

# Petróleo, Royalties & Região



Campos dos Goytacazes/RJ - Ano II, nº 8 – Junho / 2005

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes



## IMPACTOS DO SETOR PETRÓLEO

### O caso de Macaé, no RJ

Artigo de duas pesquisadoras mostra que a cidade do Norte Fluminense, onde fica a Bacia de Campos, não é capaz de absorver toda demanda por empregos que a expectativa em torno do seu crescimento tem gerado. Assim como Campos, Macaé, mesmo com receita em alta, mantém graves problemas sociais.

### O caso dos municípios do ES

Pesquisador mostra a trajetória da exploração do petróleo no Espírito Santo e analisa os impactos do setor nas receitas de municípios. Problema crônico também se verifica no estado: má aplicação dos recursos gera insegurança em relação a um futuro quando não mais haverá petróleo.

PÁGINAS 8, 9 E 10

PÁGINAS 4 E 5



## TCU ou TCE ?

Projeto de Lei mantém acesa a discussão: de quem é a competência para fiscalizar a aplicação dos royalties?

PÁGINAS 2 E 3

## LEGISLAÇÃO

# Os royalties no pagamento de pessoal

Especialistas dizem ser possível. Servidor do TCE do ES diz que não - PÁGINAS 6 E 7

APÓS APROVADO EM DUAS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, PROJETO DE LEI DO DEPUTADO LUIZ CARLOS HAULY (PSDB-PR) ESTÁ PRÓXIMO DE SEGUIR PARA VOTAÇÃO EM PLENÁRIO. SE FOR APROVADO, PASSARÁ A CABER AO TCU A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS ROYALTIES



Matéria

## De volta para o TCU

### Deputado defende que Tribunal fiscalize aplicação dos royalties

VITOR MENEZES

O farto pagamento de royalties e participações do petróleo para estados e municípios vem motivando a apresentação de propostas de mudança nas formas de distribuição. Como publicado na edição número 3 do Boletim Petróleo, Royalties & Região (disponível em [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)), vários projetos de Lei na Câmara Federal tratam do assunto, tendo em comum, na maioria dos casos, a defesa de uma distribuição para além dos atuais recebedores.

Um projeto de 2001, que segue em tramitação e já foi aprovado em duas comissões, tem, no entanto, outro tipo de preocupação: a fiscalização dos recursos distribuídos. De autoria do deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), o projeto de

para fins de aproveitamento econômico, e pela exploração do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás natural”, como prevê o artigo 1º.

Na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, o projeto foi aprovado por unanimidade, após parecer favorável da relatora, a então deputada Nair Xavier (PMDB-GO). A parlamentar partiu do pressuposto legal, em vigor à época, de que seria competência do TCU a fiscalização dos royalties do petróleo, e que o projeto apresentado por Hauly buscava reparar uma distorção que haveria em relação aos royalties pagos por Itaipu pela utilização de recursos hídricos para produção de energia elétrica.

“Além das diferenças quanto ao percentual incidente sobre o valor da exploração e quanto ao critério de distribuição dos recursos daí provenientes, as compensações financeiras pelo aproveitamento de potencial hidroelétrico e pela exploração de recursos minerais diferem também quanto às restrições

é expressamente estabelecida pelo art. 8º da Lei nº7525, de 22 de julho de 1986” (...) No caso da exploração de recursos hídricos para a geração de energia elétrica, ao contrário, não existe previsão legal específica outorgando competência semelhante ao TCU”, afirmou a deputada, no Parecer apresentado em 7 de dezembro de 2001.

No entanto, em 2002, em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, a fiscalização sobre a aplicação dos royalties do petróleo voltou a ser considerada competência dos Tribunais de Contas dos Estados. O tema foi provocado no STF por mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio

de Janeiro, sob o argumento de que “ao transferir os recursos de royalties aos Estados e aos Municípios, age a União na qualidade de uma simples intermediária dos repasses, tão-somente projetando a sua função integradora do Estado Federal. Por esse motivo, e considerando-se que os recursos advindos do pagamento de royalties configuram receita própria dos Estados e Municípios, infere-se que titular da competência para fiscalizar a sua aplicação evidentemente é o Tribunal de Contas do Estado (ou, quando for o caso, dos Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios), e não o Tribunal de Contas da União”.

Ainda assim, o projeto do Deputado Hauly segue em tramitação, após ter recebido, em

15 de junho deste ano, parecer favorável também da Comissão de Finanças e Tributação. O relator Francisco Dornelles (PP-RJ) pontuou que não havia necessidade de pronunciamento da Comissão no que diz respeito à implicação da matéria, já que a proposta não produz impactos sobre as receitas ou as despesas públicas. Mas o parlamentar se posicionou sobre a proposta:

“Quanto ao mérito, somos de opinião que os recursos, embora utilizados por outros entes da Federação, não podem deixar

**DORNELLES:  
COMPENSAÇÃO NÃO  
DESOBRIGA A UNIÃO  
DE EXERCER A  
FISCALIZAÇÃO**



de ser fiscalizados e ter sua aplicação acompanhada pelo TCU. A compensação financeira não desobriga a União de zelar pelo bom uso dos recursos federais repassados, razão por que achamos mais do que oportuna a presente proposição”, afirmou Dornelles.

Depois da votação do parecer do deputado Dornelles na Comissão de Finanças e Tributação, o projeto seguirá para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, como explica Hauly em entrevista ao Boletim Petróleo, Royalties & Região. O passo seguinte, em caso de aprovação nesta comissão, é a votação no Plenário da Câmara.



**NAIR XAVIER:  
CRITÉRIO UTILIZADO  
PARA PETRÓLEO E  
GÁS DEVE VALER  
PARA ITAIPU**

lei 4859/2001 prevê a centralização, no Tribunal de Contas da União, da análise das contas dos municípios, estados e órgãos da União recebedores de royalties e participações.

A maior preocupação do parlamentar é com a utilização dos royalties pagos pela empresa Itaipu Binacional do Brasil, mas os efeitos do projeto se estenderiam a todos os pagamentos de royalties em razão de “exploração de recursos minerais,

legais para aplicação dos respectivos recursos. Entretanto, a assimetria de tratamento que motivou o autor a apresentar o presente projeto diz respeito à fiscalização pelo TCU do cálculo das compensações financeiras e da distribuição dos respectivos recursos, bem como da observância das normas legais para aplicação dos mesmos. No caso da compensação financeira decorrente da exploração de petróleo e gás natural, a competência do TCU

**BOLETIM PETRÓLEO ROYALTIES & REGIÃO ENTREVISTOU O DEPUTADO HAULY, AUTOR DO PROJETO QUE FARIA SER DO TCU A COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAÇÃO DOS ROYALTIES. PARLAMENTAR DIZ QUE ACREDITA NA APROVAÇÃO DA PROPOSTA**



## "Projeto prima por moralização e transparência"

**Boletim Petróleo, Royalties & Região – A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas dos Estados sobre os municípios não é suficiente?**

**Luiz Carlos Haully** - Não. No caso de recursos federais, o tribunal competente é o da União. E a minha proposta visa suprir uma deficiência da legislação, especialmente em relação aos royalties de Itaipu que não são fiscalizados por tratar-se de uma empresa binacional. E também regularizou a fiscalização daqueles gerados pela exploração de recursos minerais, a exemplo do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás natural.

**BPRR - Como fiscalizar a aplicação destes recursos? O TCU tem condições de analisar as contas de todos os municípios, estados e órgãos recebedores?**

**Haully** - O TCU tem uma superestrutura e, caso queira, pode delegar para os Tribunais de Contas nos Estados.

**BPRR - A proposta foi motivada por algum caso específico de malversação dos recursos dos royalties? Se não, que ou-**

**tro fator motivou a sua apresentação?**

**Haully** - Ela foi motivada pela negativa do Tribunal de Contas em fiscalizar os royalties pela geração de energia de Itaipu sob alegação de não ter amparo legal. O Projeto de Lei supre esta lacuna.

**BPRR - Qual a tramitação que o projeto tem pela frente?**

**Haully** – O relator na Comissão de Finanças e Tributação Francisco Dornelles emitiu parecer favorável e vai ser votado nas próximas reuniões. Então seguirá para a Comissão de Constituição Justiça e Cidadania e depois ficará pronto para ir ao Plenário.

**BPRR – Na sua avaliação, quais as chances de aprovação?**

**Haully** - São grandes. Ele foi aprovado por unanimidade nas duas Comissões e com certeza será também na CFT. É um projeto que prima pela moralização e transparência no uso dos recursos públicos. O relator Francisco Dornelles resume a idéia no texto em que aprova a iniciativa: "A compensação financeira não desobriga a União de zelar pelo bom uso dos recursos federais repassados, razão por que achamos mais do que oportuna a presente proposição".

VALTER CAMPANATO/ABR



HAULY: PREOCUPAÇÃO COM ROYALTIES PAGOS POR ITAIPU

### Confira a íntegra do PL 4859/2001

PROJETO DE LEI Nº 4859, DE 2001

(DO SR. LUIZ CARLOS HAULY)

Dispõe sobre a fiscalização do cálculo, da destinação e da aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras de que tratam as Leis n.ºs 7.990/89 e 8.001/90.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os cálculos das compensações financeiras de que tratam as Leis n.ºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, pela utilização de recursos hídricos, inclusive o dos 'royalties' devidos pela Itaipu Binacional do Brasil, pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, e pela exploração do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás natural, serão remetidos ao Tribunal de Contas da União.

Parágrafo único. Ao Tribunal de Contas da União caberá fiscalizar a distribuição dos recursos a que se refere o caput, bem como a sua aplicação pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos órgãos da União contemplados com aquelas compensações financeiras, na forma da legislação vigente.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

As compensações financeiras de que tratam as Leis n.ºs 7.990/89 e 8.001/90, devidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a órgãos da administração direta do Governo Federal, derivadas da exploração e aproveitamento econômico de recursos hídricos, inclusive na forma de "royalties" pagos pela Itaipu Binacional do Brasil,

pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, e pela exploração do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás natural, envolvem recursos muito expressivos, cuja metodologia de cálculo e distribuição, bem como a sua aplicação, estão a exigir detido acompanhamento e controle por parte da sociedade.

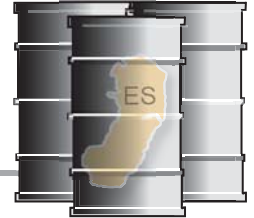
O Tribunal de Contas, na condição de órgão auxiliar do Congresso Nacional, especialmente na fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União aos demais Entes Federados, além dos próprios aplicados na esfera federal, como reza a Carta Política, não pode deixar de acompanhar e fiscalizar as fases de cálculo, distribuição e aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras acima identificadas, cuja natureza especial tem levado a interpretações equivocadas do papel que cabe ao TCU em relação à sua fiscalização, justamente pela falta de clareza da legislação vigente sobre a matéria.

Por esta razão, estamos oferecendo à apreciação desta Casa a presente iniciativa de lei, para a qual esperamos o apoio dos nobres Pares, com o propósito de tornar imperativa a fiscalização aludida, evitando assim que os recursos das compensações financeiras acima referidas possam ter a sua destinação assegurada em conformidade com a legislação que disciplina a matéria.

Sala das Sessões, em...de.... de 2001

DEPUTADO LUIZ CARLOS HAULY

ARTIGO MOSTRA A TRAJETÓRIA DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E ANALISA A APLICAÇÃO DE RECURSOS GERADOS PELO SETOR EM ALGUNS MUNICÍPIOS CAPIXABAS



Artigo

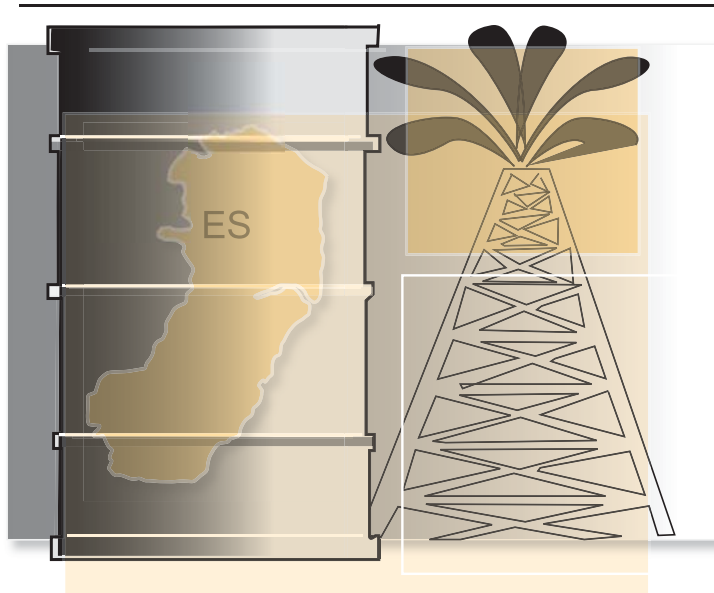
## O impacto dos royalties do petróleo na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e de seus municípios\*

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

O estado do Espírito Santo está se confirmando cada vez mais como a nova província petrolífera do Brasil. Os primeiros registros das atividades petrolíferas no estado datam de 1957, quando uma equipe da Petrobras chegou para realizar levantamentos a fim de se encontrar petróleo em subsolo capixaba. Mas apenas dez anos mais tarde foi que se descobriu óleo no município de São Mateus.

A partir daí vieram novas descobertas, bem como outros passos importantes. Vale ressaltar que em 1968 foi perfurado o primeiro poço *offshore* no país, na costa de São Mateus. Quanto à produção, que começou em 1973, atingiu seu pico em 1984 (7.927 bpd) e seu menor nível em 1997 (3.100 bpd)<sup>1</sup>. Paradoxalmente, embora a produção tenha alcançado seu pior patamar neste último ano, foi no final da década de 1990 que a atividade petrolífera no estado ganhou fôlego novo.

Ratificam essa informação os dados estatísticos da Agência Nacional do Petróleo (ANP) para os anos 1998-2003 que se seguem<sup>2</sup>. Primeiro, o petróleo:



as reservas provadas passaram de 33 para 725 milhões de barris (uma variação de quase 3.000%) e a produção saltou de 3.447 para 15.800 bpd (um aumento de cerca de 360%). Já no que se refere ao gás natural, as reservas provadas cresceram mais de 200% entre 1998-2003, ao passo que a produção subiu aproximadamente 75% em igual período.

Mesmo com esses aumentos

tão substanciais num espaço de tempo relativamente curto, a indústria petrolífera no estado

### PETROBRAS PLANEJA INVESTIR US\$ 6 BI ATÉ 2010 NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

é considerada ainda embrionária. Prova de que falta muito a fazer para que esta se desenvolva em terras capixabas é o que consta no planejamento estratégico da Petrobras. Esta planejou investimentos da ordem de US\$ 6 bilhões até 2010 no Espírito Santo, uma cifra realmente espantosa.

E em função deste aumento de produção, tanto de petróleo quanto de gás natural, o Espírito Santo e grande parte de seus municípios estão sendo beneficiados com as chamadas participações governamentais (PG's) – ou, mais especificamente, royalties mais participações especiais. No caso do estado, estas passaram de R\$ 2,1 milhões, em 1998, para R\$ 67,6 milhões, em 2003 (um crescimento de mais de 3.100%). Mesmo com este incremento abrupto, as receitas das PG's foram incapazes de impactar significativamente a receita do governo estadual – de fato, estas representaram apenas 1,37% da Receita Total de 2003.

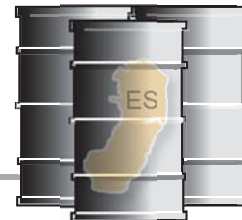
Apesar de serem recursos pouco expressivos, o governo estadual – administração Paulo Hartung – fechou um contrato de pagamento antecipado de royalties com o governo federal em 4 de julho de 2003. O acordo permitiu ao estado receber R\$ 351 milhões, cuja fonte foram os royalties previstos para os próximos seis anos (entre 2004 e 2010), que serviu para amortizar a dívida com a União e capita-

CONTINUA NA PÁGINA 5

Tabela Sintética de Dados e Indicadores dos municípios capixabas que mais arrecadam royalties

Indicadores	Aracruz	Conceição da Barra	Jaguaré	Linhares	Presidente Kennedy	São Mateus
Royalties(2003)	R\$ 3.858.345,00	R\$ 886.134,00	R\$ 8.462.081,00	R\$ 17.171.747,00	R\$ 3.275.332,00	R\$ 14.750.064,00
Royalties/Receita Total (2003)	4,20%	4,20%	36,00%	18,80%	36,10%	23,50%
Investimento/Despesa Total (2003)	6,40%	14,30%	28,80%	19,60%	8,90%	8,70%
Receita per capita(2003)	R\$ 1.348,80	R\$ 762,50	R\$ 1.326,80	R\$ 782,80	R\$ 560,30	R\$ 1.193,20
Investimento per capita(2003)	R\$ 79,90	R\$ 119,60	R\$ 395,10	R\$ 152,30	R\$ 58,60	R\$ 97,90
Investimento/Royalties (2003)	> 1	> 1	< 1	> 1	< 1	< 1
Investimentos (2003-2000)	-32,50%	188,50%	721,00%	29,00%	196,00%	-10,80%
IDH-M (2000)	0,772	0,688	0,691	0,757	0,674	0,730

AUTOR MANIFESTA A MESMA PREOCUPAÇÃO QUE VÁRIOS ESPECIALISTAS JÁ PONTUARAM EM RELAÇÃO A OUTROS ESTADOS: ESPÍRITO SANTO E MUNICÍPIOS ANALISADOS DEMONSTRAM NÃO APLICAR BEM OS RECURSOS DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES



continuação da página 4

lizar o fundo previdenciário dos servidores estaduais.

No que tange aos municípios capixabas, setenta e cinco receberam *royalties* e dois participações especiais em 2003. No total, os municípios capixabas arrecadaram pouco mais de R\$ 52 milhões em 2003 a título de *royalties*, um número aproximadamente 1.700% maior do que o de 1998. No que concerne às participações especiais, somente Jaguaré e Presidente Kennedy foram beneficiados em 2003.

Todavia, desses setenta e cinco analisou-se apenas seis – Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra – entre os anos de 2000-2003. Isto por dois motivos: 1) somente estas cidades tiveram uma arrecadação mais expressiva no período em questão; 2) só depois de 2000 que tais recursos começaram a ter maior significância nas receitas dos mesmos. Então vejamos.

Cabe destacar, num primeiro momento, a dependência de cada um desses seis municípios com relação às participações governamentais na composição de suas receitas. Observou-se que apenas Linhares (18,8% da sua Receita Total), São Mateus (23,5% da sua Receita Total),

Jaguaré (36% da sua Receita Total) e Presidente Kennedy (36,1% da sua Receita Total) tiveram grande parte de suas receitas atreladas as PG's em 2003. Nos casos de Aracruz e Conceição da Barra, ambos tiveram apenas 4,2% de suas Receitas Totais originadas desta fonte no mesmo ano.

Em segundo lugar, analisou-se a aplicação desses recursos, ou seja, as despesas com investimentos das respectivas prefeituras. Para tal lançou-se mão de dois métodos: 1) o investimento per capita, um recurso muito empregado em estudos de finanças públicas com o intuito de evitar distorções oriundas das variadas dimensões populacionais dos municípios; e 2) a divisão Investimentos/PG's, que possuem dois resultados possíveis:

#### ESTADO E ALGUNS MUNICÍPIOS ESTÃO APLICANDO MAL OS RECURSOS DAS PARTICIPAÇÕES

se o quociente for menor que 1, a administração local não gastou todos os recursos das PG's em investimentos, ao passo que se for maior que 1, dispendeu-se grande parte desses montantes

em investimentos.

Sendo assim, verificaram-se os seguintes números no que diz respeito ao investimento per capita em 2003: Jaguaré (R\$ 395,1), Linhares (R\$

#### 75 MUNICÍPIOS DO ES RECEBERAM ROYALTIES EM 2003. DOIS RECEBERAM PARTICIPAÇÕES

152,3), Conceição da Barra (R\$ 119,6), Presidente Kennedy (R\$ 97,9), Aracruz (R\$ 79,9) e São Mateus (R\$ 58,6). Já no que se refere à divisão Investimentos/PG's, os dados são os seguintes: Aracruz (>1), Conceição da Barra (>1), Linhares (>1), Jaguaré (<1), Presidente Kennedy (<1) e São Mateus (<1).

Portanto, conclui-se que não somente o governo estadual mas também alguns dos municípios capixabas – Aracruz, Presidente Kennedy e São Mateus – estão utilizando mal os recursos das participações governamentais. Ora, o grande perigo desta prática é que estes recursos deveriam ser empregados na diversificação produtiva, isto é, investidos em outras atividades que não a

petrolífera porque esta um dia irá acabar. Logo, estas unidades federativas não estão se preparando para o período posterior ao da economia petrolífera.

Prova disso é que falta planejamento tanto por parte do governo estadual como dos municípios sobre como serão empregados esses recursos no médio e no longo prazo. Além disto, a fiscalização por parte do Tribunal de Contas Estadual do Espírito Santo ainda é incipiente e tímida, o que abre precedentes para o mau uso. Por isto, é preciso que a sociedade também acompanhe a evolução desses gastos, o que pode ser feito por exemplo através do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado freqüentemente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR É BACHAREL EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO (UFES).

#### NOTAS

\* MEUS SINCEROS AGRADECIMENTOS A ROBSON A. GRASSI PELOS COMENTÁRIOS E SUGESTÕES, OBIAMENTE ISENTADO-O DE QUAISQUER ERROS REMANESCENTES.

<sup>1</sup> A SIGLA BPD SIGNIFICA BARRIS DE PETRÓLEO DIÁRIOS.

<sup>2</sup> SOBRE ESSAS ESTATÍSTICAS, VER: ANP. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (2004). ANUÁRIO ESTATÍSTICO BRASILEIRO DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL 2004. RIO DE JANEIRO: ANP.

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



BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES & REGIÃO TRAZ AS POSIÇÕES DE DOIS ESPECIALISTAS SOBRE UM TEMA POLÊMICO: OS ROYALTIES PODEM OU NÃO SER USADOS PARA PAGAR DESPESAS COM O QUADRO DE SERVIDORES PÚBLICOS?



Matéria

# Brechas na lei para pagar pessoal

## Royalty pode ser usado com empregados, dizem especialistas

Uma pergunta ronda as prefeituras e governos estaduais: é possível utilizar recursos dos *royalties* e participações do petróleo para o pagamento de pessoal? O entendimento jurídico dominante, que vem determinando a prática do poder público a respeito, é o de que não, os recursos dos *royalties* não podem ser usados nas folhas de pagamento dos servidores. Mas especialistas na área estão levantando debate em sentido oposto, admitindo esta possibilidade.

A Lei 7.990/1989, que instituiu a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo, gás natural, re-

**pessoal” (grifo nosso).**

O Decreto que regulamenta o pagamento (nº 1, de 11 de janeiro de 1991), também se pronuncia, em parágrafo único do artigo 26, no capítulo V, sobre a restrição a este tipo de utilização dos *royalties*: “É vedado, aos beneficiários das compensações financeiras de que trata este decreto, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.”

Para o especialista em políticas públicas e de governo pela EPPG/UFRJ, Sérgio Honorato dos Santos, que é bacharel em direito, uma nova interpretação desta restrição começa por considerar exatamente do que se trata esse tal “quadro permanente de pessoal”.

Em primeiro lugar, diz Honorato, cabe especificar o que é “quadro”. Para ele, “é o conjunto de carreiras ou cargos isolados de um determinado órgão da Administração Pública, direta, indireta ou fundacional. E esse “quadro” pode ser permanente ou provisório. Interessa-nos, apenas, a primeira hipótese, porque cargo provisório, como o próprio nome traduz, produz efeitos por um período predefinido”, disse ao **Boletim Petróleo, Royalties & Região**.

Em se tratando de administração pública e em se tratando de “permanente”, tem-se então que a restrição a que faz referência a legislação acerca dos *royalties* diz respeito aos “servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, em virtude de concurso público, sendo-lhes somente assegurada a estabilidade no emprego quando ultrapassada

a fase do estágio probatório de três anos previstos no art. 41 da Constituição de 1988”, explica.

No entanto, a Constituição garante a autonomia de estados e municípios para organizar o seu quadro funcional, podendo dar a este o caráter que lhe julgar necessário ou conveniente, cumpridas as exigências locais de legitimação das decisões e dentro dos limites da legalidade.

Um município poderia, portanto, no entendimento de Honorato, utilizar recursos dos *royalties* para o pagamento de empregados que não se enquadram na definição de “quadro permanente de pessoal”, como é o caso de nomeados para cargos de confiança.

“Defendo a tese de que podem ser usados para o pagamento das pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública. Seria o caso, por exemplo, daquelas pessoas nomeadas para exercer uma parcela de cargos em comissão. Seria o caso, também, daquelas pessoas admitidas na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil, cujos vínculos empregatícios têm sempre um caráter provisório, visto que jamais adquirem estabilidade. E se não adquirem estabilidade, não podem ser classificados na rubrica “pessoal do quadro permanente”.

Outro especialista no tema, Cácio Oliveira Manoel, que é mestrando em Energia pelo Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo (IEE/USP) e também bacharel em direito, também admite a possibilidade de utilização dos *royalties* para

pagamento de pessoal. Em sua monografia de conclusão do curso de graduação, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (disponível no banco de teses e artigos do site Royalties do Petróleo – [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)) ele estuda a legislação do setor e aponta que “existem receitas vinculadas e desvinculadas na estrutura jurídica dos *royalties* destinados aos órgãos da Administração Direta da União. No tocante aos *royalties* destinados aos Estados, Municípios e Fundo Especial existe um choque entre normas disciplinadoras da matéria, o que

LEI QUE PREVÊ A DISTRIBUIÇÃO DIZ QUE RECURSO NÃO PODE SER USADO COM O QUADRO PERMANENTE

curso hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos minerais, parece não deixar margem para dúvida, quando afirma, em seu artigo 8º, que “O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, **vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de**

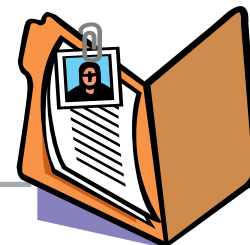
ESTADOS E MUNICÍPIOS TÊM AUTONOMIA PARA ORGANIZAR FUNCIONALISMO

gera um conflito aparente sobre a existência ou não de vinculação de receita oriunda dos *royalties*.”

De acordo com o pesquisador, “a polêmica surge em razão da disposição legal contida no artigo 8º da Lei nº 7.990/89, [que] proíbe a utilização de recursos provenientes dos *royalties* no pagamento de dívida e despesas com pessoal, ressalva esta não existente nas disposições legais contidas na Lei nº 9.478/97, gerando a seguinte discussão: existe alguma restrição à utilização dos *royalties* pelos estados e municípios ou trata-se de

CONTINUA NA PÁGINA 7

EM ENTREVISTA AO BOLETIM, SERVIDOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESPÍRITO SANTO EXPLICA COMO O TCE DO ESTADO TEM TRATADO O TEMA DO PAGAMENTO DO QUADRO DE PESSOAL COM RECURSOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO



continuação da página 6

receita não vinculada?”

Para Manoel, “como a disciplina royalties foi tratada inteiramente pela Lei nº 9.478/97, operou-se a denominada revogação tácita, visto que não houve expressa revogação do

texto legal da Lei nº 7.990/89. Apenas no tocante à forma de distribuição a lei que trata da matéria decidiu manter o regime imposto na lei anterior, não podendo se afirmar que suas restrições persistem, devem sim

ser tidas como revogadas.”

Para ele, portanto, é possível afirmar que as receitas dos royalties distribuídas aos estados e municípios e órgãos da União podem ser utilizadas para o pagamento

de pessoal, já que tratam-se, no seu entendimento, de “receitas não vinculadas, podendo ser utilizadas pelos critérios que orientam a discricionariedade da Administração Pública.”

## ■ O entendimento do TCE-ES ■

# Utilização vedada para qualquer despesa com pessoal

A interpretação estrita da Lei é a que vem norteando o comportamento dos Tribunais de Contas dos Estados quando da avaliação das contas dos municípios. O chefe da 5ª Controladoria Técnica do TCE do Espírito Santo, responsável pela fiscalização em 26 municípios, José Antonio Vieira de Rezende, explicou ao **Boletim Petróleo Royalties & Região** como o Tribunal vem tratando o tema.

Graduado em Administração e pós-graduado em Controle Externo, Rezende, 45 anos, é servidor do TCE-ES desde 1995 (Controlador de Recursos Públicos), instrutor da Escola de Contas Públicas deste Tribunal, servidor responsável pelo estudo dos royalties do petróleo e ex-vereador em São José do Calçado (ES) no período 1989-1996, tendo sido presidente da Câmara no biênio 1993/94.

**Boletim Petróleo, Royalties & Região – Há especialistas que argumentam que é possível utilizar recursos dos royalties do petróleo para o pagamento de pessoal. Qual a opinião do senhor a respeito?**

**Jose Antonio Vieira de Rezende** - Entendo que os royalties não podem ser usados para pagamento de despesas decorrentes do pessoal do quadro

permanente da Administração Pública. O art. 8º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, é claro quanto a isso, vedando a aplicação dos recursos dos royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Como a lei fala em pessoal do quadro permanente (efetivos ou comissionados), estariam de fora as pessoas contratadas por tempo determinado, pois não se enquadram na vedação.

**BPRR - O senhor conhece algum caso no ES ou no país onde o prefeito ou o gover-**

**nador utilize recursos dos royalties para tal fim?**

**Rezende** - Tive conhecimento de municípios aqui do

Espírito Santo que pagavam auxílio-alimentação de seus servidores com recursos dos royalties, mas não mais o fazem. Também li na re-

vista TCE-RJ Notícia (ano I, nº 11, abril/2003, pág. 8) que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro notificou o Prefeito de Campos dos Goytacazes (entre outros) “para esclarecimentos sobre a razão da utilização dos recursos dos

royalties para pagamento de folha de pessoal, bem como obrigações patronais”.

**BPRR - Há uma posição firmada do TCE a respeito?**

**Rezende** - O entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a respeito do assunto, constante de uma minuta de Resolução (portanto ainda não aprovada pelo Plenário), é o de que é vedada a aplicação dos recursos dos royalties do petróleo em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. É também vedada a aplicação desses recursos em despesas com serviços de terceiros para execução de funções permanentes da administração, que possa ser caracterizada como “outras despesas de pessoal”. Não se aplica a vedação constante do caput no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades. Também não estão vedados os pagamentos dos encargos previdenciários parcelados junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, os pagamentos de Restos a Pagar, inscritos no exercício anterior, decorrentes de despesas que não se refiram a dívidas nem a pessoal do quadro permanente, e a utilização desses recursos para capitalização de fundos de previdência.



REZENDE: TCE SE ORIENTA PELA RESTRIÇÃO PREVISTA NA LEGISLAÇÃO

UM MUNICÍPIO DO ES  
TENTOU USAR  
ROYALTIES PARA PAGAR  
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO  
DOS SERVIDORES

PESQUISADORAS MOSTRAM QUE MACAÉ, NO NORTE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ONDE FICA A BACIA DE CAMPOS, MAIOR PRODUTORA DE PETRÓLEO DO PAÍS, NÃO CONSEGUE ABSORVER TODOS AQUELES QUE MIGRAM PARA A CIDADE EM BUSCA DE EMPREGO



Artigo

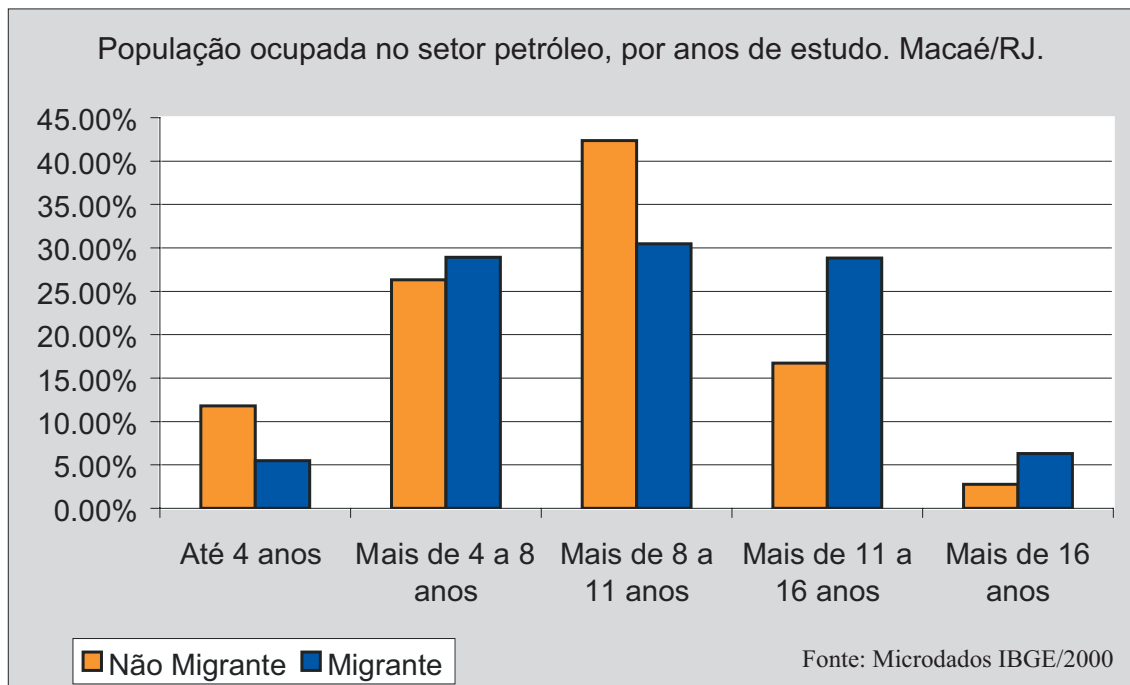
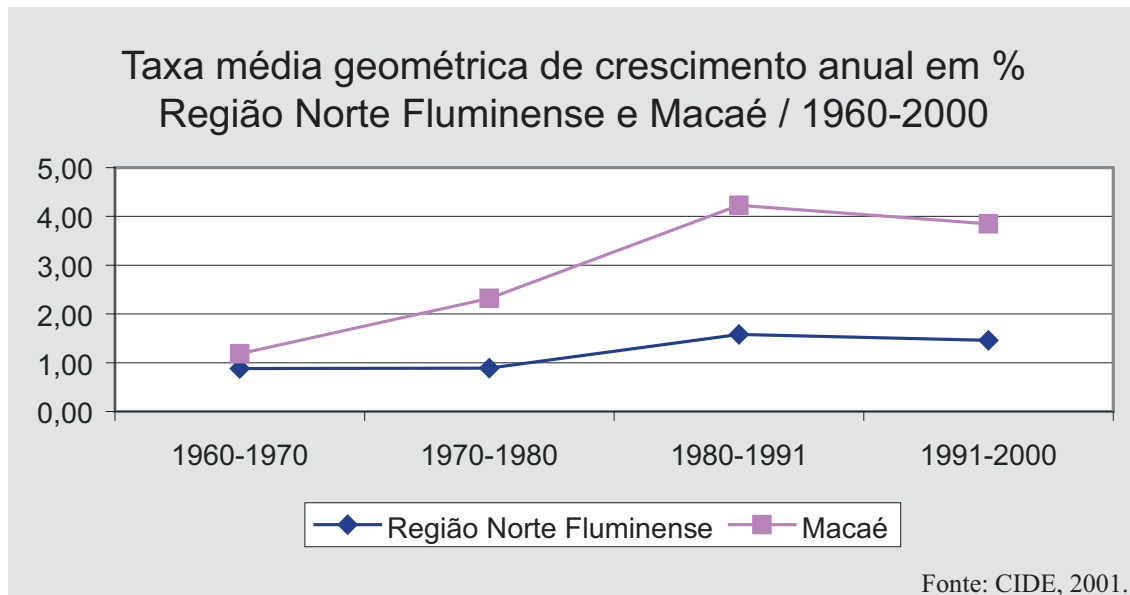
## Indústria Petrolífera e mudanças no mercado de trabalho em Macaé/RJ

MARIA EUGÊNIA F. TOTTI  
CARLA DE ALMEIDA PONTES

Depois de um longo ciclo econômico baseado na agro-indústria açucareira, Macaé mudou a sua base econômica a partir de 1970, transformando-se no principal pólo de produção de petróleo do país, com significativas transformações sociais e econômicas, além de um acelerado crescimento demográfico. Macaé mais que dobrou a sua população entre 1980 e 2000, sendo o município com maior taxa de crescimento da Região Norte Fluminense, o que se deve, principalmente, à grande quantidade de migrantes atraídos pela possibilidade de empregos na indústria petrolífera.

Com o significativo crescimento das atividades de Exploração & Produção (E&P) na Bacia de Campos, Macaé, uma cidade cuja economia se baseava na pesca e na agropecuária, vivenciou a instalação de novas empresas industriais e comerciais, entre 1984 e 2002, atraindo também multinacionais gigantes do setor, com reflexos diretos sobre a demanda de mão-de-obra. Conforme dados do Observatório Socioeconômico do Norte Fluminense/CEFET<sup>1</sup>, o município de Macaé vem apresentando aumento significativo no número de empregos formais desde 1997.

Mais de 22 mil novos postos de trabalho foram criados nos últimos 8 anos, principalmente a partir do ano 2000. Em 2001, Macaé apresentou uma taxa de crescimento em empregos formais de 13,4%, em um momento em que o Brasil e o Estado do RJ cresciam em média 2,0%. A partir de 2002, entretanto, o crescimento em Macaé reduziu-



se, variando em torno de 6,0%. Por sub-setores econômicos o maior concentrador de postos de trabalho na cidade é o extrativismo mineral (petróleo) que em 2004 representou 13.588 empregos formais, cuja influência se faz sentir em outros setores da economia local<sup>2</sup>.

Apesar deste expressivo crescimento, existem alguns

problemas relativos à oferta local de emprego. Em primeiro lugar, devemos registrar que a expectativa criada quanto ao número de empregos ofertados é muito maior do que a realidade, pois este tipo de atividade se caracteriza, cada vez mais, pelo uso de tecnologia de ponta e pela mecanização das tarefas. Correlatadamente, o grau de exi-

gência quanto à qualidade da mão-de-obra vai se tornando cada vez maior, selecionando com rigor os trabalhadores. Da conjugação destes dois fatores, resulta que uma parte considerável das pessoas que procuram emprego na cidade não consegue inserir no mercado de traba-

CONTINUA NA PÁGINA 9



NÚMERO DE EMPREGOS NA CIDADE CRESCEU, MAS TRABALHADORES ENFRENTAM PROBLEMAS COM A QUALIFICAÇÃO EXIGIDA PARA OS POSTOS CRIADOS. ENTRE OS QUE CONSEGUEM UMA VAGA, MAIS DE 54,0% TÊM RENDA SUPERIOR A NOVE SALÁRIOS MÍNIMOS



continuação da página 8

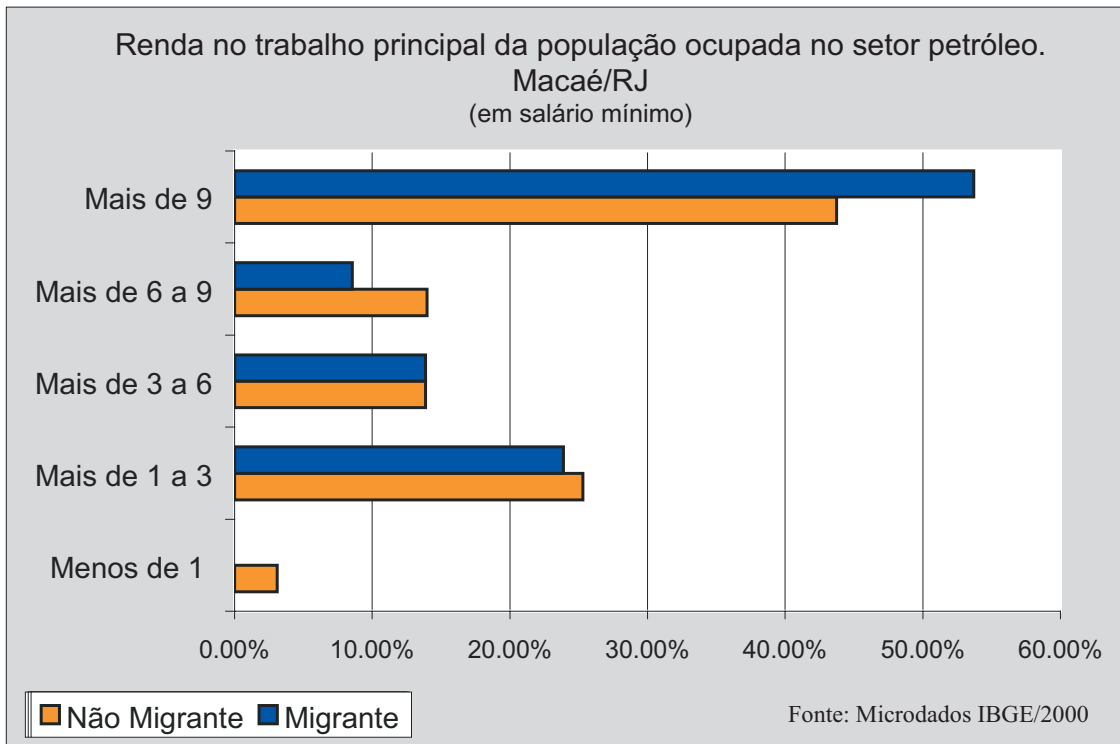
ho, ou o faça em condições de informalidade.

O número de empregos cresce, mas a desqualificação deixa à margem quem não se enquadra no perfil ocupacional dos postos de trabalho gerados no complexo petrolífero, principal atividade econômica local. A tabela ao lado demonstra que os migrantes recentes ocupam, proporcionalmente, postos de mais alta qualificação. São aproximadamente 35,0% de *migrantes recentes*<sup>3</sup> concentrados na categoria de 11 anos ou mais de estudo, contra 20,0% de não migrantes.

Quanto ao rendimento desta população ocupada no setor, mais de 54,0% dos trabalhadores migrantes recentes possuem renda maior que nove salários mínimos, contra 44,0% da população não migrante. Nenhum destes migrantes possui renda inferior a um salário mínimo, o que não acontece com os não migrantes, pois 3,0% recebem menos de um salário.

É importante ressaltar também que muitos dos migrantes recentes não qualificados acabam não se inserindo no perfil ocupacional do setor petrolífero. Neste caso, ocupam postos de trabalho em outros sub-setores

continua na página 10



População ocupada no setor petróleo, segundo a renda no trabalho principal, em salário mínimo. Macaé/RJ

Macaé	Menos de 1	Mais de 1 a 3	Mais de 3 a 6	Mais de 6 a 9	Mais de 9	Total
Não Migrante	83	683	375	378	1.181	2700
Migrante	0	219	127	78	493	917
Total	83	902	502	456	1674	3.617

Fonte: Microdados IBGE/2000

Consulte o Banco de Artigos, Teses, Estudos e Legislação do site Royalties do Petróleo [www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://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](mailto:boletim@ucam-campos.br)

CIDADES COMO CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ, SEGUNDO AS PESQUISADORAS, A DESPEITO DE TEREM ORÇAMENTOS VOLUMOSOS, MANTÉM GRANDE FATIA DA POPULAÇÃO SEGREGADA, AMARGANDO ETERNAS MAZELAS SOCIAIS



continuação da página 9

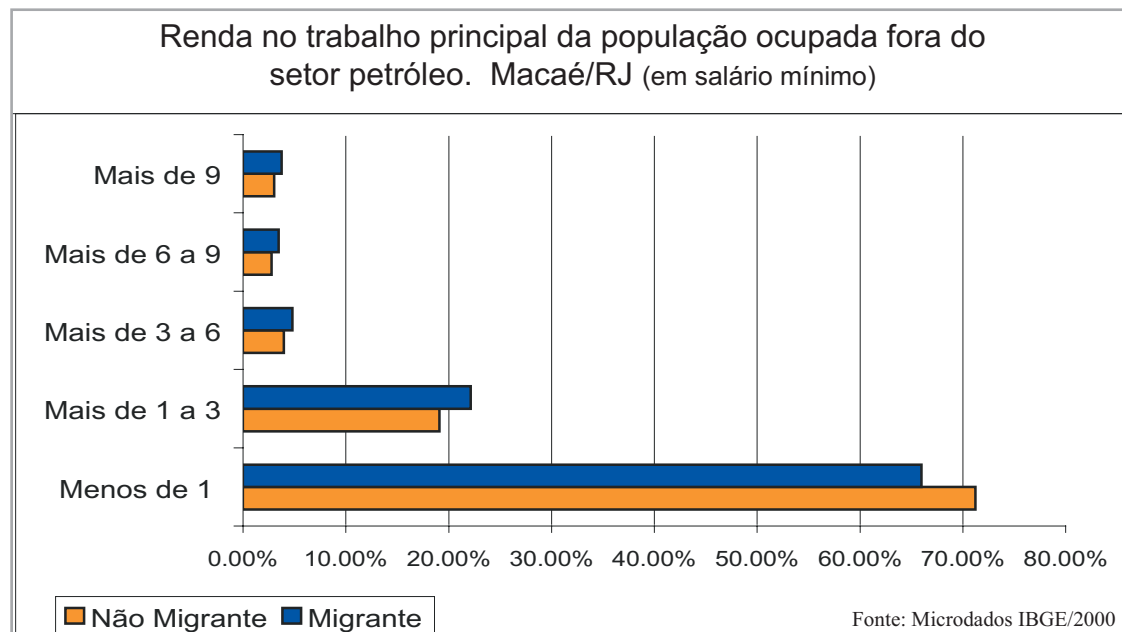
econômicos. Nestes, no entanto, a faixa de renda salarial é também muito mais baixa. Cerca de 71,0% da população não migrante ocupada nestes sub-setores ganham menos de 1 salário mínimo, assim como, 66,0% dos migrantes recentes. Isto também se reflete em provável informalidade da maioria desta população ocupada fora do setor do petróleo no município de Macaé.

Macaé, considerada uma das melhores cidades do país para investimentos, sofre vários tipos de segregação, marginaliza várias pessoas que ali nasceram ou que vieram acreditando nas promessas mediáticas de emprego.

Além disto, o conjunto do mercado de trabalho da Região Norte Fluminense no complexo de extração de petróleo foi gerador de 40 mil novos empregos diretos contra a perda de 35 mil no complexo açucareiro, que se agrava pelo aumento em mais de 60 mil pessoas na PEA nos últimos 20 anos (CRUZ, 2005)<sup>4</sup>.

Tudo isto esclarece a situação de exclusão social na qual vive a população da cidade. Este não é um caso isolado na Região Norte Fluminense, onde a maioria dos municípios se encontra entre os de maior quantidade de famílias com baixa qualidade de vida do Estado do Rio de Janeiro.

Ao contrário da população, o poder público encontra-se en-dinheirado, Campos dos Goytacazes recebeu em 2004, somente em royalties, R\$ 257.149.013,71 e Macaé R\$ 215.056.845,77, sendo o *royalty* per capita em valor



População ocupada fora do setor petróleo, segundo renda no trabalho principal (em salários mínimos). Macaé/RJ.

Macaé	Menos de 1	Mais de 1 a 3	Mais de 3 a 6	Mais de 6 a 9	Mais de 9	Total
Não Migrante	73.106	19.592	4.037	2.815	3.091	102.643
Migrante	10.793	3.617	781	565	611	16.868
Total	83.899	23.209	4.818	3.380	3.702	119.511

Fonte: Microdados IBGE/2000

corrente, neste mesmo ano, equivalente a R\$ 608,30 em Campos e R\$ 1.414,16 em Macaé<sup>5</sup>. Enquanto as prefeituras aumentam a cada ano a arrecadação em *royalties* e participações especiais e formam organizações para lutar pela continuidade destes benefícios orçamentários, cresce o número de favelas, desempregados, subempregados, violência e problemas urbanos espaciais.

Diante dos dados obtidos podemos concluir que a popu-

lação macaense encontra-se pouco inserida no mercado de trabalho, conseqüência da baixa qualificação profissional da PEA para o perfil ocupacional do mercado de trabalho na indústria petrolífera.

MARIA EUGÊNIA F. TOTTI É DOUTORANDA EM CIÊNCIAS AMBIENTAIS/UENF.

CARLA DE ALMEIDA PONTES É MESTRANDA EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES/UCAM.

NOTAS

1 - [HTTP://WWW.CEFETCAMPOS.BR/](http://www.cefetcampos.br/cppg/ob-)

SERVATORIO/NOSSASPUBLICACOES.HTML

2 - FONTE: "A EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE: UMA ANÁLISE DO PERÍODO JAN/1997 - DEZ/2004" [HTTP://WWW.CEFETCAMPOS.BR/](http://www.cefetcampos.br/cppg/observatorio/NOSSASPUBLICACOES.HTML)

3 - MIGRANTES RECENTES: COMPOSTO PELA POPULAÇÃO QUE CHEGOU A MACAÉ APÓS 31/07/1995.

4 - CRUZ, JOSÉ LUIS VIANNA. OS DESAFIOS NA REGIÃO BRASILEIRA DO PETRÓLEO. IN \_\_\_\_ (ORG). BRASIL, O DESAFIO DA DIVERSIDADE: EXPERIÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. RIO DE JANEIRO: ED. SENAC NACIONAL, 2005.

5 - FONTE: BOLETIM DO PETRÓLEO/UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES (UCAM) - CAMPOS

Petróleo, Royalties & Região

Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes – Campos (Rua: Anita Peçanha, 100 - Parque São Caetano / Campos dos Goytacazes - RJ CEP 28040-320 telefax:(0xx22) 2733-4100)

Ano II, Nº 8 - Junho/2005

Coordenação: Rodrigo Valente Serra e Denise Cunha Tavares Terra

Editor e Jornalista Responsável: Vítor Menezes (DRT 03141)

Arte, Projeto Gráfico e diagramação: Alessandro Moraes (22) 9908-9725

Bolsistas: Karina Gonzales, Rafael Aviz e Thiago Muniz (FENORTE/TECNORTE) e Matheus Paulini (CNPQ).