

Petróleo, Royalties & Região

UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades
Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano II, nº 6 – Dezembro / 2004

APOIO:



JUSTIÇA E ROYALTIES

Uma defesa das regras atuais de distribuição

Advogado faz defesa da forma atual de distribuição dos *royalties* do petróleo para municípios produtores e limítrofes. Para ele, questão só aparece em razão do aumento dos recursos do setor.

PÁGINAS 7 E 8

Pode quase tudo para estados e municípios

Artigo demonstra que administradores públicos de estados e municípios têm liberdade legal para investirem mais pesado na área social. Legislação é mais rigorosa quanto a destinação dos recursos em relação à União.

PÁGINAS 9 E 10



Perspectiva 2005

Artigo de pesquisadores da UFRJ mostra tendência de aumento na arrecadação em *royalties* no próximo ano

PÁGINA 2

Orçamento de Campos dos Goytacazes (RJ) para 2005 é “radiografado” por ong. Trabalho é feito desde 2000

PÁGINAS 3, 4, 5 E 6

Petróleo,
Royalties e Região

Conheça doze visões sobre o petróleo os royalties e a região

Editora Garamond

Em parceria com o UCAM/Cidades e Society of Petroleum Engineers – Seção Brasil

OS AUTORES

Agostinho Leal
Carla Patrão
Denise Terra
Elísio Caetano
Frédéric Monié
Getúlio Leite
José Gutman
Nelson Crespo
Patrícia Farias
Rodrigo Serra
Rosélia Piquet (Org.)

Apresentação
Ricardo Beltrão

ARTIGO DE PESQUISADORES DO IE-UFRJ MOSTRA QUE ARRECADAÇÃO COM ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO EM 2005 DEVERÁ SER 17% MAIOR QUE O VERIFICADO EM 2003. MONTANTE PREVISTO ESTARÁ ENTRE R\$ 5,16 BILHÕES E R\$ 6,60 BILHÕES



ARTIGO

Projeções de arrecadação de *royalties* do petróleo no Brasil em 2005

HELDER QUEIROZ PINTO JR.
MARIANA IOOTY
CAMILA FERNANDES

Desde a mudança do regime de cobrança dos *royalties*, os montantes arrecadados produziram significativos impactos na receita orçamentária da União e dos estados e municípios beneficiados. Dependendo dos comportamentos dos preços internacionais do petróleo e da taxa de câmbio, os montantes arrecadados podem implicar em aumento da arrecadação e gerar significativas receitas extra-orçamentárias. A este respeito, a grande questão que se coloca é o destino da aplicação destes recursos excedentes.

O pagamento dos *royalties* obedece a seguinte sistemática: seus valores são creditados aos beneficiários no segundo mês a partir do mês em que ocorre a produção; assim, por exemplo, os *royalties* referentes à produção petrolífera no mês de novembro/2004 somente serão conhecidos em janeiro/2005; da mesma forma, os *royalties* para o mês de competência de dezembro serão conhecidos apenas em fevereiro de 2005.

Os últimos meses de 2004 apresentaram expressivos aumentos nos preços internacionais do petróleo, como efeito dos problemas de instabilidade política no Iraque, que comprometem sua capacidade de produção; pressão de demanda da China e dos Estados Unidos; e, queda significativa do dólar americano. Em setembro, a cotação do petróleo Brent ficou em torno de US\$ 43,20; já em outubro, este patamar saltou para US\$ 49,78. Essas recentes altas, sobretudo no mês de outubro, alimentam expectativas acerca de um aumento da arrecadação dos *royalties*, pelo menos em valores correntes,



nos respectivos meses, já que estes dependem do comportamento dos preços do petróleo, além, obviamente, da taxa de câmbio e do volume de produção. A partir do exame do comportamento do câmbio e dos preços internacionais do petróleo, é possível traçar alguns cenários de

arrecadação para o ano de 2005.

Com este intuito, foram estabelecidas algumas premissas: volume de produção mensal médio da ordem de 7,47 milhões de m³ ou 1,57 milhões de barril/dia¹; três diferentes parâmetros para a taxa de câmbio média anual, estimados pelo Banco Central; e,

um intervalo de variação da cotação média anual do petróleo Brent entre US\$ 35 a US\$ 40 o barril. A tabela abaixo apresenta os resultados destas estimativas.

Considerando então os resultados obtidos, temos que a arrecadação anual de *royalties* pode oscilar entre R\$ 5,16 bilhões (ou US\$ 1,79 bilhões ao câmbio de R\$ 2,89 o dólar), e R\$ 6,60 bilhões (ou US\$ 2,06 bilhões ao câmbio de R\$/US\$ 3,20). De acordo com estes parâmetros, e na pior das possibilidades, a arrecadação em 2005 será 17% maior do que o montante recolhido no ano de 2003 (R\$ 4,41 bilhões, ou US\$ 1,43 bilhões a taxa de câmbio média anual de 2003 de R\$/US\$ 3,08).

Estas projeções colocam em relevo a importância da boa administração dos recursos, sobretudo para o desenvolvimento local das economias de municípios que têm no petróleo sua principal atividade. Se lembrarmos, ainda, o fato de que estas receitas são finitas, dado que o petróleo é um recurso natural esgotável, eleva-se a importância de uma eficiente aplicação presente dos recursos. Neste sentido, é igualmente importante a necessidade de que municípios produtores de petróleo empreendam esforços de arrecadação própria para que se estabeleçam fluxos de receitas sustentáveis independentes das receitas de *royalties*.

Estimativas de arrecadação anual de *royalties* no Brasil em 2005 (valores em R\$ milhões)

Preço do Brent (US\$/barril)	Taxa de câmbio média anual (R\$/US\$)		
	2,89	3,05	3,20
35	5.163	5.449	5.717
36	5.322	5.617	5.893
37	5.481	5.785	6.069
38	5.640	5.952	6.245
39	5.799	6.120	6.421
40	5.958	6.288	6.597

Fonte: Elaboração dos autores

HELDER QUEIROZ PINTO JR.,
MARIANA IOOTY E CAMILA
FERNANDES SÃO PESQUISADORES DO
INSTITUTO DE ECONOMIA DA UFRJ

Nota

1 - Esta estimativa corresponde à média mensal de 2004, multiplicada pela taxa de crescimento médio da média anual desde 2000, cerca de 4,7%.

ARTIGO BASEADO EM LEVANTAMENTO FEITO ANUALMENTE PELA ONG CIDADE 21, DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ) FAZ UMA ANÁLISE DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO. ESTUDO SERVE DE BASE PARA A ATUAÇÃO DE ENTIDADES NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS QUE DISCUTEM O ORÇAMENTO



ARTIGO

Orçamento de Campos dos Goytacazes: Breve análise do período 2000 até 2005¹

ROBERTO MORAES PESSANHA

Este Boletim já apresentou, em números anteriores, as razões para o vertiginoso crescimento dos orçamentos das “cidades petrolíferas”, especialmente a partir de 1999. Campos dos Goytacazes, o maior receptor de rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) entre os municípios brasileiros, com população atual (2004) de cerca de 430.000 hab., experimentou um crescimento de seu orçamento, entre 1995 e 2005, de quatro vezes em termos reais. Isto se deu, basicamente, pelo aumento da receita das rendas petrolíferas, responsável em 2004/2005 por 62,0% de todo o orçamento do município.

Por conta deste expressivo e acelerado crescimento do orçamento municipal, este autor produziu, em maio de 2001, pela ONG Cidade 21, o



primeiro documento intitulado *Radiografando o Orçamento de Campos 2000-2001*. Neste mesmo ano, em novembro, a partir deste documento e tendo ainda por base o artigo 48 da LRF, a Cidade 21 entrou com

representação junto ao MPE (Ministério Público Estadual) exigindo que os Legislativos Municipais abrissem o debate sobre a confecção das LOAs (Leis Orgânicas Anuais) destas cidades. A

representação foi acatada e as Câmaras Municipais notificadas da obrigação. Em Campos dos Goytacazes, as entidades da so-

ciedade civil, articuladas pela Cidade 21, tiveram acesso ao orçamento proposto pelo executivo e, em 26 de novembro, participaram de Audiência Pública na Câmara de Vereadores de Campos. Na oportunidade, 23 entidades apresentaram trinta e nove emendas, divididas por áreas (educação, saúde, agricultura,

desenvolvimento geração de emprego e renda, habitação popular, ciência e tecnologia e meio ambiente), no valor total de R\$ 75,3 milhões, que redun-

daram, após negociações entre representantes do executivo, legislativo e entidades da sociedade civil, na aprovação de R\$ 26,17 milhões.

Desde então, as audiências se tornaram uma rotina e a Cidade 21 produziu versões atualizadas (2002, 2003, 2004 e 2005) do documento *“Radiografando o Orçamento de Campos”*, que tem como objetivo subsidiar o debate e a confecção das emendas apresentadas pelas entidades da

Evolução dos Orçamentos do Município de Campos dos Goytacazes: 1995-2005 (R\$ 1.000)

Ano	Valores Correntes	Valores Reais (R\$ de out/04)
1995	65.000,00	201.266,18
1996	71.000,00	188.850,04
1997	67.000,00	162.300,05
1998	83.000,00	187.730,24
1999	95.000,00	209.737,68
2000	144.000,00	272.824,84
2001	228.000,00	383.415,43
2002	434.000,00	659.685,92
2003	465.000,00	602.093,24
2004	600.000,00	671.046,76
2005	802.000,00	802.000,00

Fonte: orçamentos municipais
* correção pelo IGP-DI (FGV)

ONG CIDADE 21
PRODUZ ANÁLISES SOBRE
O ORÇAMENTO DE
CAMPOS DESDE 2000

CONTINUA NA PÁGINA 4

TABELA MOSTRA QUE AS RECEITAS COM ROYALTIES CONTINUARÃO A TER EM 2005 PESO MAJORITÁRIO NAS RECEITAS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS. PREVISÃO É DE QUE ESTA FONTE REPRESENTARÁ 62,5% DO ORÇAMENTO TOTAL NO PRÓXIMO ANO



CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 3

sociedade civil e ainda qualificar o debate entre o legislativo e o executivo municipal. As entidades têm clamado, especialmente nos dois últimos anos, pela execução das emendas aprovadas após sua aprovação, ao mesmo tempo em que se organizam no movimento pela transparência e democratização do orçamento do município com ações de controle da execução dos gastos municipais.

Principais fontes

Observa-se que as rendas petrolíferas são as principais fontes de receita do município, tendo sido projetada para 2005 a arrecadação de R\$ 501,0 milhões, equivalentes a 62,5% do orçamento total. Muito provavelmente, como tem acontecido em anos anteriores, esta receita dos royalties está subestimada em pelo menos R\$ 50,0 milhões.

Além disso, há que ser considerado, e não tem sido, como fonte de receita extra, o saldo do exercício anterior. Estes valores têm sido altos: sobrou do orçamento de 2002 para o orçamento de 2003 um saldo de R\$ 163,0 milhões; de 2003 para o orçamento de 2004 a sobra foi de R\$ 218,0 milhões. O fato está relacionado às exigências crescentes do Tribunal de Contas do Estado e ainda pela frá-

SOBRAS ALTAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES TAMBÉM DEVEM SER CONTABILIZADAS

gil estrutura pública municipal que executa o orçamento, tendo que cumprir as exigências burocráticas e legais hoje vigentes.

Receita Orçamentária de Campos dos Goytacazes, segundo categorias: 2002 a 2005 (R\$ Milhões)				
Tipos de Receita	2002	2003	2004	2005
Royalties e Participações Especiais	R\$ 255 58,6%	R\$ 287 60,5%	R\$ 374 62,3%	R\$ 501 62,5%
Transferências da União e Estado	R\$ 149 34,4 %	R\$ 145 32,1%	R\$ 195 32,6 %	R\$ 227* 28,3%
Impostos Municipais	R\$ 22 5,1%	R\$ 25 5,5%	R\$ 23 3,8%	R\$ 23 2,8%
Multas, Inden., Dívida ativa, Ex. Anteriores, Receitas Patrimoniais e outros	R\$ 8 1,9%	R\$ 8 1,9%	R\$ 8 1,3%	R\$ 51** 6,4%
Total	434	465	600	802

* Nestes valores estão abatidos os R\$ 24,4 milhões do FUNDEF, da mesma forma que se apresenta no orçamento;

** O crescimento vertiginoso deste valor para 2005 se deve ao aumento feito pela Prefeitura na previsão das Receitas Patrimoniais, que saíram de R\$ 4 milhões para R\$ 34 milhões em função das aplicações financeiras.

Secretarias, órgãos e fundações

A distribuição do orçamento entre as secretarias e outros órgãos municipais, nos últimos quatro anos, alterou-se de forma significativa neste período. É bom ressaltar que a forma de apresentação destas dotações também sofreram alterações. As mais significativas são as especificações em separado das fundações, não mais ligadas às secretarias, assim como a dotação também em separado dos fundos controlados por conselhos e com atribuições definidas em leis federais, como da área de saúde, assistência social, infância e juventude. Também vale destacar que, no orçamento de 2005, ainda em discussão no legislativo municipal, as despesas de pessoal na área de educação e saú-

de, que antes tinham rubricas junto com as demais despesas de pessoal na área de administração, passaram a ser previstas nas próprias secretarias fim. Isto altera sobremaneira os dados, pois se for retirado os R\$ 60,0 milhões previstos com pessoal na educação, a dotação restante da secretaria cai de R\$ 83,0 milhões em 2004 para R\$

DISCUSSÃO DO ORÇAMENTO 2005 AINDA ESTÁ EM CURSO NO LEGISLATIVO

74,0 milhões em 2005 (R\$ 134,0 milhões – R\$ 60,0 milhões). Na saúde, os iguais R\$ 60,0 milhões previstos com despesas de pessoal, faz a dotação da

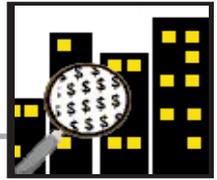
secretaria (excluindo a dotação junto com as demais despesas de pessoal na área de administração, passaram a ser previstas nas próprias secretarias fim. Isto altera sobremaneira os dados, pois se for retirado os R\$ 60,0 milhões previstos com pessoal na educação, a dotação restante da secretaria cai de R\$ 83,0 milhões em 2004 para R\$

secretaria (excluindo a dotação das duas fundações mantenedoras dos hospitais Ferreira Machado e de Guarus) cair de R\$ 117,0 milhões para R\$ 57,0 milhões na previsão para 2005, pouco superior aos R\$ 51,0 milhões previstos para 2004. O percentual de crescimento do orçamento de 2005 em relação ao de 2004 foi de 33,7%, enquanto que, para o mesmo período, a previsão de gastos com pessoal cresceu 38,0% e as despesas de custeio da máquina administrativa cresceram 35,3%. Isto significa que a máquina está ficando cada vez mais cara. Em 2004, o gasto previsto com pessoal foi de R\$ 178,5 milhões, ou 29,7% do orçamento total. Para 2005, está previsto gasto de R\$ 247,8 mi-

Orçamentos de Campos dos Goytacazes por Secretarias, Órgãos e Fundações: 2002 a 2005. (R\$ Milhões)

SECRETARIAS/SETORES DA PMCG	2002 *	2003 **	2004	2005
Câmara Municipal	8,4 1,9%	9,8 2,1%	15,5 2,5%	13,2 1,6%
Procuradoria Geral	1,8 0,4%	8,0 1,7%	3,5 0,6%	3,9 0,5%
Gabinete do Prefeito	79,5 18,3%	45,6 9,8%	100,5... 16,7%	75,9 9,4%
Secretaria de Governo	2,6 0,6%	2,6 0,6%	3,9 0,6%	0,7 0,1%
Secretaria de Ind./Com/Turismo	4,0 0,9%	4,9 1,0%	3,3 0,5%	2,5 0,3%
Secretaria Controle/ Planejamento	6,8 1,5%	5,5 1,2%	12,0 2,0%	11,9 1,5%
Secretaria de Comunicação Social	3,2 0,7%	2,2 0,5%	6,3 1,0%	8,5 1,0%
Secretaria de Administração	130,7... 30,1%	138,7... 29,8%	65,6 10,9%	82, 10,2%
Secretaria de Fazenda	0,4 0,1%	0,5 0,1%	3,7 0,6%	1,3 0,1%
Secretaria de Obras e Urbanismo	34,6 8,0%	50,0 11,1%	35,7 5,9%	78,9 9,8%
Secretaria de Transportes	0,5 0,1%	0,2 0,0%	6,0 1,0%	8,3 1,0%
Secretaria de Limpeza Pública	7,0 1,6%	8,0 1,7%	30,0 4,5%	25,1 3,1%
Secretaria Educação e Cultura	73,0 16,8%	89,3 19,2%	83,8 14,0%	134,6... 16,8%
Secretaria de Saúde	37,3 8,6%	58,6 12,1%	51,6 8,6%	117,6* . 14,6%
Secretaria de Agricultura	6,6 1,5%	10,4 2,2%	11,1 1,8%	10,6 1,3%
Secretaria de Promoção Social	15,7 3,6%	19,6 4,2%	22,5 3,7%	25,1* 3,1%
Secretaria de Meio Ambiente	12,2 2,8%	9,2 2,0%	6,6 1,1%	11,7 1,4%
Secretaria Defesa do Consumidor	0,5 11,0%	0,4 0,1%	0,5 0,1%	0,4 0,1%
Secretaria de Justiça e Assist. Judiciária	0,1 0,0%		2,1 0,3%	0,4 0,1%
Reserva de Contingência	8,9 2,1%	6,6 1,4%	15,0 2,5%	
Guarda Municipal		3,5	11,7 1,6%	1,6 0,2%
Campos Luz		0,4	2,2 0,4%	3,1 0,4%
CODEMCA		0,50	3,0 0,5%	2,6 0,3%
EMHAB		0,4	14,9 2,5%	13,0 1,6%
EMUT		0,2	0,9 0,2%	1,2 0,1%
FMIJ		7,5	7,2 1,2%	5,6 0,7%
FCJOL		1,5	1,9 0,3%	5,6 0,7%
Fundação Dr. Geraldo Venâncio			21,2 3,6%	28,2 3,5%
Fundação João Barcelos Martins		4,9	45,1 7,5%	45,0 5,6%
Fundação Municipal Esportes		4,6	5,6 0,9%	5,5 0,7%
Fundação Municipal Zumbi dos Palmares		0,1	0,3 0,0%	0,3 0,0%
Fundação Municipal Teatro Trianon		9,2	9,3 1,5%	5,6 0,7%
FUNDECAM**				40,0 5,0%
PREVCAMPOS***				30,3 3,8%
TOTAL	434,3 100%	465,3 100%	600,0 100%	802,0 100%

ARTIGO MOSTRA QUE SE A RECEITA EXTRA ATUAL NÃO FOR UTILIZADA PARA INCREMENTAR NOVAS ATIVIDADES ECONÔMICAS, NÃO SERÁ POSSÍVEL REDUZIR O ENORME PESO QUE OS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO TÊM NA RECEITA MUNICIPAL



CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 4

lhões, equivalente a 30,9% do total. Bom que aí estejam sendo previstas as correções do novo PCS e ainda um reajuste mais significativo ao servidor, e não apenas a contratação indiscriminada de pessoal de serviços prestados.

As despesas chamadas correntes, onde está alocado o "custeio", ou as despesas com as atividades meio, foram previstas em R\$ 201,0 milhões, ou 33,5% do total para este ano, e em R\$ 271,9 milhões, equivalentes a 33,9% do total para o orçamento de 2005. Embora em termos percentuais os valores tenham ficado praticamente estabilizados, em números absolutos cresceu 35,0%, ou R\$ 70,9 milhões em um ano. Considerando que as receitas dos royalties são finitas e que, ao fim das mesmas, ou mesmo com o seu decréscimo, será preciso reduzir um pouco o peso desta despesa em relação ao total. É preciso saber que, por melhor que se invista no incremento de atividades econômicas, jamais se chegará, com arrecadação de impostos, a igualar, ou mesmo a se aproximar, ao que hoje é recebido como *royalties*. Daí que o ideal é que a maior parte do dinheiro dos *royalties* seja investida em infra-estrutura, que no futuro demandará apenas manutenção. Em outra linha, buscando a diversificação da economia, o FUNDECAM (Fundo de Desenvolvimento de Campos), instituído com recursos dos royalties e dotação prevista de R\$ 39,9 milhões para 2005, é um investimento interessante, não

só pelo incremento no emprego e na atividade produtiva, mas também pelo retorno do dinheiro investido. Interessante também a idéia que está sendo trabalhada de se criar uma triangulação com o BNDES, onde o investidor pegaria o capital principal e o FUNDECAM bancaria apenas parte dos juros deste empréstimo via o BNDES.

Os recursos previstos para os chamados investimentos, ou melhor, despesas de capital, foram de R\$ 184,3 milhões em 2004 e de R\$ 252,7 milhões para 2005. Aqui são investidos recursos para novos projetos, atividades e operações especiais. Eles cresceram em torno de 1% do orçamento total e em números absolutos chegam a R\$ 68,4 milhões, pouco menos que as despesas de pessoal e das despesas correntes. Interessante notar que as despesas da prefeitura se dividem, grosso modo, em três par-

IDEAL É QUE A MAIOR PARTE DOS ROYALTIES SEJA INVESTIDA EM INFRA-ESTRUTURA

tes quase iguais: pessoal, despesas correntes e investimentos de capital. Aqui, mais uma vez, se vê a situação atípica em relação aos orçamentos das demais prefeituras que não recebem *royalties*. A capacidade investimento da PMCG, que está em 31,5% do orçamento, nas demais prefeituras dificilmente ultrapassa 15,0% do total do orçamento.

Conclusões

Este artigo tem como pretensão chamar a atenção para a necessidade da população, especialmente nos municípios, acompanhar a execução das políticas públicas e da consequente execução do orçamen-

CAPACIDADE DE INVESTIMENTO DA PREFEITURA DE CAMPOS ESTÁ EM 31,5%

to das suas cidades. O lançamento feito no dia 25 de novembro de 2004 do Portal "Transparência Governamental" pela Controladoria-Geral da União (<http://www.portalttransparencia.gov.br>), que divulga os valores repassados pelo governo federal aos estados e municípios brasileiros, ajuda na idéia de aumentar o controle e a transparência sobre os gastos públicos. No caso específico dos municípios da região produtora de petróleo, hoje vitrine para o país em virtude do seu majestoso e temporário orçamento originário na recepção dos *royalties*, o controle social é mais urgente pelas consequências que terão, para as futuras gerações, as decisões tomadas nos dias atuais.

Análises mais aprofundadas dão conta da impossibilidade de que estes investimentos, mesmo que feitos em atividades produtivas com os recursos hoje existentes e com total eficiência, retornem aos cofres públi-

cos municipais na mesma proporção, sob a forma de tributos, na era pós-petróleo. Como tal, os investimentos precisam atingir a setores e pessoas que hoje estão à margem na economia local. Portanto, precisam ser investimentos inclusivos e reprodutivos. Para isso, necessitam ser debatidos à exaustão, tornando-se, desta forma, mais democráticos, evoluindo para o modelo que se convencionou chamar de "Orçamento Participativo ou, simplesmente, OP". E, por último, precisam ter transparência na execução das políticas escolhidas. Estes requisitos poderão abrandar a volúpia com que legislativo e o judiciário tenderão a decidir sobre fórmulas mais "eficientes e justas" para a distribuição dos recursos provenientes da exploração deste bem fundamental à espécie humana tal qual foi forjada a vida em nosso planeta.

ROBERTO MORAES PESSANHA É PROFESSOR E EX-DIRETOR GERAL DO CEFET CAMPOS, MESTRE EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO COPPE-UFRJ, PRESIDENTE DA ONG CIDADE 21 (moraes.rol@terra.com.br)

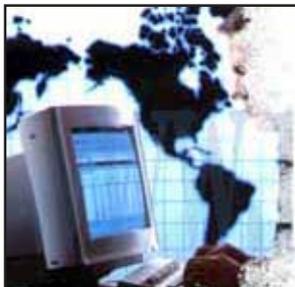
Nota

1 - Este texto é uma versão resumida e atualizada do artigo "Radiografando o Orçamento de Campos dos Goytacazes(2000-2004), constante de Moraes e Silva Neto (orgs.). Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense – da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004. Uma versão deste artigo ampliado pode ser encontrada no Banco de Artigos, Estudos, Teses e Legislação, em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/artigos.php

Consulte o Banco de Artigos, Teses, Estudos e Legislação do site Royalties do Petróleo
www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

- Documentos legais • Análises sobre distribuição e aplicação dos royalties • Impactos territoriais
- Efeitos sobre as finanças públicas • Desenvolvimento nas regiões petrolíferas

Você também pode enviar o seu artigo para boletim@ucam-campos.br



ADVOGADO DEFENDE O PAGAMENTO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS, SE CONTRAPONDO AO ARGUMENTO DE QUE, EM RAZÃO DE SEREM OS RECURSOS MINERAIS BENS DA UNIÃO FEDERAL, OS *ROYALTIES* TAMBÉM DEVERIAM SER A ELA DESTINADOS



ARTIGO

A quem pertencem os *royalties* de petróleo e gás natural no Brasil?

CACIO OLIVEIRA MANOEL

Os recursos originários do pagamento de *royalties* de petróleo e gás natural são uma prática internacional bastante conhecida e difundida entre os países produtores, porém uma de suas principais características, “a compensação financeira”, não parece ser a sua marca registrada no Brasil.

Tal afirmação não é difícil de ser percebida ao se fazer a seguinte análise: somente se pode falar em compensar, o real proprietário da coisa usufruída. Desse modo, como o petróleo e o

A CONSTITUIÇÃO DE 88 DEU UMA NOVA ROUPAGEM AOS *ROYALTIES*

gás natural são de propriedade da União - pessoa jurídica - para que houvesse o caráter compensatório, os *royalties* deveriam ser todos destinados à União Federal, mas não é assim que acontece no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 determinou que fosse diferente e deu uma roupagem nova aos *royalties* no País. O parágrafo 1º do artigo do 20, assim dispõe: “É assegurada, nos termos da lei, aos **Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no **respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômi-**



ca exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.” (grifos do autor).

Pela leitura deste artigo e, tendo em mente que os *royalties* tradicionalmente são pagos aos proprietários do bem mineral, é possível enxergar a existência de duas espécies diferentes de *royalties*, a primeira de natureza compensatória pagos aos órgãos da Administração Direta que representam a União, neste caso; e os *royalties* pagos aos estados e municípios.

Na monografia de graduação¹ encaramos o desafio de demonstrar a natureza jurídica destes *royalties* destinados aos estados e municípios, concluindo pela estipulação em favor de ter-

ceiros como a natureza para estes recursos.

De acordo com esta teoria, um terceiro é beneficiário de um contrato do qual não faz parte, como nos seguros de vida, onde o beneficiário do contrato de seguro não é o segurado, mas um terceiro que não tem nenhuma relação contratual com as partes envolvidas.

A situação dos estados e municípios, no caso dos *royalties*, tem uma característica muito similar ao caso dos contratos de seguro, pois o contrato de concessão é que fixa a alíquota para o pagamento dos recursos de *royalties*, requisito sem o qual esse pagamento não seria realizado. Esse contrato é celebrado entre a União e os con-

cessionários, não participando então os estados e municípios da relação contratual, entretanto eles são os maiores beneficiários daquele contrato, o que demonstra a existência efetiva dessa estipulação feita pela União a terceiros (estados e municípios).

Evidentemente que esta construção somente é possível em razão da opção constitucional de estabelecer alguns estados e municípios como beneficiários dos recursos dos *royalties*, aliás é de extrema importância e utilidade a discussão sobre os limites desta disposição constitucional e as suas consequências.

Não existem palavras inúteis no texto constitucional e por isso mesmo é preciso evidenciar que o constituinte incluiu como beneficiários específicos os esta-

É POSSÍVEL ENXERGAR DUAS ESPÉCIES DIFERENTES DE *ROYALTIES*

ARTIGO DEMONSTRA QUE EM OUTRAS ÁREAS DA PRODUÇÃO MINERAL NÃO SE FALA EM MUDANÇA NO CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES. A DIFERENÇA ESTÁ NO AUMENTO DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, QUE ANDA CHAMANDO A ATENÇÃO DE QUEM ESTÁ FORA DO BOLO



CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 7

dos e municípios que tenham petróleo ou gás natural em seu território ou em suas extensões legais, tais como a plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva, o que estabelece a relação direta entre a projeção vertical, no caso da produção terrestre e as projeções horizontais do território destes entes com os reservatórios de petróleo e gás natural como condição para que estes sejam beneficiários específicos desta parcela de *royalties*.

Essa condição de deter as reservas em seu território para garantir os *royalties* não é característica específica do petróleo, pois o artigo da Constituição refere-se a todos os recursos minerais e também aos recursos hídricos para fins de geração hidroelétrica.

No setor mineral, a Lei 8.876/94 garante um repasse de 23% dos recursos arrecadados aos estados que detêm a reserva do bem mineral e 65% aos municípios detentores da reserva, sendo destinado apenas 12,0% a União.

No setor elétrico, 45,0% do valor arrecado é repassado aos estados e mais 45,0% aos municípios detentores de reservatórios para fins de geração hidroelétrica ou que tenham seu território inundado pelo reservatório.

Em todos estes casos, apesar de não estarem caracterizados como *royalties*, é fato que os recursos recebidos por todas essas atividades deveriam ser destinados diretamente a União, visto que em todos os casos ela é a real proprietária dos recursos explorados.

Mesmo não sendo em caráter compensatório, é fato que os recursos dos *royalties* ou das chamadas "compensações" no

setor elétrico e no setor mineral têm em comum o fato de que as reservas minerais estão em seus respectivos territórios, pois esta foi a determinação da Constituição, a qual deve ser obedecida.

Muito se questiona sobre a justificativa para que os recursos dos *royalties* sejam destinados em sua maioria aos estados e municípios, afirmando inclusive alguns que se trata de uma interpretação equivocada do texto constitucional, devendo-se corrigir tal equívoco, remodelando a forma atual de distribuição dos *royalties*.

O mais curioso destas alegações é o fato de que com a proposta de reforma que está tramitando no Congresso Nacional (Projeto de Lei 1.618/2003)², a União continua não sendo a principal beneficiária dos recursos dos *royalties*, pois seria contemplada com 32,0% do volume total dos recursos. No âmbito desta proposta estariam beneficiados os estados e municípios produtores com 34,0% dos recursos e os outros 34,0% seriam divididos

entre os outros estados e municípios que não possuem reservatório de petróleo e gás natural.

Tudo indica, no caso de aprovação do referido projeto, esta suposta distorção não estaria superada, pois a União ainda não seria a única beneficiária dos recursos dos *royalties* e seria criado um novo conjunto de beneficiários, estes sem nenhum respaldo jurídico, pois não há espaço interpretativo no texto constitucional que justifique o benefício específico para os estados e municípios que não sejam os detentores de reservas em seu território.

É bem verdade que existe a previsão na legislação do Fundo Especial, criado para destinar uma parcela dos recursos dos *royalties* da União para os estados e municípios que não foram contemplados diretamente com estes recursos, porém, é sabido que este Fundo é oriundo das receitas de *royalties* destinadas à União e, portanto, o Fundo não tem o condão de vincular a maioria da receita de *royalties* da União como pretende o projeto de lei, como se os entes que compõem o Fundo Especial tivessem o direito de receber os mesmos valores que são pagos aos estados e municípios detentores de reservas.

É evidente que a elevação da produção do petróleo no Brasil é o grande responsável pela tentativa de mudança dos paradigmas de distribuição de *royalties*, pois esses recursos beneficiam os estados e municípios produtores desde a edição da Lei nº 2.003/54 que criou a Petrobrás, sem que sofresse nenhuma alteração conceitual, pois era coerente remunerar os estados e municípios que sofrem diretamente os impactos da atividade petrolífera em seu território.

Outro fato que justifica a tentativa de mudança da estrutura de distribuição dos *royalties* em razão da elevação da produção é o fato que não há nenhuma tentativa de mudança na estrutura de distribuição dos recursos oriundos da energia elétrica e da atividade mineral, apesar deles estarem calcados nas mesmas premissas dos *royalties*. A diferença é que não houve mudança significativa na arrecadação oriunda destas fontes energéticas.

Mesmo reconhecendo que os

recursos destinados aos estados e municípios detentores de reservas de petróleo e gás natural estão em um patamar elevado, este fato, por si só não é suficiente para justificar uma alteração significativa na distribuição dos *royalties* como a proposta existente, pois ela não se sustenta juridicamente, devendo os estados e municípios potencialmente prejudicados utilizarem-se dos instrumentos jurídicos cabíveis para garantir seus direitos constitucionais, caso o projeto avance na tentativa de modificação. Essa possibilidade real de discussão judicial e extrajudicial de mudanças na estrutura de distribuição dos *royalties* é conferida aos estados e municípi-

os em razão da natureza jurídica que lhes é atribuída pela Constituição Federal, garantindo-lhes uma autonomia em relação aos recursos destinados à União Federal.

A PROPOSTA DE ALTERAÇÃO NÃO SE SUSTENTA JURIDICAMENTE

A TENTATIVA DE MUDANÇA ESTÁ LIGADA AO AUMENTO DA PRODUÇÃO

CACIO OLIVEIRA MANOEL É ADVOGADO E MESTRANDO EM ENERGIA PELO INSTITUTO DE ELETROTÉCNICA E ENERGIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - IEE/USP (cacio@iee.usp.br).

Nota do BPR&R

1 – Trata-se da monografia *Disciplina Jurídica dos Royalties do Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro*, vencedora do prêmio de melhor monografia do Centro de Ciência Sociais Aplicadas, da UFRN, e apoiada pela ANP (Agência Nacional do Petróleo) através do Programa de Formação de Recursos Humanos em Direito do Petróleo e Gás Natural (PRH-36). O texto está disponível na íntegra em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/artigos.php

2 - Mais informações sobre este Projeto de Lei estão disponíveis na edição número 4 deste boletim, publicado em junho de 2004. Todas as edições podem ser acessadas em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

TEXTO MOSTRA EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO SOBRE ROYALTIES NO BRASIL AO LONGO DO TEMPO. HOJE, PARA O AUTOR, PERMANECE AUSENTE UMA MAIOR REGULAMENTAÇÃO QUANTO ÀS POSSIBILIDADES DE UTILIZAÇÃO DESTES RECURSOS POR PARTE DOS MUNICÍPIOS



ARTIGO

Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação

SÉRGIO HONORATO DOS SANTOS

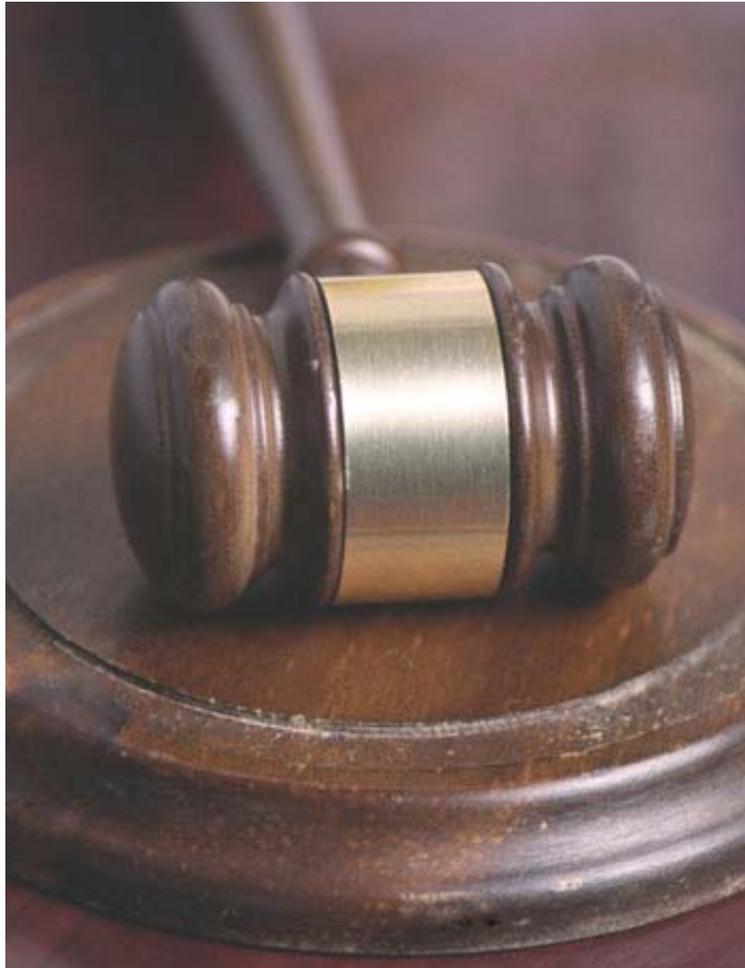
No Brasil, todo o conjunto de normas que regem a matéria dos *royalties* do petróleo sofreu evolução a partir da edição da Lei nº 2.004, de 03.10.1953, em cujo art. 27 e parágrafos, tratava dos *royalties*, seu valor, aplicação e forma de pagamento.

Leis posteriores foram sancionadas, ora alterando aquele artigo, ora suprimindo e renomeando seus parágrafos, dentre as quais destacamos:

- * a Lei nº 7.525, de 27.07.1986;
- * a Lei nº 7.990, de 28.12.1989;
- * a Lei nº 8.001, de 13.03.1990; e
- * a Lei nº 9.478, de 06.08.1997.

Segundo o art. 7º, § 3º, da Lei nº 7.525, de 27.07.1986, que modificou o § 3º do art. 27 da Lei nº 2.004/1953, os recursos oriundos dos *royalties* do petróleo só poderiam ser “*aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.*”

Já a Lei nº 7.990, de 28.12.1989, baixada *ex vi*do § 1º do art. 20 da Constituição Federal de 1988,



ção da utilização dos *royalties* no pagamento de dívidas deixou de ser aplicada quando se tratasse de dívidas para com a União e suas entidades.

Em decorrência da flexibilização estabelecida pela Emenda Constitucional nº 9, de 09.11.1995, e com o advento da Lei nº 9.478/1997, que expressamente revogou a Lei nº 2.004/1953, a aplicação dos recursos dos *royalties* deixou de ser restrito a seis áreas apenas, ou seja, hoje, os Estados e os Municípios não estão mais limitados a utilizar os recursos somente em “(1) *energia*, (2) *pavimentação de rodovias*, (3) *abastecimento e tratamento de água*, (4) *irrigação*, (5) *proteção ao meio ambiente*; e (6) *em saneamento básico*”.

pela Agência Nacional do Petróleo e, nos casos dos estados e municípios, serão creditados em contas específicas de titularidade dos mesmos, junto ao Banco do Brasil S.A.

Esse é o cenário atual, mais brando, mas que não poderia conter lacunas dada a natureza dos recursos.

A grande lacuna, a nosso ver, cinge-se ao fato de que a Lei nº 9.478/97 silenciou quanto ao destino que os estados e municípios deveriam dar aos recursos dos *royalties* e aos recursos da participação especial. A própria índole desses recursos, oriundos que são da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, e repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional a pessoas jurídicas de direito público interno, cuja ação depende dos atos dos seus legítimos representantes, exigia, por uma questão de transparência e, hoje, por coerência com o idealismo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que o legislador ordinário contemplasse naquela lei as possíveis áreas de sua aplicação.

As áreas não precisariam ser tão exaustivas, a exemplo do que

CONJUNTO DE NORMAS SOBRE ROYALTIES NASCE NO BRASIL COM LEI DE 1953

passou a vedar, na parte final do seu art. 8º, a **aplicação dos recursos dos royalties “em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal”**. Contudo, com a edição da Lei nº 10.195, de 14.02.2001, que introduziu o § 1º àquele art. 8º, a veda-

UMA GRANDE LACUNA: LEI NÃO PREVÊ DESTINO PARA OS ROYALTIES DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

dispunha o artigo 7º da Lei nº 7.525/86 que limitavam a aplicação dos recursos “*em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-am-*

Desde 1997, os concessionários de atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural passaram a pagar à União participações governamentais, nelas incluídos os *royalties* e a participação especial. O primeiro pagamento é obrigatório, e o segundo será devido somente nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, conforme estabelecido no edital de concessão.

Os recursos provenientes dos pagamentos dos *royalties* e da participação especial serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos termos da Lei nº 9.478/1997 e do Decreto nº 2.705/1998, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos

RECURSOS CAPTADOS PELA UNIÃO PROVENIENTES DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES TÊM DESTINAÇÃO DETERMINADA POR LEI, DIFERENTE DE ESTADOS E MUNICÍPIOS. ESTES, PODEM FAZER QUASE TUDO COM ESTE TIPO DE RECEITA



CONTINUAÇÃO DA PÁGINA 9

biente e em saneamento básico.” São recursos públicos federais, cuja utilização não poderia, como ato discricionário, ficar ao alvedrio do administrador público estadual ou municipal. A pergunta é: Por que somente os recursos destinados aos estados, Distrito Federal e municípios não foram carimbados, isto é, não foram vinculados a nenhuma fonte de despesa?

MINISTÉRIOS SÃO OBRIGADOS A DAREM DESTINAÇÃO ESPECÍFICAS AOS ROYALTIES

Observe que as receitas provenientes das participações governamentais a título de *royalty* e participação especial, alocadas para órgãos da administração pública federal, tiveram a destinação definidas na própria Lei, denominada Lei do Petróleo.

Analisando seus dispositivos, relativamente aos *royalties*, ficou nela expresso que, da parcela do valor do *royalty* que exceder a cinco por cento da produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, vinte e cinco por cento pertence ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo. Ainda dentro dos cinco por cento, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, quinze por

cento é reservado ao Ministério, hoje Comando, da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; e outros vinte e cinco por cento serão destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, também para os fins já mencionados acima.

Do total de recursos destinados a este último, quarenta por cento, no mínimo, têm que ser aplicados em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste, que serão administrados com o apoio técnico da Agência Nacional do Petróleo, à qual compete estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento do petróleo.

A regulamentação das aplicações dos royalties destinados ao MCT coube ao Decreto nº 2.851, de 30.11.98.

Quanto à participação especial, devida somente nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, conforme estabelecido no edital de concessão, uma parcela (40%) é distribuída ao Ministério de Minas e Energia e outros dez por cento ao Ministério do Meio Ambiente.

O primeiro deve destinar os recursos para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP com o objetivo de regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção

petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não exclusivas, bem como instruir processo com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais.

Já o Ministério do Meio Ambiente, deve destinar os recursos ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo, com o apoio técnico da ANP, para fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.

Diante dessa constatação fática, e se a natureza e a fonte dos recursos são as mesmas, em relação aos estados e municípios, não vemos razão para tal omissão.

É sabido que todo administrador público está sujeito aos mandamentos da lei lato sensu e às exigências do bem comum. Nesse contexto, o silêncio daquela lei não tem o condão de deixar ao livre arbítrio do gestor a decisão de escolher o destino a ser dado aos recursos. Seu silêncio, insistimos, apenas conferiu ao administrador público maior liberdade na utilização dos recursos, desde que observe os princípios constitucionais da

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas com prioridade nas áreas de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e em saneamento básico, porque estes são os problemas sociais que afligem, tanto as grandes metrópoles, quanto os pequenos municípios localizados

ADMINISTRAÇÕES LOCAIS TÊM LIBERDADE PARA DESENVOLVER POLÍCIAS SOCIAIS

nas regiões mais distantes do País e de difícil acesso.

Deve, ainda, utilizá-los em prol do desenvolvimento econômico e social local, apoiando escolas mediante realização de ação de investimentos sócio-culturais e esportivos nas comunidades, bem como na implementação de obras de infraestrutura, reforma, conservação e construção de escolas, hospitais; restauração e conservação de monumentos históricos e ambientais naturais, etc, etc. Observe que há uma diversificada área possível de atuação. É só querer trabalhar com seriedade e dignidade.

SÉRGIO HONORATO DOS SANTOS
BACHAREL EM DIREITO – ESPECIALISTA EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO – EPPG/UFRJ

Petróleo, Royalties & Região

Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos (Rua: Anita Peçanha, 100 - Parque São Caetano / Campos dos Goytacazes - RJ CEP 28040-320
telefax:(0xx22) 2733-4100
Ano II, Nº 6 - Dezembro/2004

Coordenação: Rodrigo Valente Serra e Denise Cunha Tavares Terra

Editor e Jornalista Responsável: Vitor Menezes (DRT 03141)
Projeto Gráfico e diagramação: Alessandro Moraes (22) 9908-9725
Bolsistas: Jacqueline Barcellos - FENORTE/TECNORTE e Matheus Paulini - UCAM.