



TECNOLOGIA EM PROCESSOS GERENCIAIS

JAMILY NOEMI DE FARIA

Estudo sobre o Impacto das Rendas Petrolíferas no Orçamento Público de Caraguatatuba

CARAGUATATUBA
2025

JAMILY NOEMI DE FARIA

**Estudo sobre o Impacto das Rendas
Petrolíferas no Orçamento Público
de Caraguatatuba**

Produto de Investigação Científica e
Tecnológica - PICT apresentado ao Instituto
Federal de Educação, Ciências e
Tecnologia, como exigência parcial à
obtenção do título de Tecnólogo de
Processos Gerenciais
Orientador: Prof. MSc Ricardo Maroni Neto

CARAGUATATUBA
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Serviço de Biblioteca e Documentação do IFSP Campus Caraguatatuba

F224e Faria, Jamily Noemi de
Estudo sobre o impacto das rendas petrolíferas no
orçamento público de Caraguatatuba. / Jamily Noemi de Faria.
-- Caraguatatuba, 2025.
45 f. : il.

Orientador: Prof. Me. Ricardo Maroni Neto
Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Processos
Gerenciais) -- Instituto Federal de São Paulo, Caraguatatuba,
2025.

1. Processos gerenciais. 2. Rendas petrolíferas. 3. *Royalties*.
4. Orçamento público. 5. Gestão municipal. I. Maroni Neto, Ricardo,
orient. II. Instituto Federal de São Paulo. III. Título.

CDD: 658



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE
SÃO PAULO CAMPUS CARAGUATATUBA
FUC COORD. CURSO SUP TECNOL**

PROC GERENC. OFÍCIO Nº 44/2025 -

CPG-CAR/DAE-CAR/DRG/CAR/IFSP

JAMILY NOEMI DE FARIA

**ESTUDO SOBRE O IMPACTO DAS RENDAS PETROLÍFERAS NO ORÇAMENTO MUNICIPAL DE
CARAGUATATUBA**

Produto de Investigação Científica e Tecnológica - PICT, apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciências e Tecnologia, como exigência parcial à obtenção do título de Tecnólogo em Processos Gerenciais.

Orientador: Prof. MSc. Ricardo Maroni Neto

BANCA EXAMINADORA

Profa. Ms Ricardo

Maroni Neto

(Presidente) Prof. Dr.

Igor Vasconcelos

Nogueira (Avaliador)

Prof. Dra. Maria do Carmo Cataldi Mutterle (Avaliadora)

Documento assinado eletronicamente por:

- **Ricardo Maroni Neto, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO** , em 30/06/2025 16:08:40.
- **Igor Vasconcelos Nogueira, PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO** , em 30/06/2025 20:48:06.
- **Maria do Carmo Cataldi Muterle , PROFESSOR ENS BASICO TECN TECNOLOGICO** , em 01/07/2025 12:17:57.

Este documento foi emitido pelo SUAP em 30/06/2025. Para comprovar sua autenticidade, faça a leitura do QRCode ao lado ou acesse <https://suap.ifsp.edu.br/autenticar-documento/> e forneça os dados abaixo:

Código Verificador: 980424

Código de Autenticação: c29d6d9a09



OFÍCIO Nº 44/2025 - CPG-CAR/DAE-CAR/DRG/CAR/IFSP

AVENIDA BAHIA, 1739, INDAIÁ, CARAGUATATUBA / SP, CEP 11665-071

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha profunda gratidão ao meu orientador, Prof. Ricardo Maroni Neto, que foi, ao longo de toda minha trajetória acadêmica, uma verdadeira inspiração. Sua dedicação, incentivo, paciência e conselhos foram fundamentais para a construção deste trabalho. Espero um dia alcançar a excelência que ele representa como profissional e educador.

Agradeço também aos educadores do projeto PEA Rendas, que me motivaram a explorar com mais profundidade o tema das rendas petrolíferas e me proporcionaram experiências enriquecedoras ao longo do curso. Graças a vocês, pude conhecer novas cidades, vivenciar diferentes realidades e ampliar minha visão crítica, elementos que foram essenciais para a elaboração deste trabalho.

Também sou imensamente grata aos meus amigos Sérgio Gonçalves, Leonardo Gomes e Jacqueline Vieira, que estiveram ao meu lado em todos os momentos, nos bons e nos difíceis. Foram eles que, com palavras de incentivo, apoio emocional e companheirismo genuíno, me motivaram a seguir em frente mesmo quando pensei em desistir. Mais do que colegas, foram minha verdadeira rede de apoio, e sem eles este trabalho não teria sido possível.

Por fim, meus mais sinceros agradecimentos à minha família. Ao meu pai, que me levava à faculdade nos dias de chuva e me buscava com a Saveiro para que eu não passasse frio na volta para casa. E à minha mãe, que sempre cuidou de mim, mesmo nos momentos mais difíceis. Mesmo sendo uma pessoa cheia de perguntas, ela nunca me deixou só. O apoio de vocês foi e sempre será meu maior alicerce.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar o impacto das rendas petrolíferas no orçamento do município de Caraguatatuba, no período de 2018 a 2024, com foco especial na destinação dos recursos oriundos de royalties e participações especiais. A pesquisa, de natureza quantitativa, descritiva, aplicada e documental, baseou-se em dados oficiais disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do município. O estudo considera o crescimento expressivo da arrecadação municipal a partir do ingresso dessas receitas e busca compreender se os recursos foram alocados de forma eficiente e em conformidade com os dispositivos legais, como a Lei nº 12.858/2013, que determina a destinação prioritária à saúde e à educação. A cidade de Caraguatatuba é utilizada como estudo de caso por sua relevância regional e pelos significativos repasses recebidos ao longo dos anos, permitindo reflexões aplicáveis a outros municípios beneficiários de rendas petrolíferas.

Palavras-chave: Rendas petrolíferas. Royalties. Orçamento público. Caraguatatuba. Gestão municipal.

ABSTRACT

This study aims to analyze the impact of oil revenues on the municipal budget of Caraguatatuba from 2018 to 2024, with a particular focus on the allocation of resources derived from royalties and special participations. The research is quantitative, descriptive, applied, and documentary in nature, based on official data provided by the National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels (ANP) and the municipality's Annual Budget Laws (LOAs). The study considers the significant growth in municipal revenue following the inflow of these resources and seeks to understand whether they were allocated efficiently and in compliance with legal provisions, such as Law No. 12,858/2013, which mandates priority allocation to health and education. The city of Caraguatatuba is used as a case study due to its regional relevance and the significant transfers received over the years, allowing for reflections applicable to other municipalities that benefit from oil revenues.

Keywords: Oil revenues. Royalties. Public budget. Caraguatatuba. Municipal management.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1 Definição e Caracterização de Rendas Petrolíferas	13
2.2 A Legislação e a Aplicação	14
2.3 Processo de Transferência das Rendas Petrolíferas aos Municípios	17
2.4 Orçamento Público: Processo Orçamentário	19
2.5 Processo Orçamentário Municipal	21
3. METODOLOGIA	24
3.1 Classificação da Pesquisa	24
3.2 Objeto da Pesquisa	25
3.3 Procedimento da Análise	26
4. ANÁLISE DOS DADOS	28
4.2 Evolução das Receitas	30
4.3 Rendas Petrolíferas do Município	33
4.4 Rendas Petrolíferas x Receitas Orçadas	36
4.5 Despesas com Saúde	37
4.6 Resultados da Análise	38
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6. REFERÊNCIAS	42

1. INTRODUÇÃO

As rendas petrolíferas no Brasil, compostas principalmente pelos royalties e participações especiais, são compensações financeiras pagas pelas empresas que exploram petróleo e gás natural, como forma de remunerar a sociedade pelo uso de recursos não renováveis. No entanto, essas rendas são distribuídas de maneira distintas ao longo do território nacional. Isso ocorre porque, segundo critérios definidos pelo IBGE com base na Lei 7.525/86, os maiores repasses vão para estados e municípios onde ocorrem a extração ou atividades relacionadas à produção, como regiões litorâneas confrontantes. Com isso, áreas produtoras, sobretudo do Sudeste, concentram grande parte desses recursos, enquanto outras regiões do país ficam praticamente excluídas da partilha, agravando desigualdades regionais (Silva, 2011).

Esses pagamentos são uma forma de compensação pelo uso do recurso natural e têm o objetivo de distribuir parte da riqueza gerada pela exploração de petróleo para os donos da terra ou do território, geralmente os governos. Essas receitas são destinadas a diferentes esferas do governo, como o federal, estadual e municipal. A legislação visa indenizar os municípios que possam sofrer impactos das atividades de produção e escoamento de petróleo e gás.

Dessa forma, a União, por meio da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) oferece aos municípios uma compensação financeira por meio da distribuição de percentuais das rendas petrolíferas, gerando receitas para essas localidades. Muitos municípios enfrentam diversos impactos negativos decorrentes das atividades da indústria de petróleo e gás, e a compensação financeira tem como objetivo mitigar e evitar potenciais perdas de bem-estar nessas regiões, como degradação ambiental e impactos na atividade pesqueira (Posteli, 2011).

A Constituição Federal de 1988 (Senado, 2020) determina que os municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de sua receita própria em ações e serviços públicos de saúde. Assim, nos municípios beneficiados com recursos do petróleo, espera-se que parte significativa dessas receitas seja canalizada para o fortalecimento do sistema de saúde local. Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção (ANP. 2025).

Contudo, conforme apontado por Paganelli e Mendes (2022), no estudo intitulado Eficiência dos gastos em saúde da Atenção Primária no SUS: uma revisão integrativa, a simples transferência de recursos financeiros não garante, por si só, a melhoria dos indicadores de saúde.

Tal cenário pode ser explicado por fatores como a má gestão pública, a ausência de planejamento estratégico e a priorização de obras com apelo político em detrimento de políticas sociais sustentáveis. Nesse sentido, embora a compensação financeira proveniente das rendas petrolíferas apresenta potencial para promover avanços na infraestrutura e na qualidade dos serviços de saúde, seus efeitos positivos dependem diretamente da existência de governança, transparência e planejamento eficaz na aplicação dos recursos.

Quando bem aplicadas, essas rendas podem representar uma alavanca para o desenvolvimento social e para o fortalecimento do sistema público de saúde nas regiões produtoras.

Este trabalho investiga como as Rendas Petrolíferas têm influenciado o orçamento municipal de Caraguatatuba no período de 2018 a 2024. A análise considera a aplicação dos recursos oriundos das rendas petrolíferas no financiamento de ações e serviços públicos de saúde, avaliando se houve melhorias nos indicadores de atenção básica, infraestrutura hospitalar, oferta de serviços e condições gerais de atendimento à população.

A partir disso, busca-se responder à seguinte questão: qual o impacto financeiro observado no orçamento do Município de Caraguatatuba durante esse período, decorrente da arrecadação de royalties e participações especiais sobre petróleo e gás natural?

Diante desse contexto, o objetivo geral deste trabalho é analisar o impacto das rendas petrolíferas sobre o orçamento da saúde pública no município de Caraguatatuba, entre os anos de 2018 e 2024, considerando sua influência no financiamento dos serviços ofertados à população.

Para alcançar o objetivo geral, a pesquisa propõe apresentar os conceitos e as principais características das rendas petrolíferas, bem como sua aplicação legal e o processo orçamentário municipal. Além disso, pretende-se analisar se há relação entre o aumento da arrecadação petrolífera dos serviços de saúde oferecidos à população.

A justificativa para a realização deste trabalho está na relevância de

compreender como essas receitas influenciam diretamente no desenvolvimento orçamentário e na gestão pública local, permitindo identificar se tais recursos foram, de fato, utilizados para fortalecer os serviços públicos essenciais.

Este trabalho permite uma compreensão sobre os efeitos reais das rendas petrolíferas no desenvolvimento orçamentário e institucional de Caraguatatuba, com base em dados concretos e atualizados do período de 2018 a 2024. Ao acompanhar a evolução da arrecadação municipal, cresceu quase dez vezes nas últimas duas décadas. É uma análise crítica sobre como esses recursos extraordinários foram incorporados ao orçamento público e qual foi seu impacto nas políticas públicas locais.

Ao longo deste trabalho, o Capítulo 1 apresenta o contexto introdutório da pesquisa, definindo os objetivos, a justificativa da escolha do tema e a relevância da análise sobre a aplicação das rendas petrolíferas em Caraguatatuba entre os anos de 2018 e 2024. São discutidos os fundamentos legais que regulam a distribuição dessas receitas, com destaque para as Leis nº 7.525/86, nº 9.478/97 e nº 12.858/2013, além de dados que apontam o impacto dessa arrecadação sobre o orçamento municipal e suas principais áreas de aplicação.

No Capítulo 2 – Referencial Teórico, são abordados os conceitos centrais para a compreensão das rendas petrolíferas, com destaque para a definição de royalties e participações especiais, o processo orçamentário municipal e os mecanismos legais que orientam a destinação desses recursos. Este capítulo também revisa estudos acadêmicos que discutem a eficiência da aplicação desses recursos em áreas prioritárias, como saúde e educação, oferecendo base teórica para a análise empírica realizada.

O Capítulo 3 – Metodologia detalha a classificação da pesquisa como quantitativa, descritiva, aplicada e documental, explicando os critérios de coleta e análise de dados, a partir de fontes oficiais como o portal da ANP e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs).

O Capítulo 4 – Análise de Dados apresenta os resultados encontrados, com gráficos, tabelas e interpretações que revelam o comportamento da arrecadação e da aplicação dos recursos no período analisado. Por fim, Considerações Finais sintetiza os principais achados da pesquisa e propõe recomendações para a gestão dos recursos petrolíferos no âmbito municipal, destacando os desafios e as oportunidades identificadas ao longo do estudo.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo apresenta os fundamentos conceituais, legais e contextuais que sustentam a análise da aplicação das rendas petrolíferas no contexto da gestão pública municipal, com ênfase na experiência da cidade de Caraguatatuba. A escolha do referencial teórico adequado é essencial para compreender de forma crítica e fundamentada como os recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural são incorporados ao orçamento público e de que maneira sua aplicação pode influenciar direta ou indiretamente o desenvolvimento econômico, social e institucional do município.

2.1 Definição e Caracterização de Rendias Petrolíferas

De acordo com a ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis), as rendas petrolíferas representam formas de compensação financeira previstas na legislação brasileira, com o objetivo de redistribuir parte das receitas geradas pela exploração de petróleo e gás natural.

Sendo assim, conforme estabelece a Lei nº 9.478/1997, 10% do valor bruto da produção nacional desses recursos devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional sob a forma de royalties. Além disso, projetos com grande volume de produção estão sujeitos à cobrança de uma contribuição adicional, denominada Participações Especiais, calculada sobre a renda líquida obtida (Brasil. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997).

Uma parcela significativa desses recursos é destinada a Estados e municípios que se enquadram em critérios legais, como a localização geográfica próxima às áreas de exploração ou a existência de impactos socioambientais causados pela atividade petrolífera. Esse repasse tem como finalidade compensar eventuais prejuízos e promover o desenvolvimento local por meio do fortalecimento de políticas públicas, especialmente nas áreas mais diretamente afetadas.

Royalties são compensações financeiras mensais pagas pelas empresas concessionárias de petróleo e gás à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Eles são calculados com base na receita bruta da produção do campo, e representam uma forma de remuneração pela exploração de recursos naturais pertencentes ao Estado. Sua alíquota varia conforme o contrato de concessão e o

regime jurídico aplicável - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP, 2025).

As Participações especiais são compensações financeiras trimestrais cobradas de campos de petróleo com grande volume de produção ou alta rentabilidade. Elas incidem sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties já pagos e os investimentos realizados pelas empresas. Trata-se de um mecanismo adicional de arrecadação para garantir maior retorno ao Estado em projetos altamente lucrativos (AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP, 2025).

O Quadro 2.1 expõe as principais diferenças entre royalties e participações especiais.

Quadro 2.1 - Diferenças entre Royalties e Participações Especiais

Critério	Royalties	Participações Especiais
Periodicidade	Pagamento mensal	Pagamento trimestral
Base de Cálculo	Receita bruta do campo	Receita bruta deduzidos royalties e investimentos
Incidência	Todos os campos de produção	Apenas campos com alta produção ou grande rentabilidade
Objetivo	Compensar o uso de recursos naturais	Complementar a compensação quando há lucros elevados

Fonte: Receitas de Royalties e Participação Especial: ANP. Elaboração Própria.

2.2 A Legislação e a Aplicação

A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), estabelece o marco regulatório do setor de petróleo e gás natural no Brasil e define os princípios gerais para a apropriação e distribuição das receitas geradas por esse setor entre as diferentes esferas federativas. Embora as áreas do pré-sal estejam sujeitas a um regime regulatório diferenciado, conhecido como contratos de partilha, a distribuição das receitas de petróleo segue as diretrizes estabelecidas pela Lei do Petróleo e suas atualizações.

Os valores restantes são direcionados, de acordo com o artigo 49, incisos I e II, da Lei nº 9.478/1997, aos entes federativos produtores ou adjacentes às áreas produtoras, tanto em terra quanto no mar.

“Art. 49. As participações governamentais de que trata o art. 45 desta Lei serão distribuídas da seguinte forma:

I – os royalties pertencentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, referidos no art. 48, serão repartidos segundo os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios, ressalvado o disposto no inciso II deste artigo;

II – parcela dos royalties será distribuída diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios confrontantes com os locais de produção, bem como àqueles que, embora não confrontantes, sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.”

A mesma norma, em seu artigo 50, estabelece que as participações especiais, compensações adicionais incidentes sobre campos de alta rentabilidade, também sejam repartidas entre os entes diretamente envolvidos na produção e os limítrofes, em reconhecimento aos impactos indiretos provocados pela atividade de extração de petróleo e gás natural (BRASIL, 1989; BRASIL, 1997).

A distribuição dos royalties considera não apenas os municípios produtores, mas também aqueles situados em áreas adjacentes às zonas de produção, uma vez que esses também podem ser impactados pelas atividades petrolíferas. Segundo a legislação vigente, até 5% do total dos royalties devem ser destinados à compensação dos municípios afetados pelas operações, conforme previsto no artigo 7º da Lei nº 7.990/1989.

O artigo 7º da Lei nº 7.990/1989, conhecida como a “Lei da Compensação Financeira pelos Recursos Minerais”, estabelece a base legal para o repasse de royalties de petróleo e gás aos entes federativos:

“Art. 7º A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraídos nos seus territórios, onde:

I – 70% sejam destinados aos Estados produtores;

II – 20% aos Municípios produtores;

III – 10% aos Municípios que abrigam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.”

Além disso, o § 4º prevê que, na exploração feita na plataforma continental, uma parte — igualmente calculada dentro desses 5% — seja alocada aos municípios confrontantes (0,5 %) e aos estados e Distrito Federal (1,5 %).

§ 4º Na hipótese de exploração realizada na plataforma continental, será destinada:

I – 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) ao Estado e ao Distrito Federal;

II – 0,5% (cinco décimos por cento) aos Municípios confrontantes.

A aplicação de Rendas Petrolíferas da exploração de petróleo e gás natural na área da saúde representa uma importante estratégia de financiamento para os municípios brasileiros, especialmente após a promulgação da Lei Federal nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.

“Art. 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos referidos no art. 1º desta Lei para a educação e 25% (vinte e cinco por cento) para a saúde.” (BRASIL, 2013).

Essa legislação estabelece que os municípios aplicarão os recursos dos royalties no montante de 75% na área de educação e de 25% na área de saúde; Os recursos dos royalties e da participação especial destinados à união, provenientes de campos sob o regime de concessão, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 03/12/2012, contribuindo diretamente para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) em nível municipal.

Essa diretriz legal proporcionou aos entes federativos uma fonte adicional de financiamento, permitindo a ampliação da capacidade de atendimento, melhoria da infraestrutura hospitalar e incremento na oferta de serviços de saúde. Na presente pesquisa analisa-se a parte das receitas do orçamento destinadas à saúde devido a facilidade do acesso dos dados e a evitando ramificações e vertentes temáticas que poderiam desviar do propósito central. A escolha também busca impedir questionamentos excessivamente amplos que comprometem a delimitação e a coerência do trabalho.

A alocação desses recursos tem possibilitado investimentos relevantes, como a construção e modernização de unidades básicas de saúde (UBSs), aquisição de equipamentos médicos, contratação de profissionais da área e desenvolvimento de programas de saúde preventiva e educação sanitária. O aporte financeiro

decorrente dos royalties tem sido, em muitos casos, um fator decisivo para suprir deficiências históricas no atendimento público, especialmente em regiões onde a arrecadação própria é limitada.

Além disso, o uso dos royalties para complementar o custeio da saúde tem contribuído para reduzir a sobrecarga dos serviços hospitalares, fortalecer as redes de atenção básica e garantir maior acesso da população aos serviços essenciais. Apesar dos avanços, a utilização desses recursos exige cautela por parte dos gestores públicos. Isso porque os royalties são receitas voláteis, altamente suscetíveis às oscilações do mercado internacional de petróleo e gás.

A dependência excessiva desses recursos pode comprometer a sustentabilidade financeira das políticas públicas, especialmente quando não há planejamento de longo prazo. A eficiência na aplicação dos royalties, portanto, não está apenas na destinação dos recursos, mas também na capacidade de planejamento e execução das ações previstas. Isso envolve transparência, controle social e avaliações periódicas de impacto, que permitam ajustar estratégias conforme as necessidades da população e a realidade fiscal do município.

Nesse contexto, a Lei nº 12.858/2013 não apenas regulamentou a aplicação de uma receita estratégica, mas também elevou a responsabilidade dos gestores públicos quanto à sua utilização, destacando a saúde como uma prioridade nacional no uso de recursos oriundos da exploração de bens naturais não renováveis.

2.3 Processo de Transferência das Rendas Petrolíferas aos Municípios

A transferência das rendas petrolíferas tem início com a exploração das reservas por empresas concessionárias, como a Petrobras e outras companhias privadas, que atuam sob regimes jurídicos específicos, tais como concessão, cessão onerosa ou partilha de produção.

Conforme previsto na legislação brasileira, estas empresas são obrigadas a pagar mensalmente os royalties, que correspondem a um percentual da receita bruta obtida na produção dos campos petrolíferos. Além disso, em campos de alta produtividade, são pagas as participações especiais em caráter trimestral.

“Art. 45. As empresas concessionárias de exploração e produção de petróleo e gás natural deverão pagar royalties e participações especiais, conforme estabelecido na legislação vigente.” (BRASIL, 1997).

Os valores arrecadados pelas empresas são recolhidos diretamente à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que tem a responsabilidade de calcular, cobrar e distribuir os royalties e as participações especiais aos entes federativos. A centralização e redistribuição dos recursos seguem os critérios legais definidos na Lei nº 7.990/1989, na Lei nº 9.478/1997, e em decretos complementares.

Conforme o Quadro 2.2 Repartição dos royalties:

Quadro 2.2 - Repartição dos royalties

Entidade Federativa	Critério de Recebimento
União	Retém uma parcela variável conforme o regime jurídico da área produtora.
Estados produtores e confrontantes	Recebem percentuais definidos de acordo com a localização e o grau de envolvimento com a produção.
Municípios produtores e afetados	Recebem cotas proporcionais à proximidade com as áreas de exploração, à existência de infraestrutura de escoamento (oleodutos, portos etc.) e à classificação como produtores diretos ou municípios limítrofes.

Fonte: Receitas de Royalties e Participação Especial: ANP. Elaboração Própria.

A repartição dos royalties é realizada de acordo com o regime jurídico da área produtora e a localização dos entes federativos. A União retém uma parcela variável conforme o regime jurídico aplicado, enquanto estados produtores e confrontantes, assim como municípios produtores e limítrofes, recebem valores proporcionais à sua participação e impacto na produção.

Conforme amostragem da figura 2.1 abaixo:

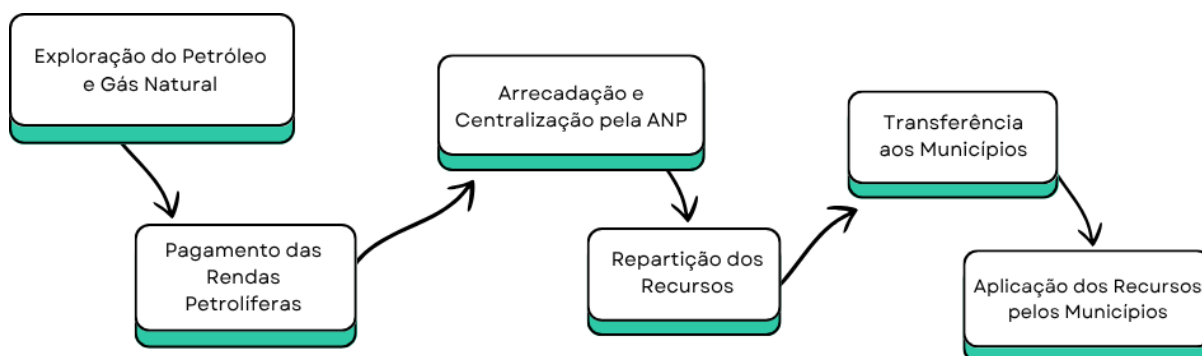


Figura 2.1 Processo de Transferência das Rendas Petrolíferas aos Municípios

Fonte: Receitas de Royalties e Participação Especial: ANP. Elaboração Própria.

Embora a exigência legal seja voltada à parcela federal, espera-se que os demais entes, especialmente os municípios, adotem diretrizes semelhantes para garantir a aplicação social dos recursos, em especial em áreas prioritárias. O montante total a ser repassado aos entes subnacionais depende, portanto, de três fatores principais:

1. O volume de produção do campo;
2. A cotação internacional do barril de petróleo (Brent);
3. O regime contratual e os percentuais fixados em lei para distribuição.

Esse processo garante, ao menos em termos técnicos, previsibilidade e regularidade nos repasses, embora esteja sujeito à volatilidade natural do setor de petróleo e gás.

2.4 Orçamento Público: Processo Orçamentário

O orçamento público é instrumento de planejamento e gestão das finanças públicas que expressa, de forma sistematizada, a previsão de arrecadação de receitas e a fixação das despesas de um governo para um determinado exercício financeiro, refletindo as prioridades políticas e sociais estabelecidas pela administração pública.

Segundo Maroni Neto (2015), sua definição se dá sob três óticas: financeira, econômica e jurídica. Partindo do olhar financeiro o orçamento público é definido como uma ferramenta de gestão composta pela previsão de quantias monetárias, dentro de um período determinado, devem sair e entrar nos cofres públicos

Partindo do ponto econômico, o orçamento público é o principal instrumento de Finanças Públicas, servindo para o planejamento econômico e social, assim como para implementação de política fiscal.

No contexto jurídico, segundo Baleeiro (2002 p.441), o orçamento público é o *ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza o Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação de receitas já criadas em lei.*

Conforme afirma Coutinho (2011), o orçamento representa as intenções políticas da administração traduzidas em ações concretas, refletindo diretamente nas políticas públicas que serão executadas.

O orçamento público é estruturado a partir dos parâmetros fixados nos arts. 165 a 169 da Constituição Federal. Segundo a lei, o poder executivo deve elaborar e encaminhar para o Congresso Nacional o Plano Plurianual (PPA), o Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o projeto Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual (PPA) encerra o plano de governo da administração pública, servindo como base para os demais planos e programas do governo, apresentados por região e com parâmetros das despesas da capital. O PPA deve apresentar até 4 meses antes do encerramento do primeiro ano de mandato, para ficar em vigor por 4 anos até o final do primeiro ano do mandato subsequente.

A LDO tem como função definir os parâmetros da elaboração do orçamento público, devendo ter equilíbrio entre receitas e despesas; critérios para limitação de empenho; normas para controle de custos e avaliação de resultados; riscos fiscais referentes a itens que possam afetar as contas públicas e possíveis providências. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser encaminhada anualmente pelo Executivo para o Legislativo, em até 8 meses e meio antes do fim do exercício financeiro.

Segundo pela estrutura do Orçamento temos a LOA - Lei Orçamentária Anual, que deve ser proposta em até 4 meses antes do final do exercício financeiro. Nela de conter três orçamentos:

- Orçamento Fiscal
- Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
- Orçamento de Seguridade Social

Com base nas estimativas de arrecadação, a prefeitura elabora a proposta orçamentária, que será materializada na Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa proposta distribui os recursos disponíveis entre os diversos setores da administração, de acordo com as prioridades estabelecidas previamente no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Souza e Theis (2009) destacam que um orçamento bem estruturado contribui para o direcionamento de investimentos em áreas fundamentais, como saúde, educação e infraestrutura, promovendo melhores condições de vida à população.

Após sua elaboração, a proposta orçamentária é encaminhada à Câmara Municipal para análise, discussão e aprovação. Esse momento é marcado pela possibilidade de participação popular e por emendas parlamentares, o que reforça a transparência e a legitimidade do processo orçamentário, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com a aprovação legislativa, inicia-se a fase de execução orçamentária, durante a qual as receitas previstas são efetivamente arrecadadas e as despesas são realizadas conforme os créditos autorizados. Dessa forma, o orçamento municipal não pode ser visto apenas como um instrumento contábil, mas como uma peça central da administração pública.

2.5 Processo Orçamentário Municipal

O orçamento municipal é o principal instrumento de planejamento e controle das finanças públicas no âmbito local. Sua elaboração segue os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, bem como as diretrizes das Leis nº 4.320/1964 e Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A principal finalidade do orçamento é garantir que os recursos públicos arrecadados sejam aplicados de forma racional, eficiente e conforme as necessidades da população.

O processo orçamentário municipal inicia-se com a elaboração do Plano Plurianual (PPA), que estabelece diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. A partir desse planejamento estratégico, formula-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esta última detalha a previsão de receitas e a fixação de despesas para o exercício financeiro seguinte, organizando-se em três partes: o orçamento fiscal, o da seguridade social e o de investimentos das empresas estatais, quando houver.

A proposta orçamentária é elaborada pelo Poder Executivo com base nas estimativas de arrecadação e na identificação das prioridades definidas nos instrumentos de planejamento. Após sua conclusão, é encaminhada à Câmara Municipal para análise, discussão e aprovação. Neste processo, é garantida a participação popular, por meio de audiências públicas, além da possibilidade de apresentação de emendas parlamentares, respeitados os limites legais e constitucionais. Essa etapa confere transparência, legitimidade e controle social ao processo orçamentário (Souza; Theis, 2009).

Com a aprovação legislativa, inicia-se a fase de execução orçamentária. Nessa etapa, a administração municipal procederá à arrecadação das receitas e à realização das despesas conforme os créditos autorizados. A execução deve seguir os princípios da legalidade, impessoalidade e eficiência, sendo monitorada por instrumentos de controle interno e por órgãos externos, como os Tribunais de Contas, Relatórios como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) são exigidos pela legislação para assegurar o acompanhamento da gestão fiscal (BRASIL, 2000).

Assim, o orçamento municipal vai além de um simples registro contábil: trata-se de um instrumento técnico-normativo essencial para a gestão pública, cujas etapas refletem diretamente nas políticas públicas e no atendimento das demandas coletivas do município. Essa estrutura é detalhada no Quadro 2.2, que apresenta um comparativo entre os principais instrumentos do planejamento orçamentário: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Quadro 2.3 Comparativo entre os instrumentos PPA, LDO e LOA.

Instrumento	Prazo de Vigência	Função Principal	Prazo de Envio
Plano Plurianual (PPA)	4 anos	Define metas e programas de governo	Até 31 de agosto do 1º ano de mandato
Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	1 ano	Estabelece prioridades e metas fiscais para a LOA	Até 15 de abril de cada ano
Lei Orçamentária Anual (LOA)	1 ano	Estima receitas e fixa despesas anuais	Até 31 de agosto do ano anterior à execução

Fonte: Comparativo entre os Instrumentos do Orçamento Público Municipal.

Elaboração Própria.

Segundo Maroni Neto (2015) às rendas petrolíferas para as prefeituras são classificadas como: receita orçamentária, ordinária, corrente, efetiva derivada e de transferência.

Por isso, sua utilização no orçamento exige responsabilidade fiscal, de forma que seja direcionada, preferencialmente, a investimentos estruturantes e não ao custeio de despesas correntes, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável do município.

3. METODOLOGIA

Este capítulo descreve a classificação desta pesquisa como quantitativa, descritiva, aplicada e documental. A análise se baseia em dados oficiais obtidos no portal da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e nas Leis Orçamentárias Anuais do município de Caraguatatuba, com foco na destinação dos recursos oriundos de royalties e participações especiais. O objetivo é verificar a conformidade da alocação orçamentária com a legislação vigente, quanto à obrigatoriedade de investimento em saúde.

A abordagem adotada possibilita compreender como esses recursos foram registrados e empregados ao longo do período analisado, contribuindo para a avaliação da gestão financeira municipal.

3.1 Classificação da Pesquisa

A presente pesquisa é de natureza quantitativa e aplicada pois busca analisar o percentual das rendas petrolíferas no orçamento público destinado à saúde ao longo dos anos já mencionados na presente pesquisa. Tendo a abordagem descritiva e documental, tem como objetivo analisar de forma minuciosa a alocação dos recursos oriundos de royalties e participações especiais no município, no período compreendido entre os anos de 2018 a 2024, sendo eles royalties e participações especiais.

Com base nas informações disponibilizadas pelo portal da ANP – Agência Nacional do Petróleo, é possível identificar os valores repassados ao município referentes aos royalties e participações especiais. Em seguida, realizou-se um levantamento detalhado das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2018 a 2024, com o objetivo de verificar como esses recursos foram incorporados ao orçamento municipal. Para isso, foram extraídos dados da Receita Municipal, de modo a confrontar os valores recebidos com os percentuais de aplicação previstos na.

Tendo em vista isso, é feita uma análise dos dados coletados e uma verificação para identificar se os recursos estão sendo alocados de acordo com na Lei nº 12.858/2013 que destina 75% dos royalties à educação e 25% à saúde. E se por obséquio não estiverem, realizar uma triagem do caminho desse recurso até seu destino final. Ao final, é feita uma conclusão com a abundância de dados coletados, e uma verificação do que foi descoberto ao longo da pesquisa.

3.2 Objeto da Pesquisa

Caraguatatuba, no Litoral Norte de São Paulo, tem uma história rica e vibrante. Caraguatatuba, carinhosamente chamada de “Caraguá”, é um município brasileiro situado no Litoral Norte do estado de São Paulo. Com uma população de 134.873 habitantes conforme o Censo de 2022, é a cidade mais populosa da região e ocupa uma área de aproximadamente 485 km². Seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,759, considerado alto.

A história de Caraguatatuba remonta ao início do século XVII, com a concessão de sesmarias na bacia do Rio Juqueriquerê. Entre 1664 e 1665, surgiram os primeiros sinais de povoamento, incluindo a construção da igreja de Santo Antônio, padroeiro da cidade. A cidade foi inicialmente chamada de Vila de Santo Antônio de Caraguatatuba.

Em 1857, conquistou sua emancipação político-administrativa, deixando de pertencer a São Sebastião. A chegada de estrangeiros, especialmente na Fazenda dos Ingleses, impulsionou o crescimento da cidade, tornando-a um polo comercial e balneário. A cidade enfrentou desafios significativos ao longo de sua história, como surtos de varíola no século XVII e a catástrofe de 1967, quando chuvas intensas causaram deslizamentos de terra, resultando em centenas de mortes e destruição de residências.

Atualmente, Caraguatatuba é reconhecida como uma estância balneária, atraindo mais de 1 milhão de turistas anualmente, graças às suas praias e à rica biodiversidade da Mata Atlântica. A economia local é impulsionada pelo turismo, comércio e serviços, consolidando a cidade como um importante polo regional.

Além de seu papel como destino turístico e polo regional, Caraguatatuba também se destaca como um município estratégico dentro da dinâmica da exploração de petróleo e gás natural no litoral paulista. Desde o início dos anos 2000, a cidade passou a receber repasses significativos de royalties e participações especiais, devido à sua proximidade com áreas marítimas de exploração e à infraestrutura regional de apoio às atividades da cadeia petrolífera. Esse novo fluxo de receita trouxe oportunidades inéditas para o município, ampliando sua capacidade orçamentária e, conseqüentemente, suas responsabilidades em termos de planejamento e gestão pública.

A relevância da cidade como beneficiária das rendas petrolíferas se intensificou ao longo dos anos, especialmente a partir de 2018, quando os volumes

recebidos passaram a representar uma fatia considerável do orçamento municipal. Isso coloca Caraguatatuba como um exemplo emblemático da realidade vivida por diversos municípios brasileiros que, ao passarem a contar com receitas extraordinárias, enfrentam o desafio de transformar tais recursos em melhorias concretas para a população. Nesse contexto, o presente estudo se debruça sobre a forma como o município tem alocado esses recursos, analisando não apenas a conformidade legal, mas também a eficácia das políticas públicas implementadas a partir dessa nova capacidade de investimento.

A escolha de Caraguatatuba como objeto da pesquisa se justifica, não apenas por seu perfil socioeconômico em ascensão, mas pela dualidade que carrega entre potencial e risco: de um lado, a possibilidade de consolidar avanços estruturais a partir de uma arrecadação fortalecida; de outro, a dependência de receitas voláteis e não renováveis, que exigem planejamento estratégico para garantir a sustentabilidade das ações públicas. Ao estudar a aplicação das rendas petrolíferas neste município, pretende-se contribuir para o debate sobre gestão eficiente de recursos naturais e justiça distributiva, com foco em municípios de porte médio que vivem experiências semelhantes.

3.3 Procedimento da Análise

O procedimento de análise desta pesquisa foi estruturado de forma sistemática, utilizando dados secundários provenientes de fontes oficiais, abrangendo o período de 2018 a 2024. Inicialmente, foram coletadas informações junto à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), referentes aos valores repassados ao município de Caraguatatuba a título de royalties e participações especiais. Esses dados foram organizados em séries temporais, permitindo a visualização da evolução dos repasses ao longo dos anos, com especial atenção às variações e tendências que poderiam indicar mudanças estruturais na arrecadação municipal.

Paralelamente, foram extraídos dados das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) do município, com o objetivo de identificar a receita total orçada em cada exercício e os montantes efetivamente destinados à função (saúde). Esses valores foram cruzados com os dados das rendas petrolíferas, possibilitando verificar, de forma

proporcional, o grau de atendimento à legislação vigente, em especial à Lei nº 12.858/2013, que determina a aplicação mínima de 25% dos recursos oriundos do petróleo e gás natural na área da saúde.

A análise foi conduzida por meio de abordagem quantitativa, utilizando cálculos de variação percentual, médias, desvios-padrão e correlações entre a evolução da arrecadação petrolífera e os investimentos em saúde pública. A investigação também considerou aspectos normativos, verificando a conformidade entre o que foi arrecadado e o que foi aplicado na saúde, conforme os parâmetros legais. Além disso, foram observadas oscilações sazonais nos valores recebidos, a correspondência entre os repasses e o crescimento do orçamento da saúde, bem como possíveis desvios ou distorções na destinação dos recursos.

Para melhor compreensão dos resultados, os dados foram apresentados por meio de tabelas e gráficos explicativos, permitindo não apenas uma descrição dos valores, mas também uma interpretação crítica acerca da gestão orçamentária municipal. Com base nessas representações, foi possível identificar padrões e lacunas na alocação dos recursos, além de evidenciar a necessidade de mecanismos mais eficazes de vinculação orçamentária e controle social.

Em suma, o critério de análise adotado se concentrou na verificação da efetividade do gasto público, considerando o grau de aderência à legislação, a capacidade de planejamento fiscal e a responsabilidade na utilização de receitas extraordinárias. A pesquisa, portanto, não se limitou à constatação de valores, mas buscou compreender de que forma os recursos advindos da exploração de petróleo e gás foram incorporados à estrutura orçamentária do município, e se tal incorporação resultou em melhorias proporcionais na área da saúde, como determina o ordenamento jurídico em vigor.

4. ANÁLISE DOS DADOS

O presente capítulo dedica-se à análise dos dados coletados com o objetivo de compreender, de forma crítica, como as rendas petrolíferas foram integradas ao orçamento público do município de Caraguatatuba entre os anos de 2018 e 2024. A investigação parte do princípio de que, embora os recursos oriundos de royalties e participações especiais representem uma importante fonte de receita, sua simples entrada nos cofres públicos não garante, por si só, melhorias nos serviços prestados à população.

4.1 Evolução das Receitas em Valores Absolutos

A Tabela 4.1 apresenta os valores das receitas orçadas entre 2010 e 2024 e o Gráfico 4.1 descreve a evolução das receitas totais da Prefeitura de Caraguatatuba entre os anos de 2010 e 2024.

Ano	Valores em R\$
2010	230.116.574,30
2011	269.134.500,00
2012	378.152.268,00
2013	412.559.187,96
2014	422.191.212,00
2015	505.566.115,00
2016	539.864.147,33
2017	548.001.154,00
2018	619.650.851,00
2019	769.670.649,00
2020	805.626.705,00
2021	1.008.544.742,00
2022	1.079.895.594,00
2023	1.420.686.254,00
2024	1.388.041.912,00

Tabela 4.1 - Receita Municipais Orçadas

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração Própria.

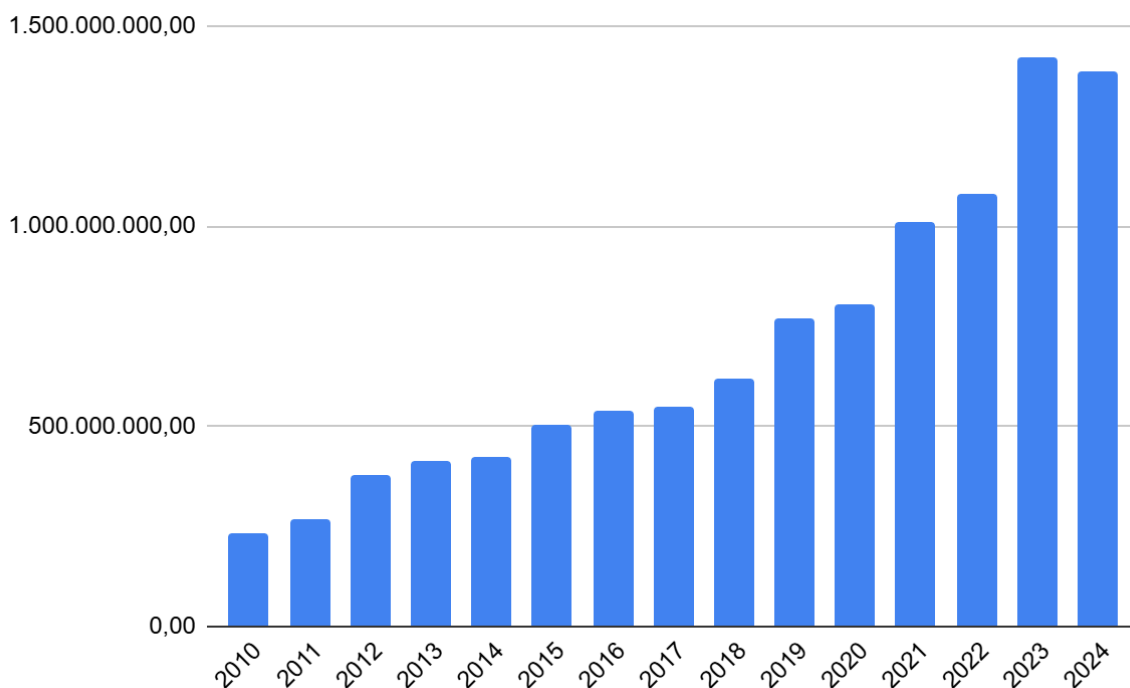


Gráfico 4.1 - Orçamento de Receita Total (Prefeitura)

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração Própria.

A análise revela uma tendência geral de crescimento significativo ao longo do período, com destaque para três fases distintas. Entre 2010 e 2017, observa-se um crescimento gradual e constante, indicando estabilidade na arrecadação municipal. A partir de 2018, o orçamento passa a registrar aumentos mais expressivos, possivelmente impulsionados pelo incremento nos repasses de royalties do petróleo e pela expansão das fontes arrecadatórias. O período de 2021 a 2023 marca o maior salto orçamentário da série, com o orçamento superando a marca de R\$1,4 bilhão em 2023 — quase o triplo do valor registrado em 2017.

Entretanto, em 2024 é possível notar uma leve retração no orçamento, o que pode estar relacionado à oscilação nos preços internacionais do petróleo, à redução de repasses federais ou a ajustes internos na política fiscal do município. Esse comportamento sinaliza que, apesar do forte crescimento observado nos anos anteriores, o orçamento municipal ainda está sujeito a variações conjunturais e à volatilidade de receitas extraordinárias, como os royalties.

4.2 Evolução das Receitas em Valores Relativos

A tabela 4.2 – Crescimento Anual da Receita Total do Município de Caraguatatuba - revela oscilações expressivas na taxa de crescimento orçamentário entre os anos de 2010 e 2024. A análise evidência três momentos distintos: um primeiro período, entre 2010 e 2017, marcado por crescimento moderado, com variações percentuais anuais geralmente inferiores a 10%, salvo exceções como 2011 (16,96%) e 2015 (19,75%). Esse comportamento sugere um cenário de estabilidade fiscal, porém com avanços graduais na arrecadação.

Anos	Valores em Porcentagens
2010	0,00%
2011	16,96%
2012	9,10%
2013	-2,28%
2014	2,33%
2015	19,75%
2016	6,78%
2017	1,51%
2018	13,07%
2019	24,21%
2020	4,67%
2021	25,19%
2022	7,07%
2023	31,56%
2024	-2,30%

Tabela 4.2 - Crescimento Anual da Receita Total do Município

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração própria.

	Orçamento de Receita Total (Prefeitura)	Orçamento da Saúde (Prefeitura)	Receita total / Saúde
2010	230.116.574,30	39.700.700,00	17,25%
2011	269.134.500,00	50.742.500,00	18,85%
2012	378.152.268,00	64.303.188,80	17,00%
2013	412.559.187,96	72.407.396,95	17,55%
2014	422.191.212,00	80.805.700,00	19,14%
2015	505.566.115,00	94.300.000,00	18,65%
2016	539.864.147,33	103.383.881,10	19,15%
2017	548.001.154,00	118.916.242,20	21,70%
2018	619.650.851,00	136.353.249,00	22,00%
2019	769.670.649,00	141.800.000,00	18,42%
2020	805.626.705,00	162.082.796,00	20,12%
2021	1.008.544.742,00	198.560.760,00	19,69%
2022	1.079.895.594,00	214.886.334,00	19,90%
2023	1.420.686.254,00	262.079.776,00	18,45%
2024	1.388.041.912,00	251.010.128,00	18,08%
		Média	19,06%
		Desvio Padrão	1,45%

Tabela 4.3 - Evolução das Receitas com Saúde e Receita Total

Fonte: Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração própria.

A análise da proporção entre o orçamento total da prefeitura de Caraguatatuba e o montante destinado à saúde entre os anos de 2010 e 2024 revela um cenário de relativa estabilidade percentual, com média de 19,06% e desvio padrão de 1,45%. Apesar das oscilações na receita total municipal — fortemente influenciadas pelo ingresso de rendas petrolíferas a partir de 2018 — a

alocação proporcional à saúde manteve-se dentro de uma faixa previsível, entre 17% e 22% ao longo do período.

Observa-se um pico em 2018, quando a saúde recebeu 22% da receita total, o maior percentual da série, coincidindo com o início de uma nova fase de expansão fiscal relacionada ao aumento dos repasses de royalties e participações especiais. Já os anos de 2023 (18,45%) e 2024 (18,08%) demonstram uma leve queda na proporção, mesmo diante de receitas totais mais elevadas, o que sugere que o crescimento orçamentário não foi acompanhado por um reforço proporcional da função saúde.

Essa constatação é relevante, pois evidencia que a aplicação dos recursos na saúde não se elevou na mesma medida que a capacidade de arrecadação do município. Embora os valores absolutos destinados à saúde tenham crescido, especialmente após 2018, esse crescimento se deu de maneira menos acelerada em relação ao orçamento global. Em termos analíticos, tal descompasso pode indicar prioridades orçamentárias em outras áreas, ou mesmo uma estratégia de contenção de gastos em saúde, contrariando as diretrizes da Lei nº 12.858/2013, que orienta a aplicação mínima de 25% das rendas petrolíferas nesse setor prioritário.

Além disso, a análise reforça a importância de vinculação efetiva de recursos e planejamento fiscal estruturado, já que o aumento de receitas não garante, por si só, melhores investimentos em saúde pública. A estabilidade percentual observada sugere uma estratégia orçamentária conservadora, mas que pode não estar respondendo plenamente às demandas crescentes da população.

4.3 Rendas Petrolíferas do Município

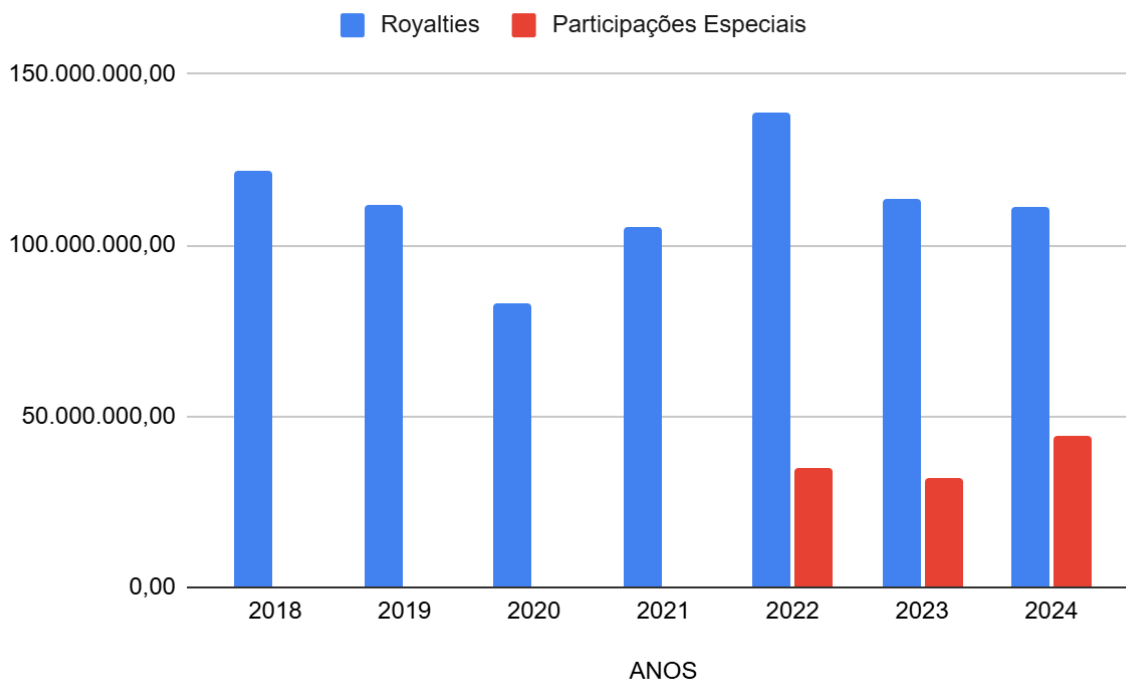


Gráfico 4.2 - Rendas Petrolíferas do Município

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2010–2024. Elaboração própria.

O Gráfico 4.4 – Royalties e Participações Especiais apresenta os valores recebidos pelo município de Caraguatatuba entre os anos de 2018 e 2024, referentes às compensações financeiras oriundas da exploração de petróleo e gás natural. Os dados evidenciam duas categorias distintas de arrecadação: os royalties (representados em azul), pagos mensalmente, e as participações especiais (em vermelho), pagos trimestralmente e aplicáveis apenas a campos de alta produção ou lucratividade, conforme regulamentação da ANP.

A análise do gráfico mostra que os royalties mantêm uma presença constante e significativa ao longo de todo o período, com valores variando entre aproximadamente R\$85 milhões (2020) e R\$140 milhões (2022). Após uma leve queda em 2020, possivelmente influenciada por fatores externos como a queda no

preço do petróleo ou efeitos da pandemia da COVID-19, os valores voltam a crescer em 2021 e atingem o pico em 2022.

ANOS	Royalties	Participações Especiais
2018	121.647.182,83	-
2019	111.700.365,34	-
2020	82.929.706,06	-
2021	105.249.008,63	-
2022	138.693.680,49	34.835.310,00
2023	113.620.980,23	32.245.060,99
2024	111.321.266,20	44.209.817,77
TOTAL	785.162.189,78	111.290.188,76

Tabela 4.4 - Royalties e Participações Especiais

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2010–2024. Elaboração própria.

Já as participações especiais, que começam a ser registradas apenas a partir de 2022, mostram uma tendência de crescimento progressivo, saindo de cerca de R\$36 milhões em 2022 para aproximadamente R\$55 milhões em 2024. Isso sugere que campos altamente produtivos passaram a operar na região ou aumentaram sua rentabilidade recentemente, o que ativou esse tipo de compensação adicional ao município.

Em síntese, a tabela demonstra a importância crescente das rendas petrolíferas como fonte de financiamento público em Caraguatatuba, com destaque para a diversificação da arrecadação a partir de 2022, quando as participações especiais passam a representar uma parcela relevante do total recebido. Esse cenário ressalta a necessidade de planejamento responsável e sustentável, considerando a volatilidade dos preços internacionais do petróleo e a natureza finita dos recursos naturais explorados.

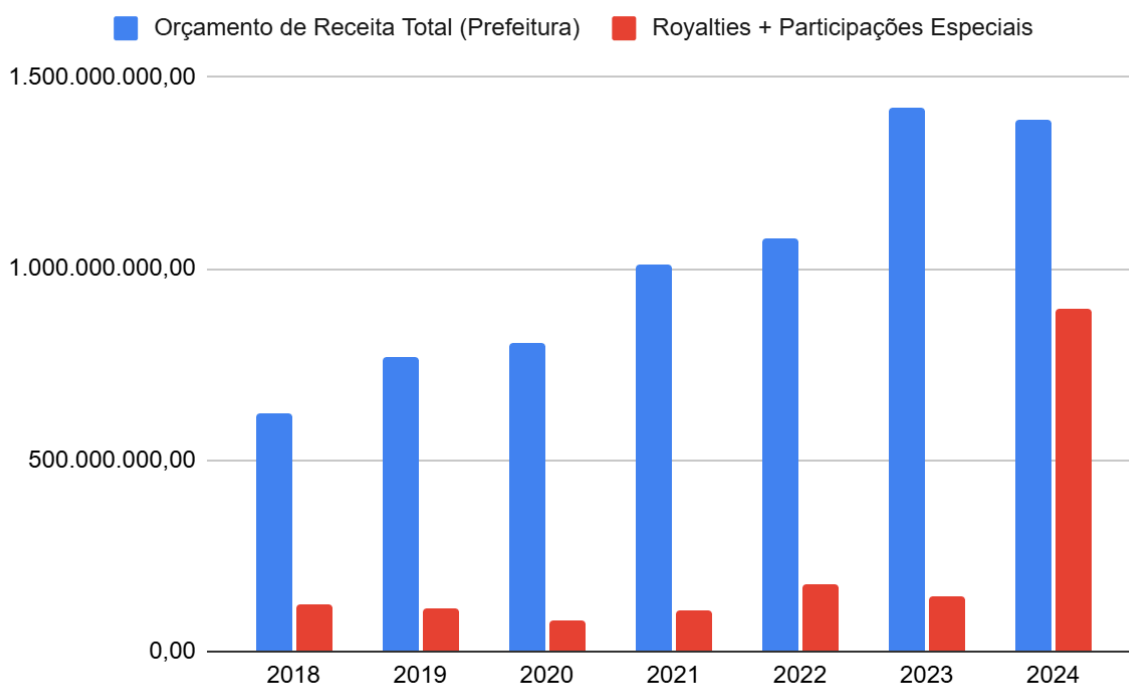


Gráfico 4.3 - Orçamento Municipal e Rendas petrolíferas

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração própria.

A análise da Tabela 4.5 revela uma relação significativa entre o aumento do orçamento municipal de Caraguatatuba e a intensificação do recebimento de rendas petrolíferas ao longo do período de 2018 a 2024. Observa-se que, nos anos de maior repasse — como 2021, 2022 e 2023 —, o município apresentou também uma elevação notável no volume orçamentário total, chegando a ultrapassar a marca de R\$1,4 bilhão em 2023. Essa tendência demonstra como as receitas provenientes de royalties e participações especiais atuam como alavancas fiscais que ampliam consideravelmente a capacidade de investimento e custeio do poder público local.

Entretanto, é importante notar que, mesmo diante de um crescimento sustentado da arrecadação petrolífera, o comportamento orçamentário municipal não segue uma linearidade absoluta. Em 2024, por exemplo, nota-se uma retração

do orçamento, mesmo com a manutenção de repasses relevantes. Isso reforça a ideia de que, embora os recursos petrolíferos representem um reforço substancial, o orçamento público está sujeito a diversos fatores externos, como mudanças na legislação, oscilações do mercado internacional de petróleo e diretrizes políticas internas que podem influenciar o uso e a distribuição desses recursos.

4.4 Rendas Petrolíferas x Receitas Orçadas

	Orçamento de Receita Total (Prefeitura)	Orçamento da Saúde (Prefeitura)	Receita total / Saúde
2018	619.650.851,00	136.353.249,00	22,00%
2019	769.670.649,00	141.800.000,00	18,42%
2020	805.626.705,00	162.082.796,00	20,12%
2021	1.008.544.742,00	198.560.760,00	19,69%
2022	1.079.895.594,00	214.886.334,00	19,90%
2023	1.420.686.254,00	262.079.776,00	18,45%
2024	1.388.041.912,00	251.010.128,00	18,08%
		Média	19,52%
		Desvio Padrão	1,36%

Tabela 4.5 - Orçamento Municipal e Rendas petrolíferas

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração própria.

Tabela 4.5 - Royalties x Receita trata da proporção dos royalties sobre a receita municipal apresenta um dado crítico: a redução percentual da participação dos royalties no total das receitas ao longo dos anos. Enquanto em 2010 não havia repasse registrado, a partir de 2012 os royalties chegaram a representar 17% da receita, mantendo-se entre 8% e 20% até 2024. Essa queda proporcional, mesmo com valores nominais elevados, indica que o orçamento municipal tem se diversificado, o que é um sinal positivo em termos de sustentabilidade fiscal — reduzindo a dependência exclusiva de recursos voláteis.

Por outro lado, essa redução pode também significar que o crescimento das receitas não-petrolíferas foi mais acentuado, ou que o município não tem feito um uso proporcional dos royalties em setores estratégicos. A persistência de um percentual inferior a 10% nos anos finais da série (2023 e 2024) levanta a necessidade de monitoramento contínuo da eficiência e da transparência na aplicação desses recursos. Afinal, apesar de representarem uma parcela menor do bolo orçamentário, os royalties ainda carregam uma expectativa social elevada por parte da população.

4.5 Despesas com Saúde

	Orçamento de Receita Total (Prefeitura)	Orçamento da Saúde (Prefeitura)	Receita total / Saúde
2018	619.650.851,00	136.353.249,00	22,00%
2019	769.670.649,00	141.800.000,00	18,42%
2020	805.626.705,00	162.082.796,00	20,12%
2021	1.008.544.742,00	198.560.760,00	19,69%
2022	1.079.895.594,00	214.886.334,00	19,90%
2023	1.420.686.254,00	262.079.776,00	18,45%
2024	1.388.041.912,00	251.010.128,00	18,08%
		Média	19,52%
		Desvio Padrão	1,36%

Tabela 4.6 - Orçamento Municipal e Rendas petrolíferas

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Leis Orçamentárias Anuais (LOA) do Município de Caraguatatuba, 2010–2024. Elaboração própria.

A análise da Tabela 4.6 revela de forma contundente que o município de Caraguatatuba não tem cumprido, de maneira plena, a obrigação legal estabelecida pela Lei nº 12.858/2013, Nenhum dos percentuais apresentados entre os anos de 2018 e 2024 alcança esse mínimo exigido: os valores aplicados oscilaram entre 18,08% e 22,00%, mantendo uma média de apenas 19,52% em relação ao orçamento total — uma margem claramente inferior ao patamar legal estipulado quando considerados os recursos oriundos do petróleo e gás natural. Isso

demonstra não apenas um descumprimento da norma, mas também um distanciamento da prioridade legal e social atribuída à saúde pública nesses contextos de compensação por exploração de recursos não renováveis.

Esse descompasso pode ser explicado por uma série de fatores interligados. Primeiramente, há indícios de que os recursos oriundos das rendas petrolíferas estejam sendo absorvidos de forma difusa pelo orçamento, sem uma vinculação clara e transparente à saúde, dificultando o rastreamento da aplicação efetiva dos 25% exigidos. Além disso, pode haver priorizações político-administrativas em áreas mais visíveis ou de maior retorno eleitoral, como obras de infraestrutura ou eventos públicos, em detrimento de investimentos estruturantes e contínuos no sistema de saúde.

Outro fator possível é a ausência de mecanismos robustos de controle e fiscalização específicos sobre a destinação legal dos royalties, o que abre margem para interpretações flexíveis ou alocações indevidas dos recursos. Por fim, a complexidade técnica na separação e registro contábil da origem das receitas (se são provenientes de royalties ou de fontes gerais) pode também contribuir para uma aplicação genérica dos recursos, desrespeitando a proporcionalidade exigida.

4.6 Resultados da Análise

A análise dos dados compreendidos entre os anos de 2018 e 2024 evidencia que as rendas petrolíferas, compostas pelos royalties e participações especiais, passaram a exercer um papel estruturante no orçamento público de Caraguatatuba. O município vivenciou, nesse período, uma expressiva elevação da arrecadação, alcançando seu ápice em 2023 com uma receita total de R\$1.420.686.254,00.

Essa expansão fiscal é atribuída à intensificação dos repasses oriundos da exploração de petróleo e gás natural, consolidando essas receitas como elemento-chave para o incremento da capacidade de investimento e de custeio do poder público local. Contudo, essa trajetória ascendente não se converteu, de forma proporcional, em avanços nas políticas públicas de saúde, conforme exige o artigo 2º da Lei nº 12.858/2013, que determina a aplicação de 25% das rendas petrolíferas nesse setor essencial.

Os percentuais efetivamente aplicados na saúde, segundo os dados orçamentários do município, oscilaram entre 18,08% e 22,00%, com uma média de

19,52% no período analisado. Essa média revela não apenas o descumprimento da obrigatoriedade legal, mas também a prevalência de uma estratégia orçamentária que ignora a vinculação específica dos recursos extraordinários à função social para a qual foram legalmente destinados. Trata-se, portanto, de uma fragilidade na governança fiscal e na efetividade do gasto público, sobretudo quando se observa que, mesmo em anos de arrecadação recorde, como 2022 e 2023, o município não destinou à saúde nem sequer os 25% mínimos exigidos por lei. Tal comportamento evidencia uma desvinculação entre o aumento da arrecadação e a ampliação do investimento em áreas sociais.

Além disso, a introdução das participações especiais a partir de 2022, mecanismo de arrecadação incidente sobre campos de alta rentabilidade, trouxe um volume adicional relevante ao orçamento, o que poderia ter ensejado um redirecionamento estratégico em favor da saúde. No entanto, o que se observou foi a manutenção da média histórica de aplicação percentual, demonstrando que o município não aproveitou a oportunidade de transformar recursos extraordinários em melhorias estruturantes e sustentáveis no sistema público de saúde. Essa constatação reforça a hipótese de que os royalties vêm sendo incorporados de forma indistinta à receita corrente, sendo utilizados possivelmente para despesas de caráter político-administrativo ou para áreas com maior apelo eleitoreiro, como obras públicas e eventos.

Por fim, a análise revela que a própria estrutura do orçamento municipal permanece vulnerável à volatilidade do mercado de petróleo, uma vez que a dependência das rendas petrolíferas é crescente. A oscilação nos repasses e a retração orçamentária em 2024.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo central analisar a aplicação das rendas petrolíferas no orçamento do município de Caraguatatuba entre os anos de 2018 e 2024, com foco na conformidade legal da destinação dos recursos à área da saúde, conforme determina a Lei nº 12.858/2013. A partir da coleta e sistematização de dados extraídos da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), foi possível mapear com precisão o comportamento orçamentário do município, destacando o papel progressivamente estruturante das receitas oriundas de royalties e participações especiais.

Ao longo do período analisado, constatou-se que Caraguatatuba experimentou um crescimento significativo de sua arrecadação, sobretudo a partir de 2018, quando os repasses petrolíferos passaram a representar uma fatia expressiva do orçamento público municipal. Esse aumento, não foi acompanhado por uma elevação proporcional nos investimentos em saúde, que deveriam atingir, no mínimo, 25% das rendas petrolíferas recebidas, conforme estabelece a legislação federal. Nenhum dos anos analisados cumpriu integralmente esse percentual, mantendo-se a aplicação média em 19,52%, o que caracteriza não apenas uma irregularidade normativa, mas uma fragilidade institucional na aplicação de recursos extraordinários em áreas prioritárias.

A análise permitiu verificar que os recursos das rendas petrolíferas, embora substanciais, têm sido incorporados de maneira indistinta ao orçamento geral, sem mecanismos claros de vinculação ou transparência que assegurem sua aplicação conforme os marcos legais. A ausência de registros detalhados sobre a destinação específica dos 25% à saúde dificulta o controle social e compromete a efetividade da gestão fiscal, além de indicar uma possível priorização orçamentária em setores com maior visibilidade política ou retorno eleitoral imediato.

Evidencia-se que o município perdeu uma importante oportunidade de utilizar esses recursos para transformar estruturalmente o sistema de saúde local, seja pela ampliação da infraestrutura, seja pela qualificação dos serviços ofertados. Ainda que os investimentos tenham aumentado em termos absolutos, seu crescimento

proporcional foi inferior ao avanço da arrecadação total, o que revela um distanciamento entre a capacidade fiscal e a responsabilidade social do ente público.

Em termos de recomendações, este trabalho propõe, em primeiro lugar, a criação de mecanismos institucionais de vinculação automática de royalties à saúde, que garantam o cumprimento da Lei nº 12.858/2013 de maneira efetiva, e não apenas simbólica. Além disso, é essencial que sejam desenvolvidos instrumentos de monitoramento e avaliação de impacto que acompanhem a performance das políticas públicas financiadas por essas rendas, com foco na melhoria dos indicadores de saúde e no atendimento à população.

Por fim, considerando a volatilidade natural do setor petrolífero e o caráter não renovável dessas receitas, destaca-se a necessidade de um planejamento fiscal de longo prazo, que tenha como prioridade a sustentabilidade das ações públicas mesmo em cenários de retração dos repasses. A experiência de Caraguatatuba, nesse sentido, serve de alerta para municípios em situação semelhante: receitas extraordinárias exigem estratégias extraordinárias de gestão, baseadas em responsabilidade, transparência e compromisso com o bem-estar coletivo.

6. BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS – ANP. Portal institucional. Disponível em: <https://www.gov.br/anp>. Acesso em: 4 jul. 2025.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 maio de 2000.

BRASIL. Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013. Destina para a educação e para a saúde percentuais dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 set. 2013.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Dispõe sobre a compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em razão do resultado da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais, em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 29 dez. 1989.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

CÂMARA, L. R. Royalties e gestão orçamentária em municípios produtores de petróleo: o caso de Caraguatatuba. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2023. Anais, CONSAD, 2023.

CAMPOS. Caraguatatuba e os royalties: os efeitos das rendas petrolíferas na educação entre 2010 e 2023.

ERBER, F. Desenvolvimento econômico: uma abordagem multidimensional, 2011.

FROEMMING, A.; CONTANI, E.; BERGMANN, A.; SILVA, R. A distribuição dos royalties de petróleo e seu impacto na gestão fiscal dos municípios paulistas, 2020.

MACEDO, A.; VALADARES, B.; MIRANDA, J. Participação dos royalties da mineração no orçamento dos municípios de Minas Gerais. Teoria e Prática em Administração, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2020.

SANTOS, E. L. et al. Metodologia de avaliação orçamentária: fundamentos e aplicações. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 16, n. 2, p. 89–102, 2012.

SENADO FEDERAL. Royalties vão permitir maiores investimentos em saúde e educação, diz especialista. *Senado Notícias*, Brasília, 29 jan. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias>. Acesso em: 4 jul. 2025.

SERRA, J. A distribuição dos royalties de petróleo e seus impactos regionais, 2003.

SOUZA, J. A.; THEIS, I. Orçamento público e desenvolvimento municipal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 513–538, 2009.

7. APÊNDICE

ANOS	Royalties	Participações Especiais
2018	121.647.182,83	
2019	111.700.365,34	
2020	82.929.706,06	
2021	105.249.008,63	
2022	138.693.680,49	34.835.310,00
2023	113.620.980,23	32.245.060,99
2024	111.321.266,20	44.209.817,77
TOTAL	785.162.189,78	111.290.188,76

Dados da prefeitura	Orçamento da Saúde (Prefeitura)	Orçamento de Receita Total (Prefeitura)	Fonte
2010	39.700.700,00	230.116.574,30	Lei Ordinária 1.795/2009
2011	50.742.500,00	269.134.500,00	Lei Ordinária 1.908/2010
2012	64.303.188,80	378.152.268,00	Lei Ordinária 1.999/2011
2013	72.407.396,95	412.559.187,96	Lei Ordinária 2.061/2012
2014	80.805.700,00	422.191.212,00	Lei Ordinária 2.126/2013
2015	94.300.000,00	505.566.115,00	Lei Ordinária 2.209/2014
2016	103.383.881,10	539.864.147,33	Lei Ordinária 2.261/2015
2017	118.916.242,20	548.001.154,00	Lei Ordinária 2.314/2016
2018	136.353.249,00	619.650.851,00	Lei Ordinária 2.378/2017
2019	141.800.000,00	769.670.649,00	Lei Ordinária 2.483/2019
2020	162.082.796,00	805.626.705,00	Lei Ordinária 2.483/2019
2021	198.560.760,00	1.008.544.742,00	Lei Ordinária 2.542/2021
2022	214.886.334,00	1.079.895.594,00	Lei Ordinária 2.586/2021
2023	262.079.776,00	1.420.686.254,00	Lei Ordinária 2.638/2022
2024	251.010.128,00	1.388.041.912,00	Lei Ordinária 2.700/2023

2010	0,00%	17,25%	
2011	16,96%	18,85%	
2012	40,51%	17,00%	
2013	9,10%	17,55%	
2014	2,34%	19,14%	
2015	19,75%	18,65%	
2016	6,78%	19,15%	
2017	1,51%	21,70%	
2018	13,08%	22,00%	19,63%
2019	24,21%	18,42%	14,51%
2020	4,67%	20,12%	10,29%
2021	25,19%	19,69%	10,44%
2022	7,08%	19,90%	12,84%
2023	31,56%	18,45%	8,00%
2024	-2,30%	18,08%	8,02%
	Crescimento anual	Saúde / Receita	Royalties / Receita