
- Ritto, C. (2012). A maldição do petróleo: mudança nos royalties deixa à míngua municípios beneficiados por 20 anos de fartura. Acesso em 3 de jun. de 2015, disponível em *Veja.com*: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/a-maldicao-do-petroleo-mudanca-nos-royalties-deixa-a-mingua-municipios-beneficiados-por-20-anos-de-fartura/>
- Seabra, A. A., Freitas, G. P., Polette, M., & Casillas, T. Á. (2011). A promissora província do pré-sal. *Revista de Direito GV*, 7(1), 57-74.
- Trevisan, A. A., Chizzotti, A., Ianhez, J. A., Chizzotti, J., & Verillo, J. (2004). *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial.