

Análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal – Estudo de caso de Ilhabela-SP¹

Rafael Rodrigues da Costa

Agente da fiscalização no Tribunal de Contas do Estado de São Paulo desde 2012. Pós-Graduado em Prevenção e Repressão à Corrupção. Formado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro em Ciências Econômicas.

Resumo: A partir do início da maciça exploração dos campos de petróleo em 2017, localizados na Bacia de Santos, notadamente Sapinhoá e Lapa, os municípios que, por direito, recebem royalties do petróleo e participações especiais, foram e estão sendo sobremaneira favorecidos pecuniariamente. Neste contexto, destaca-se o município de Ilhabela-SP que, segundo indicadores, é, de longe, o que mais recebe recursos *per capita*, tendo patamares orçamentários de cidades turísticas em países desenvolvidos como Daytona Beach (Estados Unidos) e Kelowna (Canadá). Por outro lado, nota-se que indicadores sociais não acompanham tamanha robustez orçamentária, considerando o Índice de Efetividade da Gestão Municipal, índices de saneamento, educação e meio ambiente. O presente trabalho objetiva analisar se o atual modelo de

partilha de royalties entre os municípios brasileiros está a contribuir ou não com a efetividade nas ações públicas, à luz dos trabalhos realizados no município por meio do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Palavras-chave: Royalties; Ilhabela; Ação Pública; efetividade

Sumário: Introdução – **1** Fundamentação teórica – **2** Método de pesquisa – **3** Efetividade municipal acerca de desapropriações públicas – **4** Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento – **5** Efetividade municipal sob a ótica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM – **6** Efetividade municipal na alocação de recursos em turismo, esportes e cultura – **7** Análise de resultados – Considerações finais – Referências

Introdução

Em tempos de considerável gravidade fiscal por parte da maioria dos municípios paulistas e brasileiros, sobretudo devido à recessão econômica presente no país desde, pelo menos, o ano de 2014, há cidades localizadas em regiões costeiras que, em direção oposta às quase generalizadas dificuldades orçamentárias, vêm sendo beneficiadas com relevantíssimas somas financeiras acopladas aos seus orçamentos e estando praticamente ilesas aos efeitos da dificuldade fiscal da quase totalidade do país. Trata-se de municípios destinatários de receitas de royalties, sobretudo aqueles localizados no litoral dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Este tipo de compensação não é inovador no ordenamento jurídico brasileiro, sendo presente desde a promulgação da Lei Federal nº 7.990/1989, vigente até os dias atuais, e que disciplina não só a distribuição como as regras de aplicação dos recursos. A novidade reside nas inéditas e superlativas receitas advindas a partir do início da exploração dos campos do Pré-Sal, sobretudo, aqueles localizados na Bacia de Santos.

Muito embora os contratos da maior parte dos campos do Pré-Sal tenham sido assinados no começo da década de 2010, a exploração tornou-se mais proeminente a partir do final de 2016, com tendências de elevações futuras e ocasionando em direto reflexo nos caixas municipais de cidades costeiras nos citados estados brasileiros.

Neste contexto, nota-se que os campos de Sapinhoá e Lapa, dois dos maiores da bacia, vêm rendendo importante soma de barris de petróleo e, por consequência, reflexos diretos em royalties do petróleo e participações especiais aos municípios adjacentes à área. Por isso, o município de Ilhabela, devido à sua posição geográfica é, segundo as regras de distribuição de petróleo da Agência Nacional do Petróleo, o grande beneficiário na partilha de distribuição, incorporando a seu orçamento valores *per capita* sem precedentes, e dignos de cidades turísticas

¹ Artigo apresentado no I Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, em 11/11/2019 na cidade de Foz do Iguaçu – PR. Revisado, ampliado e atualizado em 17/02/2020. E-mail: rrcosta@tce.sp.gov.br.

localizadas em países desenvolvidos, como se nota nos demonstrativos contábeis de Daytona Beach (EUA)² e Kelowna (Canadá).^{3 4}

Além disso, considerando a tendência de crescimento para os próximos anos, é necessário o alerta aos Tribunais de Contas e órgãos de controle para a grande importância do tema. Como exemplo, a receita do município-alvo deste trabalho de fiscalização assim se comportou nos últimos exercícios, segundo os Balanços Orçamentários do respectivo ente federativo:⁵

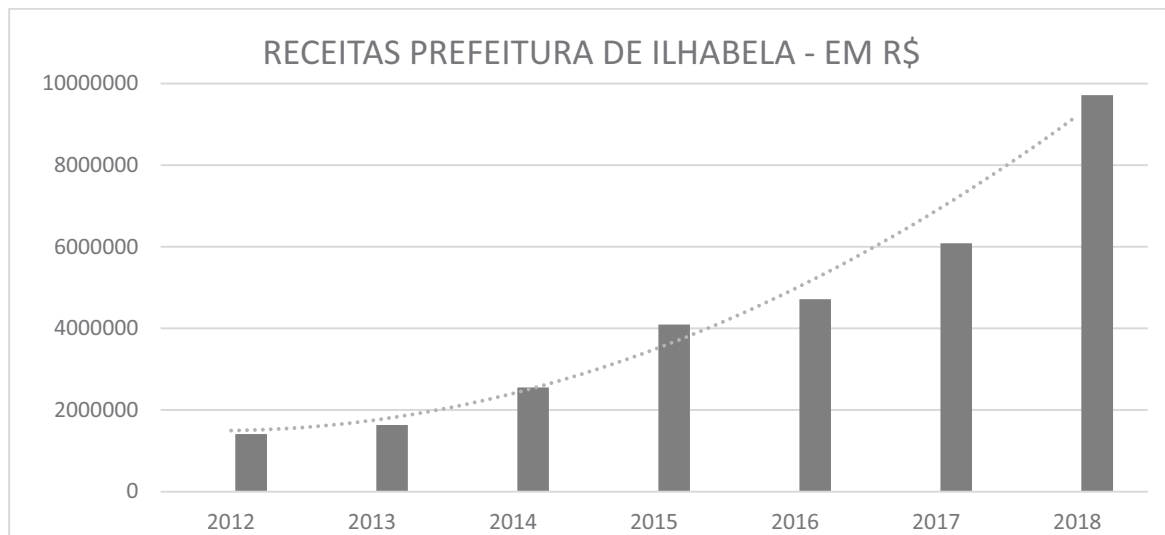
Tabela 1 – Evolução da arrecadação municipal de Ilhabela, segundo dados dos Balanços Orçamentários municipais

Ano	Arrecadação municipal
2012	R\$ 141.028.718,88
2013	R\$ 163.127.757,74
2014	R\$ 255.282.058,82
2015	R\$ 409.396.420,80
2016	R\$ 471.304.081,66
2017	R\$ 607.602.884,90
2018	R\$ 971.571.569,71

Fonte: Portal da Transparência Municipal, 2019.

De forma gráfica, ilustra-se mais didaticamente a explosão arrecadatória vivenciada pelo município, como se nota no Gráfico 1:

Gráfico 1 – Evolução da arrecadação municipal de Ilhabela, segundo dados dos Balanços Orçamentários municipais



Fonte: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

² <https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>

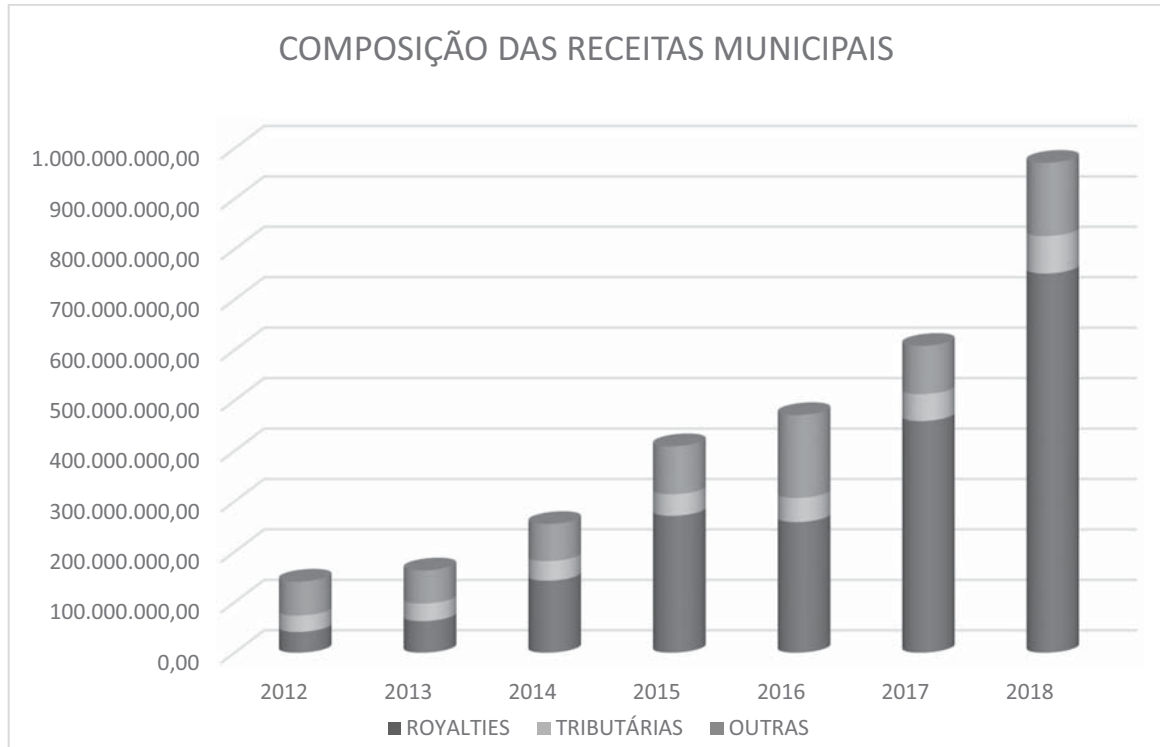
³ <http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>

⁴ Considerando as taxas de câmbio de 02/04/2019, do dólar americano e do dólar canadense.

⁵ <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/balancos-contabeis/>

Com base nos mesmos demonstrativos contábeis, analisando a composição da receita, o que se verifica é alarmante predomínio de royalties, demonstrando que tal incremento arrecadatário está estritamente amparado neste tipo de benefício.

Gráfico 2 – Composição das receitas da Prefeitura Municipal de Ilhabela, classificadas nas categorias “Royalties”, “Receitas Tributárias Próprias” e “Outras Receitas”



Fonte: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

Segundo dados publicados no portal da Agência Nacional de Petróleo (ANP), entre janeiro e dezembro de 2018 o distribuído via crédito de royalties e participações especiais do petróleo nos municípios do estado de São Paulo assim se deu:⁶

- Total recebido pelos municípios paulistas: R\$ 1.388.517.080,64
- **Ilhabela (34.333 habitantes): R\$ 752.018.323,10 (1º lugar)**
- São Sebastião (83.020 habitantes): R\$ 137.783.867,66 (2º lugar)
- Caraguatatuba (113.317 habitantes): R\$ 121.647.182,837 (3º lugar)

Observa-se que o município continuou, em 2018, a receber destacável montante de recursos originários de royalties do petróleo (54,17% de toda a arrecadação de municípios paulistas) e valores desproporcionais, se comparados a municípios vizinhos e com populações maiores.

A receita de Ilhabela no citado exercício financeiro dividiu-se em: Royalties: R\$ 357.967.609,46; participação especial: R\$ 394.050.713,64. As participações especiais do petróleo do município correspondem a 99,5% do distribuído a todos os municípios paulistas em 2018. O descolamento dos demais municípios com relação à participação especial do petróleo fica mais evidente ainda, segundo dados da ANP.

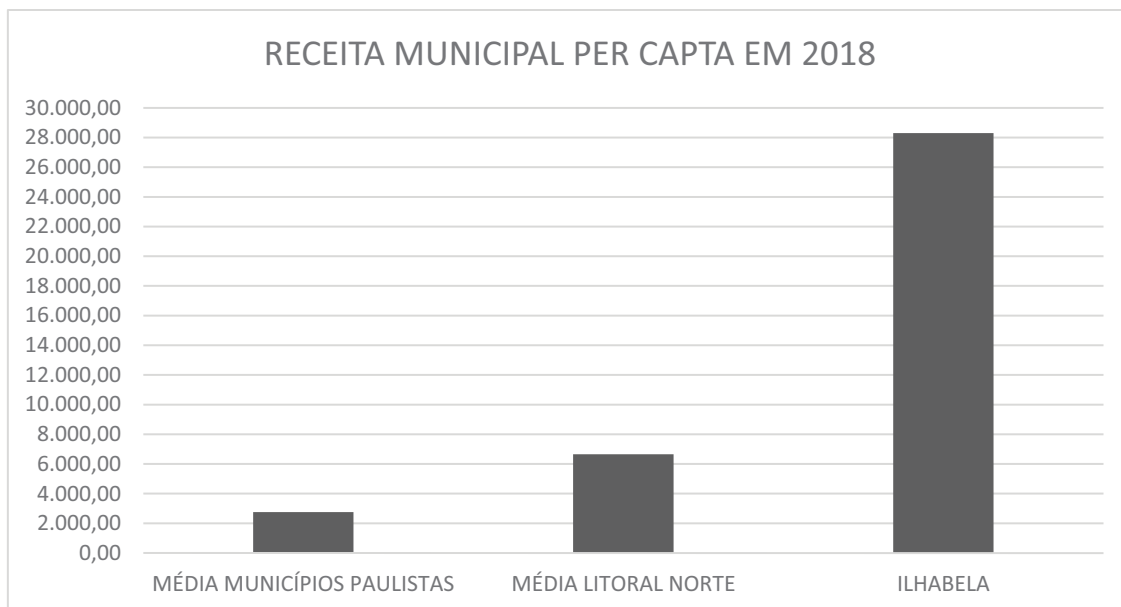
⁶ Valores de royalties e participação especial de 2018: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>.

Logicamente que a privilegiada arrecadação do município não consiste em uma irregularidade ou problemática por si. Os recursos recebidos são amparados pelo ordenamento jurídico da federação e demonstram singular oportunidade de fomento a boas práticas na Administração Pública, como ensina Souza (2004, p. 41). Todavia, ilustra que a disponibilização de recursos está longe de ser um problema para o município, em contraponto com a grande maioria dos entes públicos brasileiros, o que, a nosso ver, reforça a responsabilidade do gestor na adequada aplicação dos abundantes recursos.

Para fins de elucidação, a receita municipal em 2018 *per capita*, segundo dados elencados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, na análise do processo 4151/989/18 (contas municipais de Ilhabela de 2018):

- Média do Estado de São Paulo: **R\$ 2.751,60**
- Média dos demais municípios do Litoral Norte do Estado de São Paulo (Ubatuba, São Sebastião e Caraguatatuba): **R\$ 6.654,65.**
- Município de Ilhabela: **R\$ 28.298,47**

Gráfico 3 – Comparativo de arrecadação municipal per capita entre a média dos municípios paulistas, a média dos municípios do Litoral Norte de São Paulo e Ilhabela



Fonte: Portal da Transparência Municipal de Ilhabela – acesso em 12/07/2019.

Levantamento do jornal *Valor Econômico* (RAMALHO, 2019), com base no banco de dados do site InfoRoyalties, mantido pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), mostra que em 2018, pela primeira vez na história, as receitas petrolíferas dos municípios brasileiros superaram os R\$ 10 bilhões, sendo que quase 10% de todo o valor nacional é direcionado a Ilhabela.

A Petrobras estima que o pré-sal gere receitas da ordem de R\$ 150 bilhões até 2023, para a União, estados e municípios em participações governamentais. A bonança que gera tanto otimismo entre os gestores também preocupa. Pesquisas do Laboratório de Análise de Orçamentos e de Políticas Públicas, do MPRJ alertam para o grau de dependência dos municípios com as receitas do petróleo.

Em entrevista ao *Valor Econômico*, a Coordenadora do Centro de Pesquisas LOPP-MPRJ, Joana Monteiro, questiona as atuais regras de distribuição, afirmando que “A regra dos royalties faz com que haja municípios muito ricos ao lado de outros muito pobres.” Além disso, destaca a importância de aumentar os controles sobre os gastos de tais municípios privilegiados:

(...) Os municípios recebem muito dinheiro. Estamos falando de municípios pequenos com volumes muito grandes. Isso para um país já seria complicado [de administrar]. É muito difícil que a economia local consiga fazer isso [absorver tantas receitas variáveis] (RAMALHO, 2019).

Por outro lado, os índices públicos têm demonstrado descolamento dos incrementos financeiros, apresentando patamares não condizentes com a desejada eficiência na ação pública, como destaca Junior (2006). Há exemplos nas áreas de saneamento, educação e meio ambiente a serem explicitados ao longo deste trabalho, porém, para contextualização inicial, apresentamos o Índice de Efetividade da Gestão Municipal dos quatro últimos exercícios, que, segundo o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019, assim se comporta:⁷

Tabela 2 – Histórico do Índice de Efetividade da Gestão Municipal de Ilhabela, apurado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

INDICADOR TEMÁTICO	2015	2016	2017	2018
IEG-M:	B ↓	B ↑	C ↓	C+ ↑
I-PLANEJAMENTO:	C ↓	C ↑	C ↓	C ↓
I-FISCAL:	B ↓	B ↓	C+ ↓	C ↓
I-EDUC:	B+ ↑	B+	C ↓	C+ ↑
I-SAÚDE:	A ↓	A ↑	C+ ↓	C+ ↓
I-AMB:	B ↓	B+ ↑	B ↓	B ↓
I-CIDADE:	A ↑	B+ ↓	B+ ↓	C ↓
I-GOV TI:	B ↑	B ↓	B ↓	B ↓

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2019.

O contrassenso citado motivou a linha de pesquisa deste trabalho, de forma a responder à pergunta se o atual modelo de distribuição e partilha de royalties está a contribuir ou não com a melhoria da efetividade na gestão pública brasileira.

1 Fundamentação teórica

Como predito, a principal normativa do ordenamento jurídico brasileiro que referencia a questão dos royalties, suas regras gerais de distribuição e aplicação está contida na Lei Federal nº 7.990/1989. Porém, não está a esta adstrita. Isto porque, considerando a didática explanação do julgamento nas contas municipais do próprio município de Ilhabela de 2010 (processo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo nº 2843/026/10) conforme comento da substituta de Conselheiro Silvia Monteiro, há diferenciação entre os repasses e a aplicação dos recursos de royalties; diferenciando o montante dos “royalties até 5%” com aqueles denominados “royalties excedentes a 5%”.

Os “royalties até 5%” referem-se ao previsto no contrato de concessão que representa cinco por cento da produção nos termos do art. 48 da Lei nº 9.478/97. Já os “royalties excedentes a 5%” da produção possuem sua instituição legal na Lei nº 9.478/97, especificamente no art. 49.

Para o primeiro, o Decreto Federal nº 01/91, no art. 24, é taxativo ao disciplinar a aplicação deste recurso de forma exclusiva em: energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

⁷ Escala do IEGM que abarca cinco categorias: A (altamente efetiva), B+ (muito efetiva), B (efetiva), C+ (em fase de adequação) e C (baixo nível de adequação).

A lacuna encontra-se no disciplinamento do royalty que excede a 5%. Segundo o voto citado: “No que se refere ao montante dos royalties recebidos a este título o legislador previu o recebimento, *mas silenciou quanto a sua aplicação*”. (Grifo nosso).

Inexistindo a obrigatoriedade de aplicação em programas específicos, tal qual o recurso de royalty até cinco por cento, interpretou este Tribunal de Contas que não há que se falar em vinculação da receita de royalty que exceder a 5% da produção. De forma análoga, também se desvinculam os recursos de “Participação Especial do Petróleo”.

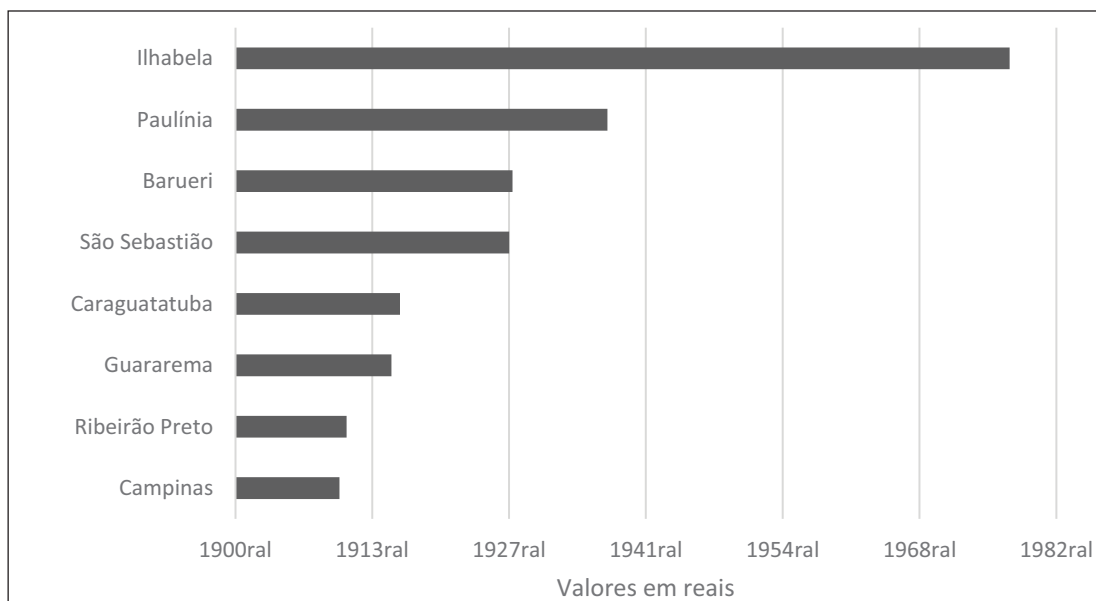
Assim, de acordo com o portal da Agência Nacional de Petróleo, o município recebeu durante o exercício de 2018 o montante de R\$ 24.664.226,10⁸ em “royalties até 5%”, que devem observar as finalidades de aplicação da Lei Federal nº 7.990/1989. Esta é a menor parcela de royalties que o município recebe. Com isso, segundo o citado entendimento, as demais receitas de royalties e participações especiais (mais de R\$ 720 milhões em 2018) não estão adstritas à aplicação da Lei nº 7.990/1989.

2 Método de pesquisa

A partir da análise dos trabalhos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em cumprimento à sua missão institucional delineada no Art. 31 da Constituição Estadual, em paralelismo ao Art. 71 da Constituição Federal, e traduzidos nos relatórios de fiscalização dos exercícios de 2017 (TC 6394/989/16) e 2018 (TC 4151/989/18), somadas aos indicadores sociais, comparativos de receitas e despesas e análises das contratações e desapropriações, o presente trabalho se propõe a analisar empiricamente os efeitos práticos da atual legislação de partilha de royalties e sua correlação à efetividade nas ações do administrador público municipal.

Para tanto, entende-se como pertinente analisar a situação do município que, segundo o Portal da Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, detém, de longe, a maior arrecadação per capita, como se nota a seguir:

Gráfico 4 – Comparativo da arrecadação per capita municipal de cidades paulistas em 2018



Fonte: Portal da Transparência Municipal TCE-SP, 2019.

3 Efetividade municipal acerca de desapropriações públicas

Inicialmente, cabe registrar as peculiaridades geográficas do município. De acordo com análise do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) no tocante às contas municipais

⁸ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>

de 2017 (processo TC 6394/989/16), como o nome diz, consiste-se em uma ilha, sem qualquer acesso terrestre, e que abriga o Parque Estadual homônimo ao município, correspondente a uma área de 270 quilômetros quadrados, equivalente a nada menos que 83% da extensão territorial. Isto faz com que a faixa habitada seja uma estreita linha urbana que margeia os 34 quilômetros da rodovia estadual SP-131. Além disso, existem as chamadas “comunidades tradicionais” que se espalham por praias mais isoladas do núcleo urbano, além das ilhas de Búzios e Vitória. O fato de mais de 80% do município ser tomado por Área de Proteção Permanente, somado à topografia consideravelmente acidentada, faz com que a disponibilização de novos espaços para construção ou expansão de próprios públicos seja consideravelmente restrita. Com isso, são comuns os dispêndios com desapropriações das mais variadas finalidades. De acordo com o citado relatório, assim se deram os desembolsos com desapropriações nos últimos seis anos:

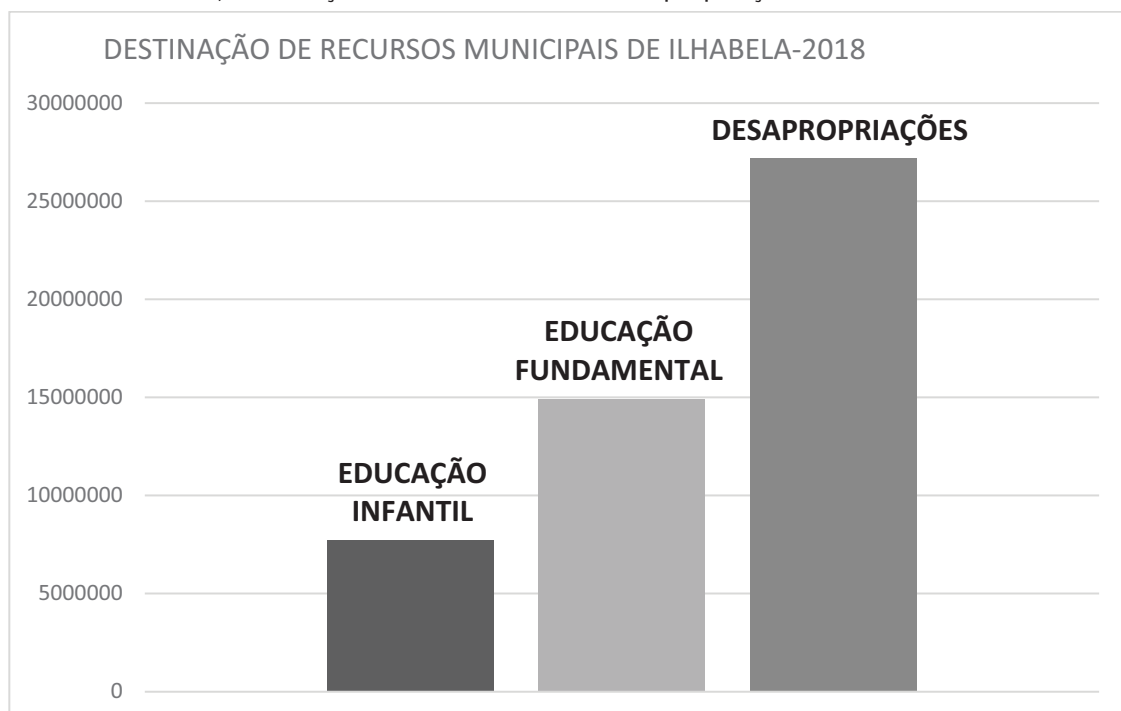
Tabela 3 – Gastos com desapropriações municipais de Ilhabela

Ano	Valor empenhado em desapropriações
2013	R\$ 1.119.719,67
2014	R\$ 5.091.940,04
2015	R\$ 55.072.624,76
2016	R\$ 22.189.886,39
2017	R\$ 17.671.710,60
2018	R\$ 27.176.877,05
TOTAL	R\$ 128.322.758,51

Fonte: Relatório TCE-SP contas 2018.

Para fins comparativos, o TCE-SP realizou o comparativo com gastos na função educação pública do exercício de 2018, demonstrando graficamente a seguinte situação:

Gráfico 5 – Comparativo dos dispêndios municipais de Ilhabela nas funções “Educação Infantil”, “Educação Fundamental” e “Desapropriações”



Fonte: Relatório TCE-SP contas 2018.

Na análise amostral daquele órgão de controle externo, observou-se que muitas desapropriações milionárias se mostravam, posteriormente, ignoradas pelo poder público, havendo terrenos e edificações em estado de completo abandono, longe das motivações públicas propostas quando dos procedimentos administrativos.

A exemplo, destacam-se do citado relatório três desapropriações:

1 Desapropriação de terreno garagem e almoxarifado da Secretaria de Educação. R\$ 2.640.000,00:

Considerando que o prédio onde se situava a Secretaria possuía pouco espaço para almoxarifado e ainda a grande frota de veículos a cargo da pasta (16 micro-ônibus, 03 caminhões, 01 ducato, 02 veículos sedan, 03 kombis e 01 moto), foi pleiteada a desapropriação de terreno próximo à sede da Secretaria, que se localiza numa das mais valorizadas áreas da cidade, próximo à praia da Barra Velha.

Destarte, foi desapropriado um terreno que possui dimensões consideráveis. Porém, mesmo este tendo sido desapropriado e pago em 2017, nenhuma intervenção havia sido realizada no local até a visita do órgão de controle, em junho/2019. O local abrigava uma residência bastante antiga e deteriorada e um terreno repleto de vegetação. Além disso, o valor venal do imóvel no cadastro municipal era de R\$ 65.015,91, o que corresponde a 2,46% do valor da desapropriação, reincidindo a situação de total discrepância entre os valores venais e os preços de mercado.

Como se trata de gasto de ensino (subfunção 361) e considerando que a finalidade pública não havia sido posta em prática, o valor da desapropriação foi inclusive glosado das contas de 2017. Passado um exercício inteiro, o que se notou foi o total abandono do local

2 Desapropriação de terreno para projeto de habitação popular. R\$ 1.163.808,00:

Nota-se que tal desapropriação é consequência direta do crescimento populacional desordenado e da inexistência do controle habitacional.

Em uma área de encostas, com diversas construções irregulares, a Prefeitura desapropriou um terreno (igualmente íngreme) para a construção de habitações populares, de forma a remover famílias em situação de risco. Para tanto, pagou R\$ 1.163.808,00 na desapropriação deste imóvel que possuía valor venal de R\$ 319.221,07 (27,42%) no cadastro municipal e dívidas vencidas de IPTU desde 1999 na ordem de R\$ 34.304,79.

Não bastasse tal quadro, até o momento da fiscalização *in loco* do TCE-SP em junho/2019, não havia providências por parte da administração municipal para a destinação daquilo que se propôs na desapropriação realizada ainda em 2017. O logradouro em questão carecia das mais básicas intervenções urbanísticas e o terreno estava tomado pela vegetação crescente. Além disso, conforme relatado pelo TCE-SP, em contraponto à motivação pública que ensejou milionária desapropriação, havia a previsão de que, ao invés de construção de casas populares, seria edificada uma área de lazer. Ou seja, a Prefeitura desembolsou enorme quantia em terreno íngreme e o problema de moradias em risco (diversas ao redor do local) persistirá.

3 Desapropriação para implantação de Unidade Básica de Saúde. R\$ 873.617,04:

Objetivando a construção de uma Unidade Básica de Saúde no norte do município, entre os bairros Ponta Azeda e Armação, a municipalidade iniciou em 13/09/2017 os procedimentos para desapropriar um imóvel não edificado, conforme ofício do Secretário Adjunto de Saúde. A desapropriação foi formalizada com a assinatura do Termo de Desapropriação em 25/06/2018.

A fiscalização realizou então visita ao local em junho de 2019, constatando que, mesmo vários meses após a desapropriação, o terreno encontrava-se em estado de abandono, sem a menor movimentação para que a finalidade pública fosse atingida, com acesso livre e inclusive veículos particulares ali estacionados:

4 Desapropriação para implantação de Secretaria de Serviços Urbanos. R\$ 2.605.146,58:

Em mais uma milionária desapropriação, a municipalidade custeou tamanho recurso em imóvel onde funcionava, anteriormente, uma oficina mecânica.

Em visita ao local (janeiro/2019), a fiscalização do órgão de controle externo detectou: a) catastrófico estado de conservação e higiene do bem desapropriado; b) completa desorganização, com equipamentos espalhados ao longo do bem edificado; c) necessidade de diversas intervenções para possibilitar as mínimas condições de uso por parte da municipalidade, o que tende a gerar maiores gastos; d) imóvel estava sendo utilizado para atividades particulares, com equipamentos diversos não pertencentes à Prefeitura; e) não havia qualquer controle de entrada no próprio público. Notou-se que é amplo o portão de acesso ao local, faixa de aviso particular (provavelmente antigo proprietário do local), afixada no muro do bem público e inexistência de quaisquer providências por parte da municipalidade, mesmo 6 meses após a formalização da desapropriação.

Tal conduta foi, inclusive, destacada pelo órgão como eventual tipificação do Art. 5º, Art. 9º, II e Art. 10, IV da Lei nº 8.429/1992.

Superada a verificação da qualidade das ações públicas destinadas a desapropriações, verifica-se um próximo tópico destacado pelo relatório de fiscalização do TCE-SP, qual seja, a qualidade da gestão pública quanto ao saneamento municipal.

4 Efetividade municipal acerca de gestão de saneamento

Destacável item citado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável na Organização das Nações Unidas, presente nos tópicos nº 06 e 09 da Agenda 2030,⁹ o saneamento, ao lado da preservação do meio ambiente, é um importantíssimo foco da ação pública em todas as esferas.

O direcionamento financeiro por meio de royalties de exploração do petróleo tem, inclusive, sua origem remontada a uma compensação por eventuais intempéries ambientais que possam surgir em decorrência da atividade exploratória, como bem delineado pela Agência Nacional do Petróleo.¹⁰ Portanto, nada mais natural pensar que em municípios com relevantes receitas oriundas de royalties de exploração de petróleo, o cuidado com o meio ambiente, principalmente a questão do saneamento, deva ser prioridade.

Considerando as peculiares características de Ilhabela, reforça-se tal importância. Trata-se de um município que depende das melhores condições ambientais para fomento ao turismo e à qualidade de vida da população local.

No entanto, de acordo com o destacado pelo TCE-SP, o ICTEM – Índice de Coleta e Tratamento de Esgoto emitido pela CETESB, dados de 2018, apresentou Ilhabela na posição 632º, de um total de 645 municípios paulistas, com grau de saneamento comparável a países africanos (WANG *et al.*, 2013), em contrassenso a uma receita *per capita* em patamares de cidades turísticas de países desenvolvidos.

⁹ Home page Nações Unidas Brasil: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>

¹⁰ Home page Agência Nacional de Petróleo: <http://www.anp.gov.br/royalties-outras-participacoes>

Tabela 4 – Dados de saneamento por município

MUNICÍPIO	População Urbana	Atendimento (%)		Carga Poluidora (kg DBO/dia)		ICTEM
		Coleta	Tratamento	Potencial	Remanesc.	
Caraguatatuba	112.793	75	100	6.091	2.145	7,34
Ilhabela	33.124	35	4	1.789	1.767	1,17
São Sebastião	84.573	41	55	4.567	3.807	3,01
Ubatuba	86.172	39	100	4.653	3.437	4,28

Fonte: CETESB, 2020.

Também, segundo do TCE-SP, no ano de 2017 a Prefeitura investiu 0,85% do planejado na Lei Orçamentária Anual (LOA) daquele exercício e em 2018 o investimento foi de 24,62% da LOA.

Como consequência, a cidade chegou ao ponto de ter no último final de semana de janeiro de 2019, em plena temporada de verão, todas as suas praias impróprias para banho, o que foi notadamente destacado na mídia local e nacional (FOLHA DE S. PAULO, 2019).

Até mesmo o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em visita ao município datada de 22/03/2019, teceu categóricas afirmações como:¹¹

(...) não sei por que nada foi feito até agora sendo a Ilha uma das mais ricas do Brasil em royalties (...) (há) incorreta aplicação de recursos públicos em equipamentos questionáveis, como desapropriações e esculturas.

5 Efetividade municipal sob a ótica do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

Importante termômetro da avaliação de execução de políticas públicas municipais, o IEGM remonta suas origens ao ano de 2014, a partir da idealização por parte do TCE-SP, sendo composto por sete índices setoriais (educação, saúde, governança TI, meio ambiente, gestão de cidades, fiscal e planejamento);¹² tendo sua utilização expandida para todo o Brasil e desde 2015 apurado em Ilhabela.

No tocante ao IEGM deste município, destacamos, com base no relatório do TCE-SP das contas de 2018, as ações públicas na educação e saúde.

1. I-EDUC:

Cumpra inicialmente destacar os valores dispendidos por aluno segundo a análise do TCE-SP no relatório das contas de 2018, tais como a seguir:

- Média dos Municípios Paulistas: R\$ 9.915,27
- Ubatuba: R\$ 8.357,59
- Caraguatatuba: R\$ 10.138,91
- São Sebastião: R\$ 14.202,30
- **Ilhabela: R\$ 18.427,22**

¹¹ <https://www.novaimprensa.com/2019/03/ministro-meio-ambiente-saneamento-ilhabela.html>

¹² IEGM. Índice de efetividade da gestão municipal. <https://iegm.tce.sp.gov.br/help.html>

Em contraponto, os dois últimos exercícios analisados, 2017 e 2018, demonstraram o I-EDUC de Ilhabela nos patamares “C” (baixo nível de adequação) e C+ (em fase de adequação), respectivamente.

Segundo a análise do Controle Interno Paulista, muitos foram os apontamentos identificados que contribuiriam para o parco índice apurado, os quais se destacam:

- a) Tão somente 40% das escolas possuem laboratórios de informática em funcionamento.
- b) Vinte e uma escolas com avarias diversas, necessitando de reparos e uma escola com funcionamento interrompido devido às precárias condições estruturais.
- c) Inexistência de estudo anual do traçado e tempo de viagem das rotas do transporte escolar.
- d) Programa para desenvolvimento de competências de leitura e escrita não regulamentado.
- e) Das 38 unidades educacionais do município, apenas uma escola possui Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros.
- f) As contas da Secretaria Municipal de Educação não foram analisadas pelo Conselho Municipal, pois sequer foram a este foram submetidas.
- g) O Conselho Municipal de Educação não demonstra eficácia no controle social.
- h) Mesmo com vastos recursos, a aplicação para capacitação do corpo docente municipal foi de R\$ 147.312,00.
- i) Inexiste programa de inibição ao absenteísmo de professores em sala de aula.

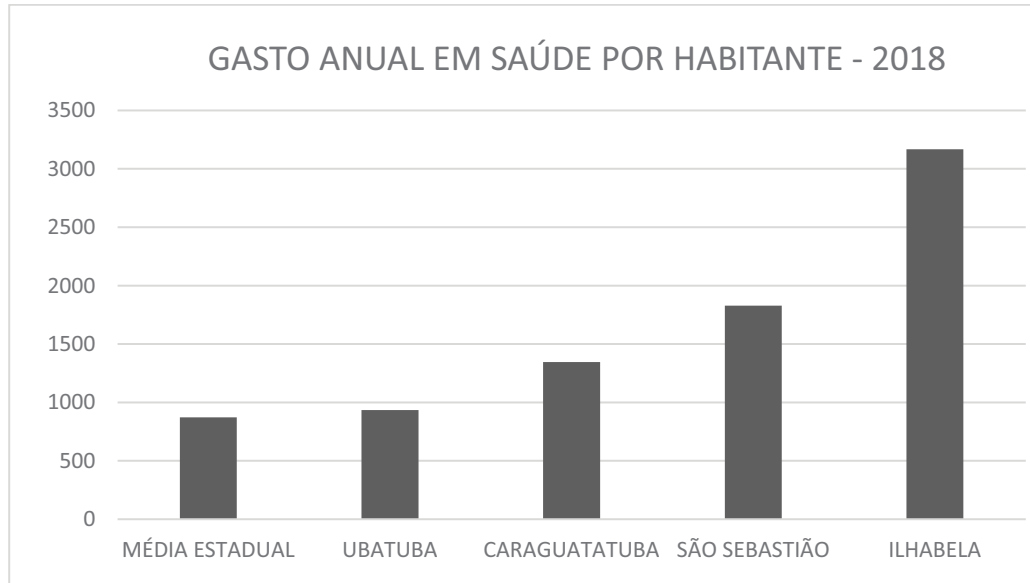
O relatado pelo TCE-SP é ilustrado em registros fotográficos de uma escola que teve seu funcionamento interrompido, considerando as precárias condições estruturais. A verificação mostrou que a escola fechada acabou por tornar-se um depósito de materiais diversos, sem organização, controle ou catalogação.

2. I-SAÚDE:

Os trabalhos do TCE-SP também demonstraram o privilégio arrecadatário municipal de Ilhabela, que se refletiu no dispêndio por habitante superior ao triplo da média estadual:

- Média dos Municípios Paulistas: R\$ 872,83
- Ubatuba: R\$ 934,25
- Caraguatatuba: R\$ 1.345,84
- São Sebastião: R\$ 1.829,57
- **Ilhabela: R\$ 3.167,54**

Gráfico 6 – Comparativo de gasto por habitante na função saúde no exercício de 2018



Fonte: TCE-SP, 2018.

Os dados coletados e validados no I-SAÚDE, no entanto, demonstraram um patamar de “C+” (em fase de adequação) tanto em 2017 quanto em 2018, com apontamentos diversos elencados pelo TCE-SP, tais como:

- a) Incipiente levantamento e falta de informações sistematizadas sobre gargalos/demanda reprimida de atendimento ambulatorial/hospitalar de média e alta complexidade.
- b) Apenas 03 das 09 unidades de saúde do município possuem AVCB.
- c) Tão somente 01 estabelecimento de saúde possui Alvará de Funcionamento da Vigilância Sanitária.
- d) Não foi realizada campanha ou incentivo em grupos de gestantes para promoção do aleitamento materno.
- e) Índícios de vários e sucessivos descumprimentos de jornada de trabalho por parte dos médicos.
- f) Não foi implantado o Sistema Nacional de Gestão de Assistência Farmacêutica.
- g) Inexiste controle de tempo de atendimento dos pacientes nas Unidades Básicas de Saúde.

6 Efetividade municipal na alocação de recursos em turismo, esportes e cultura

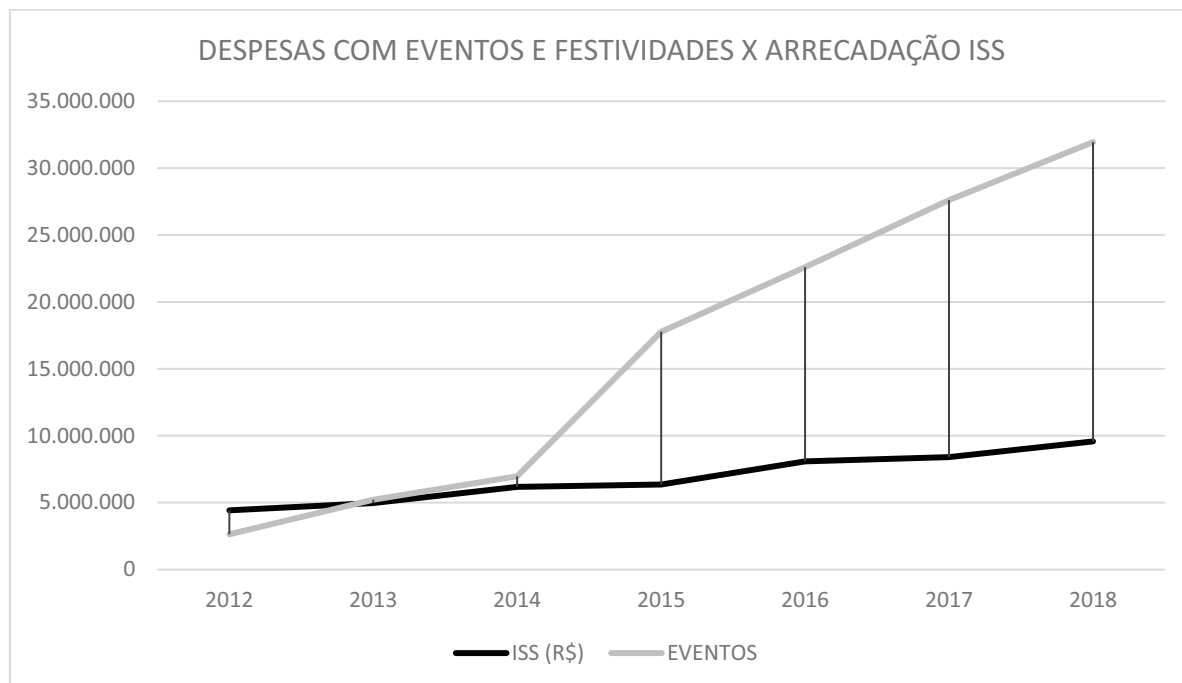
Como delineado previamente neste estudo, o município é importante destino turístico do estado de São Paulo e do Brasil.

De forma a fomentar a atividade turística e cultural, a análise do TCE-SP demonstrou que são maciços os direcionamentos orçamentários para shows, eventos, artistas e competições esportivas; sob o argumento de incremento ao turismo para geração de riquezas e desenvolvimento econômico local.

Com isso, segundo mostra o relato, os gastos na função “turismo e difusão cultural”, com base no Sistema AUDESP, demonstraram que a Prefeitura de Ilhabela passou de R\$ 2.640.948,00 em 2012 para R\$ 31.951.327,00 em 2018. Um importante indicador de forma a verificar se há ou não o retorno social seria o comparativo com a evolução de arrecadação do Imposto

Sobre Serviços (considerando que havendo incremento na atividade hoteleira e de prestação de serviços em geral, a tendência é de que com mais turistas, arrecade-se maior quantia financeira). Entretanto, os dados coletados pelo TCE-SP demonstraram que tal correlação inexistiu:

Gráfico 7 – Relação histórica de despesas com eventos e festividades frente à arrecadação do ISS – TCE-SP, 2018



Fonte: TCE-SP, 2018.

Considerando o contínuo crescimento de tais despesas com eventos e seu tímido reflexo na arrecadação municipal, observa-se falta de efetividade na ação pública destacada.

7 Análise dos resultados

A verificação dos resultados nos itens pesquisados mostra incipiente efetividade na ação pública, mesmo com vastos recursos financeiros à disposição do município.

No escopo desta pesquisa, as evidências mostram que o atual modelo de partilha de recursos de royalties e participações especiais do petróleo merece revisão. Há, de um lado, poucos municípios que concentram enormes fatias destes recursos enquanto, de outra sorte, está a esmagadora maioria dos municípios brasileiros, que nada (ou pouco) recebem destas abundantes e crescentes montas financeiras.

As publicações periódicas da Agência Nacional do Petróleo demonstram, de forma transparente, tamanha discrepância. Como exemplo, destaca-se o resumo das divisões de participações especiais do 2º Trimestre de 2019, notando altíssima concentração de recursos em poucos municípios da federação:

Tabela 5 – Partilha das partições especiais 2019



Superintendência de Participações Governamentais

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

período de referência: 2º trimestre de 2019

data de pagamento: 15-ago-19

POR BENEFICIÁRIO	em R\$
Municípios	734.146.435,80
TEFE-AM	79.007,02
COARI-AM	2.519.900,26
ITAPEMIRIM-ES	27.651.320,18
MARATAIZES-ES	32.329.734,05
PIUMA-ES	276.474,69
PRESIDENTE KENNEDY-ES	29.368.584,17
ARARUAMA-RJ	32.944,39
ARMACAO DOS BUZIOS-RJ	1.596.351,00
ARRAIAL DO CABO-RJ	264.847,04
CABO FRIO-RJ	9.378.673,92
CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ	34.987.852,66
CARAPEBUS-RJ	57.982,78
CASIMIRO DE ABREU-RJ	2.332.527,95
MACAE-RJ	836.671,88
MARICA-RJ	229.544.723,56
NITEROI-RJ	201.919.010,42
PARATI-RJ	1.302.724,85
QUISSAMA-RJ	839.656,31
RIO DAS OSTRAS-RJ	4.799.160,85
RIO DE JANEIRO-RJ	38.044.482,29
SAO JOAO DA BARRA-RJ	8.298.008,23
SAQUAREMA-RJ	13.726,93
CARAGUATATUBA-SP	103.229,60
ILHABELA-SP	107.339.263,51
IGUAPE-SP	135.883,28
PERUIBE-SP	60.484,96
UBATUBA-SP	33.209,02

Fonte: Agência Nacional do Petróleo. Superintendência de Participações Governamentais. Disponível em: http://www.anp.gov.br/arquivos/royalties-outras-participacoes/participacao-especial/20_2t-2019.pdf

Evidentemente que o trabalho em questão encontra as limitações de escopo por analisar tão somente um município. Por outro lado, destacam-se os enormes contrastes evidenciados pela ineficiência da gestão pública, não conseguindo traduzir os robustos recursos orçamentários em ações públicas eficazes.

Na conclusão dos trabalhos das contas de 2018 do TCE-SP, foram destacados diversos destes contrastes, que didaticamente resumem o que foi observado por aquele órgão, transcrito a seguir:

(...) Enquanto a arrecadação per capita é comparada a cidades turísticas de países altamente desenvolvidos, o índice de tratamento de esgoto (4%) é similar ao patamar dos mais pobres países africanos.

Enquanto há gastos públicos milionários com eventos de entretenimento para classes privilegiadas (Boat Show, Festival dos Vermelhos, Festival do Camarão), os indicadores gestão pública encontram-se em nível significativamente aquém do aceitável.

Enquanto destinam-se dezenas de milhões de Reais em obras públicas, as que foram entregues apresentam inúmeras deformidades e imperfeições, sem qualquer providência da administração para recorrer às empresas que realizaram serviços de baixa qualidade, mesmo durante o período de garantia quinquenal.

Enquanto o município desapropria diversos imóveis, a custos milionários, os abandona após o processo concluído (UPA Armação, Casa dos Conselhos e Garagem Educação).

Enquanto consumiram-se, em 2018, mais de R\$ 41 milhões em shows, artistas, carnaval, marketing turístico, eventos culturais e esportivos; Ilhabela possui o 13º pior índice de saneamento dos 645 municípios do Estado de São Paulo.

Enquanto as autoridades municipais prezam pela tradição de eventos festivos, não parece haver o mesmo apego na busca pela tradição na eficiência administrativa, bons índices de saneamento ou qualidade nas obras públicas.

Enquanto identifica-se superlativa celeridade processual em processos de exposições e esculturas, ocorrem meses de inércia quanto à destinação de imóveis desapropriados.

Enquanto o município chega ao extremo de possuir todas as praias impróprias para banho em pleno verão, a Prefeitura destina verbas públicas para o Festival da Cerveja.

Enquanto os gastos com eventos crescem exponencialmente, ano após ano, a arrecadação tributária nem de longe demonstra eficiência para acompanhar tais incrementos em dispêndios.

Enquanto a arrecadação per capita é a maior do Estado de São Paulo, os indicadores na saúde, na educação e no saneamento são constrangedores.

Enquanto são reiterados os apontamentos e as recomendações de ajustes de condutas na gestão de pessoas, os gastos com pessoal crescem de forma exponencial e são intrinsecamente dependentes dos royalties do petróleo.

Enquanto gastou-se mais de 127 milhões de Reais nos últimos anos com desapropriações, algumas escolas e creches municipais contam com estruturas bastante danificadas, inclusive uma delas tendo sido abandonada tamanha a precariedade das instalações.

Enquanto os recursos de royalties são maciçamente empregados sem observância do princípio da economicidade, o município realizou o “2º Seminário de Aplicação Responsável dos Royalties”.

Considerações finais

O presente trabalho demonstrou que a abundância de recursos orçamentários municipais em Ilhabela não esteve atrelada a melhorias na ação pública, havendo indicativo de que o atual modelo de partilha de royalties do petróleo, que favorece alta concentração em poucos destinatários, não se mostra benéfico, salutar ou adequado para a realidade brasileira.

Tratando-se de município com privilegiada arrecadação *per capita*, em qualquer parâmetro de comparação demonstrado neste trabalho, se nota que a concentração de recursos de royalties em poucos beneficiários não tende a ser benéfica para o país. Porém, este é o atual modelo, onde, como exposto, cabem revisões por parte do legislador brasileiro, sendo que os trabalhos de fiscalizações e auditorias realizados pelas instituições de controle, notadamente os Tribunais de Contas, tendem a ser de singular importância neste contexto.

As limitações de escopo aqui elencadas, sobretudo por se tratar de um único município, merecem ser consideradas. Havendo maior amostragem de cidades destinatárias das maiores fatias destes recursos, notadamente as do litoral do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, será possível delimitação mais precisa do grau de efetividade que tem sido alcançado, no que se recomendam estudos posteriores direcionados a tais municípios.

Abstract: From the beginning of the massive exploration of oil fields in 2017 located in the Santos Basin, notably Sapinhoá and Lapa, the municipalities that, by right,

receive oil royalties and special participations, were and are being greatly favored financially. In this context, the city of Ilhabela-SP stands out, which, according to indicators,

is by far the one that receives the most resources per capita, reaching budget levels of tourist cities located in developed countries such as Daytona Beach (United States) and Kelowna (Canada). However, it is noted that social indicators do not accompany such budgetary robustness, considering the Municipal Management Effectiveness Index, sanitation, education and environment indexes. This paper

aims to analyze whether the current model of sharing royalty among Brazilian municipalities is contributing or not to the effectiveness in public actions, according to reports made by the Court of Accounts of São Paulo State.

Keywords: Royalties, Ilhabela, Public Action, Effectiveness

Referências

- ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Participações Especiais*. Disponível em <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>. Acesso em: 31 jun. 2019.
- ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Royalties*. Disponível em <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 31 jun. 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2019.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 01 de 11 de janeiro de 1991*. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 13 maio 2019.
- BRASIL. *Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989*. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continentais, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm. Acesso em: 11 jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 11 jun. 2019.
- BRASIL. *Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 11 jun. 2019.
- BRASIL. *Decreto Federal nº 01 de 11 de Janeiro de 1991*. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm. Acesso em: 13 maio 2019.
- CETESB. Publicações e Relatórios. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/publicacoes-e-relatorios/>. Acesso em: 13 mar. 2019.
- CETESB. *Qualidade das águas interiores no estado de São Paulo 2019*. São Paulo, CETESB, 2020. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/aguas-interiores/wp-content/uploads/sites/12/2020/09/Relatorio-da-Qualidade-das-Aguas-Interiores-no-Estado-de-Sao-Paulo-2019.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.
- CRETELLA JÚNIOR, J. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- DAYTONA BEACH. *Public Accountability Reports*. Disponível em: <https://www.codb.us/Archive/ViewFile/Item/4074>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- FOLHA DE S. PAULO. Todas as praias de Ilhabela estão com águas poluídas. São Paulo, 31 jan. 2019. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/todas-as-praias-de-ilhabela-estao-com-aguas-poluidas.shtml>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- KELOWNA. *Budget Highlights*. Disponível em: <http://viewer.zmags.com/publication/049b7323#/049b7323/24>. Acesso em: 14 dez. 2018.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 02 mar. 2019.
- RAMALHO, André. Royalties do petróleo criam ilhas de riqueza em 17 cidades. *Valor Econômico*, 02.04.2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades.ghtml>. Acesso em: 14 jun. 2019.
- SÃO PAULO. Constituição Estadual (1989). *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, São Paulo, 05 out. 1989. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>. Acesso em: 12 jun. 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ILHABELA. *Demonstrativos Contábeis*. Disponível em <https://transparenciaonline.ilhabela.sp.gov.br/>. Acesso em: 20 maio 2019.
- TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Portal da Transparência Municipal*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/portais-transparencia>. Acesso em: 14 jun. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Índice de Efetividade da Gestão Municipal 2018*. Disponível em: <https://iegm.tce.sp.gov.br/>. Acesso em: 25 maio 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Julgamento das contas de Ilhabela 2010 – Processo TC 2843/026/10*. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/processos?xPROCESSO=2843/026/10&xEXERCICIO=&XCDRELATOR=&xCDMATERIA=>. Acesso em: 13 abr. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Relatório das contas de Ilhabela 2017 – Processo 6394/989/16*. Disponível em: <https://iis.org.br/farol-da-ilha/tribunal-de-contas-do-estado-de-sao-paulo-apresenta-extenso-relatorio-sobre-as-contas-municipais-de-2017/>>. Acesso em: 15 jun. 2019.

TCE-SP. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Relatório das contas de Ilhabela 2018 – Processo 4151/989/18*. Disponível em: <https://iis.org.br/farol-da-ilha/novo-relatorio-do-tribunal-de-contas-aponta-ma-gestao-dos-recursos-publicos-em-ilhabela/>. Acesso em: 15 jun. 2019.

WANG, Hongtao; WANG, Tao; ZHANG, Bingru; LI, Fengting; TOURE, Brahima; OMOSA, Isaiah Bosire; CHIRAMBA, Thomas; ABDEL-MONEM, Mohamed; PRADHAN, Mahesh. Water and Wastewater Treatment in Africa – Current Practices and Challenges. *Wiley Analytics Science*, 30 September 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/cfen.201300208>. Acesso em 10 fev. 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

COSTA, Rafael Rodrigues da. Análise da efetividade da ação pública frente às exponenciais receitas de royalties do pré-sal – Estudo de caso de Ilhabela-SP. *Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 131-147, jul./dez. 2020.
