

# Petróleo, Royalties & Região

 UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão  
da Cidade - Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XIV, nº 53 – SETEMBRO / 2016

APOIO

INDEXAÇÃO



ISSN 1980-6310

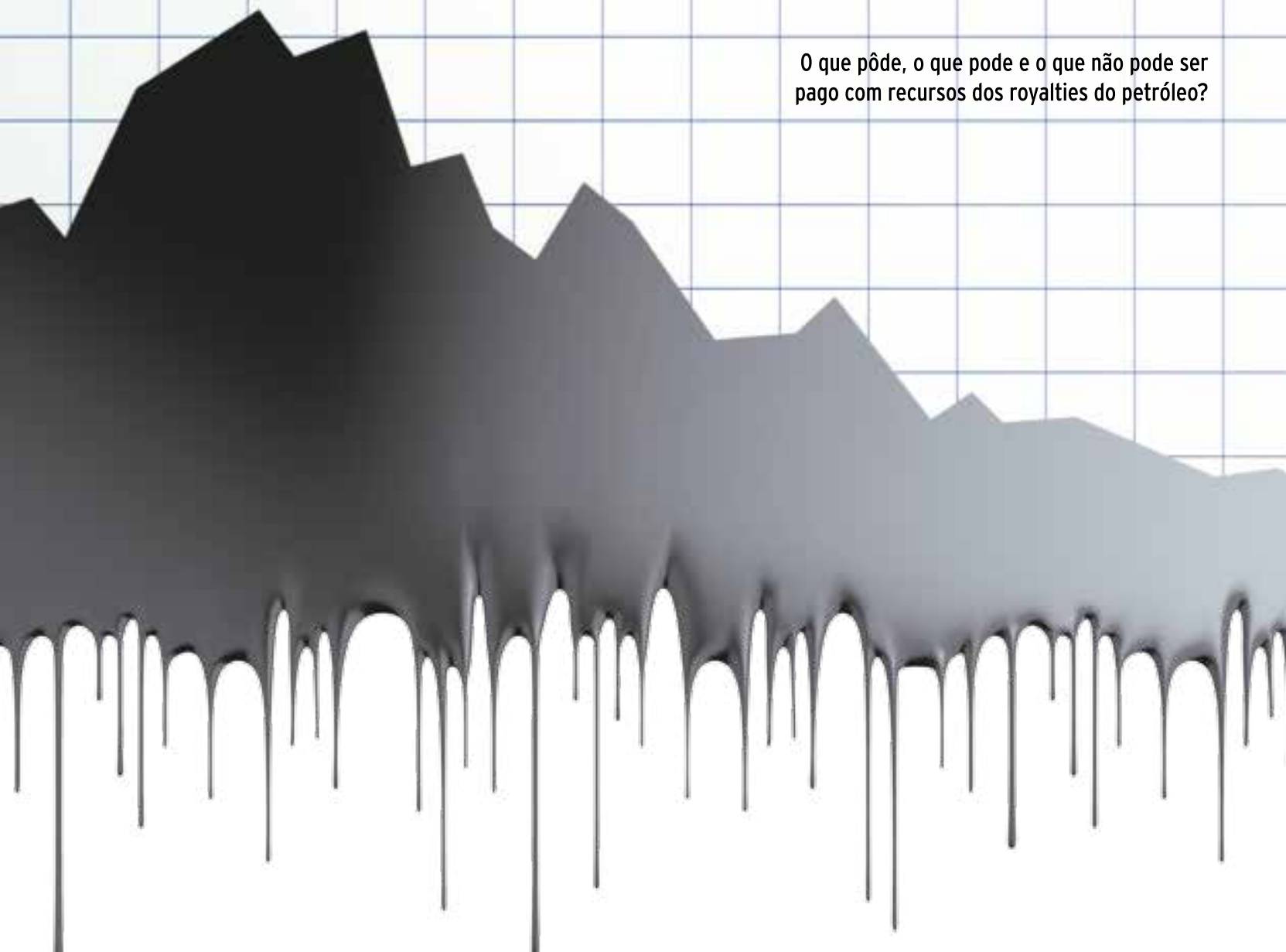
Petróleo e Royalties misturando as escalas.  
Editorial por José Luis Vianna da Cruz.

Suprema incerteza:  
E se o STF validar a pulverização dos royalties?

Ameaças às finanças públicas do município  
de Campos dos Goytacazes/RJ.

Os impactos das receitas das rendas do  
petróleo sobre a opção de financiamento das  
Políticas Habitacionais e na produção do espaço  
urbano em Campos dos Goytacazes e Macaé

O que pôde, o que pode e o que não pode ser  
pago com recursos dos royalties do petróleo?



# PETRÓLEO E ROYALTIES MISTURANDO AS ESCALAS

À escala mais macro, a economia do petróleo sofre nova reestruturação, a partir da crise dos preços no mercado mundial e da movimentação geopolítica desencadeada pelas mudanças nas matrizes energéticas dos países, premida, dentre inúmeros fatores, pelo avanço da China nas energias alternativas, particularmente na eólica e solar. Além da complexidade dos fatores constitutivos da atual crise, que não é o objeto deste Editorial, no caso brasileiro, é importante destacar que esse elemento complicador vem somar-se a um conjunto de problemas que se arrastam ao longo do tempo, desde o boom da indústria petrolífera brasileira, na década de 70, em resposta às crises de então, até os novos fatores estressantes, decorrentes da crise da Petrobras e das rendas petrolíferas. Há 13 anos, o Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPRR) vem tratando das virtudes e dos benefícios, mas, também, dos impasses, das contradições e dos conflitos que envolvem a economia do petróleo e a distribuição das suas rendas compensatórias, particularmente à escala municipal. Tornou-se uma tribuna em que as diversas posições, perspectivas e projetos de grupos e segmentos sociais envolvidos nas multidimensões da indústria petrolífera têm sido veiculadas, ao lado da análise acadêmica. O Boletim tem, ainda, trazido as experiências internacionais e nacionais sobre as questões que envolvem a indústria do petróleo e a distribuição e uso das suas rendas.

Nessas questões diversas, escalas são envolvidas ora como *lóci* dos fenômenos estudados, ora como níveis de articulação e disputa dos

investimentos e dos recursos gerados pela indústria petrolífera. O Rio de Janeiro, por ser o estado que, a partir do final dos anos 1970, com a exploração na plataforma continental da Bacia de Campos, tornou-se o maior produtor do País e foco importante dos trabalhos publicados, referentes, em grande parte, à dinâmica regional do Complexo de E&P no Norte Fluminense-NF.

O Boletim é uma criação do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes-UCAM, Campos dos Goytacazes/RJ, desde 2016, um Programa de Mestrado e Doutorado, com apoio inicial da FAPERJ e do CNPQ, e, atualmente, mantido exclusivamente pela UCAM. Sua produção gerou a publicação de um livro, em 2003, uma coletânea de seus artigos, em comemoração aos 10 anos de publicação ininterrupta, com apoio da FAPERJ, e ensejou a criação, em 2006, do Inforoyalties, site de informação atualizada sobre a distribuição das rendas petrolíferas por todos os entes federativos e de governo, e de produção de estatísticas cruzadas com população e orçamento, atualmente apoiado pela FAPERJ.

Sempre decisivo nos momentos de mudanças na legislação – quando foi fonte de referência para os debates sobre a redistribuição nacional das rendas petrolíferas, no Congresso Nacional –, o Boletim vem focando, desde o final de 2014, as discussões sobre a crise dos preços internacionais e seus rebatimentos sobre as finanças do pequeno número de municípios produtores privilegiados, os “velhos” novos ricos da década de 2000, ou os *petrorrentistas*, caracterizados por viverem das rendas do petróleo, sem con-

trapontos à crescente dependência dessas rendas, em maior ou menor grau.

Essa discussão é atravessada por fatores internacionais, nacionais, pontuais e históricos, como os critérios de distribuição e de uso das rendas nas leis, nas normas, e nas práticas dos entes municipais privilegiados. Essa discussão, como transparece nos artigos publicados, envolve a disputa federativa, e, portanto, a União, os estados e os municípios; abrange questões epistemológicas, como a natureza da renda e suas consequências práticas, em termos dos princípios e valores que devem orientar as leis, as normas e as políticas públicas; e envolve questões, à escala local, que se imbricam com as escalas regional e nacional, tais como o que fazer com as ameaças que a nova Lei – que pulveriza os recursos pelos municípios – traz para essas políticas e para as possibilidades de se beneficiar dessa riqueza, por um lado; e, como tratar a tragédia, ora vivida pelos municípios que perdem suas rendas bilionárias da noite para o dia, ao lado da tragédia, anunciada, dos “novos” novos ricos, isto é, dos pequenos municípios litorâneos paulistas agraciados com as rendas da nascente produção da camada do Pré-Sal da Bacia de Santos.

Para ilustrar, segue um quadro da evolução comparativa da população, das rendas e dos orçamentos per capita dos dois municípios produtores “velhos” novos ricos *petrorrentistas* mais importantes da Bacia de Campos, em termos da economia regional do petróleo do ERJ – Campos e Macaé – com as de dois dos mais promissores candidatos a “novos” novos ricos, também *petrorrentistas*, da Bacia de Santos.

Evolução da população, renda e orçamento per capita dos municípios selecionados				
Município	População (2014)	Rendas Petrolíferas (2009-2014)*	Orçamento/Capita (2012-R\$) **	Orç./Capita (2009-012)**
Campos dos Goytacazes (RJ)	463.545	-5,40 %	5.185,00	58,7 %
Macaé (RJ)	206.748	16,96 %	9.581,00	60,43%
Ilhabela (SP)	28.176	600 %	5.717,00	82,3 %
Ilha Comprida (SP)	9.027	984 %	9.733,00	186 %

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados Inforoyalties. \*Data inicial referente ao período anterior ao lançamento do projeto do Pré-Sal; data final referente ao último ano antes da crise internacional do preço do petróleo, para evitar inclusão de variáveis fora das finalidades deste quadro. \*\*2012 é o último ano em que há informações oficiais disponíveis no site do FINBRA sobre os orçamentos dos quatro municípios selecionados.

Como pode ser observado no quadro, há um nítido movimento de redução do ritmo de crescimento das rendas petrolíferas recebidas pelos municípios do ERJ, ao passo que há uma verdadeira explosão desse ritmo nos pequeninos municípios do ESP, repercutindo tanto nos valores absolutos per capita como no crescimento desses valores, favorecendo os “novos” novos ricos de São Paulo. Deve-se registrar que i) Campos e Macaé vêm usufruindo do crescimento das rendas desde 1999, em consequência da Lei do Petróleo, de 1997; a produção do petróleo do pós-sal já começa a declinar, mas a produção do pré-sal começa a crescer; porém, a queda nos preços, a iminente mudança na legislação e as novas áreas produtoras tendem a manter o clima de crise na região produtora do ERJ, pela inevitabilidade da redução no patamar dos valores que usufruíram durante 15 anos; ii) Os dois municípios aqui selecionados, do ESP, beneficiados com a crescente produção do pré-sal, são um exemplo do filme que já assistimos no ERJ, cujo enredo é dependência, monolitismo e monocultura, desperdício e mal uso, como se fosse um arremedo da *maldição dos recursos naturais*.

As análises apontam, como consequência da forma como as rendas vêm sendo distribuídas e geridas: dependência sem desenvolvimento, segurança, suporte, ou alternativa, de curto, médio e longo prazos - deficiência decorrente da ausência de política territorial e regional, de desenvolvimento, multiescalar -, o que reforça a tendência de enclave e de uma espécie de versão local, utilizando de forma flexível o termo da *maldição dos recursos naturais*. Tais fenômenos viraram tragédia com a queda dos preços e esvaziam

esperanças, com a promulgação da nova lei de dispersão dos recursos.

A crise dos preços internacionais, a crise da Petrobras, o novo marco regulatório e a expansão da produção na camada do pré-sal, com a entrada de muitas novas áreas de exploração, tendem a agravar a questão dos impactos territoriais, urbanos, sociais e ambientais da indústria de E&P de petróleo e gás, reconduzindo ao centro do debate a questão da vinculação da distribuição e uso das rendas a um projeto nacional de desenvolvimento, multisetorial, multiescalar e inter-regional.

Assim sendo, este número do BPRR traz quatro artigos importantes para o debate. Em “Suprema incerteza: e se o STF validar a pulverização dos royalties?”, os autores Carlos Gustavo S. M. Smiderle e Marcelo Carlos Gantos enfrentam, com coragem e propriedade, a questão posta pela Lei 12.734/12, aprovada no Congresso - e que, por via de recurso, aguarda decisão do STF-, da pulverização das rendas, ora concentrados em pouquíssimos municípios, por todos os entes federativos. O artigo confronta a nova situação prevista na Lei com o atual recurso de alguns municípios da região à antecipação do recebimento das rendas futuras, através da contração de empréstimos bancários, configurando uma verdadeira “venda do futuro”, de um futuro incerto, de prognósticos altamente desfavoráveis.

No segundo artigo, “Ameaças às finanças públicas do município de Campos dos Goytacazes/RJ”, Lívia Louzada de Moraes detalha alguns temas do primeiro, retomando a questão da redistribuição das rendas petrolíferas proposta pela Lei 12.734/2012, des-

dobramento do novo marco regulatório e do cenário internacional, pelo ângulo nos impactos nas finanças municipais de Campos dos Goytacazes, o maior e mais importante município da região, face à ausência de diversificação produtiva e ao passivo deixado pelos investimentos em infraestrutura que precisam ser sustentados.

Em “Os impactos das receitas das rendas do petróleo sobre a opção de financiamento das Políticas Habitacionais e na produção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes e Macaé”, Julio Cezar Pinheiro de Oliveira trata das opções diferenciadas, dos dois municípios aqui destacados como os mais importantes da Bacia de Campos, no plano das políticas de habitação, tendo um optado por uma política municipal, a partir das rendas petrolíferas, e o outro, pela política federal. O artigo discute as implicações dessas opções no quadro de referência das questões enfrentadas pela indústria petrolífera regional fluminense.

Finalmente, na seção Opinião, Sérgio Honorato dos Santos, em “O que pôde, o que pode e o que não pode ser pago com recursos dos royalties do petróleo”, recapitula a evolução da legislação sobre o uso das rendas petrolíferas, desnudando suas omissões, limitações, contradições, e, acima de tudo, sua insuficiência em dar conta da natureza, complexidade e desafios que a questão coloca para o desenvolvimento e o bem-estar social.

Esperamos que este número, lançado no redemoinho de problemas em que a indústria do petróleo está enredada, desde a escala local à escala mundial, mantenha a tradição de contribuição para o debate.

**3º SNPD SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO**

V ENCONTRO DOS MESTRADOS PROFISSIONAIS DA ÁREA DE PURD

XV SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO

**DATA: 19 e 20 de outubro**

**LOCAL: Candido Mendes -Campos/RJ**

**INSCRIÇÕES ABERTAS**

# SUPREMA INCERTEZA: E SE O STF VALIDAR A PULVERIZAÇÃO DOS ROYALTIES?

WHAT IF STF VALIDATES THE NEW DISTRIBUTION OF ROYALTIES?

## Resumo:

Este artigo reflete pesquisas empreendidas no projeto “Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos” – uma condicionante de licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama e desenvolvido pela Uenf em parceria com a Petrobras. O estudo analisa a pobreza de informação no debate sobre antecipação de royalties nos dois principais jornais de Campos dos Goytacazes (RJ). Campos é considerado o maior produtor de petróleo e gás do Brasil, mas a crise no setor tem causado grande redução nos repasses. Os principais fatores desta crise são decréscimo na cotação internacional destas *commodities* e desdobramentos da operação Lava-Jato. Governo municipal, oposição e outros atores políticos e sociais participam deste debate. Mas não se considera, por exemplo, a possibilidade de estas receitas caírem ainda mais nos próximos anos em vista das mudanças nas regras de rateio aprovadas pelo Congresso Nacional e em análise no Supremo Tribunal Federal.

## Palavras-chave:

Antecipação de royalties; Campos dos Goytacazes; Bacia de Campos.

## Abstract:

This article is based on researches developed at project “Petroleum Territories: royalties and citizen vigil in the Campos Basin” – a condition of federal environmental license conducted by Ibama and developed by Uenf in cooperation with Petrobras. The study analyzes the information poverty provided by two of the most important newspapers in Campos dos Goytacazes (RJ) concerning the debate about anticipating royalties. The city is considered the largest oil and gas producer in Brazil, but the crisis in that sector has caused a great reduction in royalties and special participation transferred to it. The main reasons for the crisis are the decrease of the international commodity price and other issues related to the investigations of corruption in Petrobras. Municipal government and opposition, besides other political and social actors, have been engaged in this debate. But it is not considered, for example, the possibility of those governmental participations fall even further in the near future as the National Congress has approved changes on royalty legislation that have been analyzed in the Supreme Court.

## Keywords:

Anticipating royalties ; Campos dos Goytacazes; Campos Basin.

**Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle**  
Doutorado em Sociologia Política, pós-doutorando vinculado ao projeto “Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos” (Uenf/Petrobras/Ibama)

Servidor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (Uenf).

E-mails: gustavo@uenf.br, gustavosmiderle@gmail.com

## Marcelo Carlos Gantos

Doutorado em História Social da América, pós-doutorado na EEHA-CSIC Escuela de Estudios Hispanoamericanos, Sevilha, Espanha.

Professor associado do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA) do Centro de Ciências do Homem (CCH) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Coordenador institucional pela UENF e coordenador técnico do projeto de educação ambiental “Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de

Campos”, vinculado ao Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) como condicionantes do licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama.

E-mails: mgantos@uenf.br, mcgantos@gmail.com

## I – Introdução

Este artigo é fruto de pesquisas empreendidas no projeto “Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos” – uma condicionante de licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama e desenvolvido pela Uenf em parceria com a Petrobras. Ao longo do texto, analisaremos o debate público desenvolvido em Campos dos Goytacazes, em 2015, sobre a antecipação da receita de royalties e participações especiais. Vamos focar a desconsideração, neste debate, da probabilidade de as receitas do

petróleo virem a cair bruscamente em virtude de mudança nas regras de rateio. A redistribuição dos recursos por estados e municípios não produtores foi aprovada pelo Congresso Nacional e, embora vetada pelo Executivo, teve sua validade confirmada pelo Parlamento, só não estando em vigor por conta de liminar expedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) atendendo a pedido de estados produtores.

Como indicador dos termos deste debate, compilamos publicações sobre o assunto postadas pelos sítios eletrônicos dos jornais “Folha da Manhã” e “O Diário”, os mais influentes de Campos dos Goytacazes (RJ). As discussões sobre o tema culminaram com a celebração de contrato no valor de R\$ R\$ 308.791.113,78 entre a Prefeitura de Campos dos Goytacazes e a Caixa Econômica Federal, tendo como garantia uma parcela da arrecadação futura de royalties.

**Tabela 1: Campos de petróleo confrontantes com a costa do Município de Campos dos Goytacazes (RJ), com respectivas produções totais em setembro de 2015 e percentuais de confrontação com o litoral campista**

Campo	Produção petróleo (m <sup>3</sup> )	Produção gás natural (m <sup>3</sup> )	Percentual de confrontação com a costa de Campos-RJ	Produção (petróleo) atribuída a Campos-RJ (m <sup>3</sup> )
ALBACORA	271.952,73	35.047.528,67	65%	176.769,27
ALBACORA LESTE	296.129,83	39.573.858,08	69%	204.329,58
ANEQUIM	738,06	130.260,15	50%	369,03
BAGRE	1.806,25	459.094,11	50%	903,12
BARRACUDA	350.908,15	31.746.325,19	50%	175.454,07
BICUDO	17.845,59	1.244.082,73	4,10%	731,67
BIJUPIRA	55.155,54	3.771.724,84	50%	27.577,77
BONITO	34.194,98	17.153.209,88	47,60%	16.276,81
CARAPEBA	47.156,81	998.262,04	50%	23.578,40
CARATINGA	142.640,25	12.797.974,56	50%	71.320,12
CHERNE	59.724,38	3.185.020,79	50%	29.862,19
CONGRO	14.057,02	2.143.191,92	50%	7.028,51
CORVINA	17.574,55	588.964,13	50%	8.787,27
ENCHOVA	13.005,99	803.743,04	49,20%	6.398,94
ENCHOVA OESTE	21.670,77	1.373.239,83	16,20%	3.510,66
ESPADARTE	55.598,44	1.783.096,24	45,77%	25.447,40
FRADE	108.565,83	7.138.522,95	19,94%	21.648,02
GAROUPA	18.291,71	2.199.088,86	50%	9.145,85
GAROUPINHA	731,1	67.391,49	50%	365,55
MALHADO	15.678,76	1.383.029,05	50%	7.838,38
MARIMBA	96.080,81	6.721.317,00	50%	48.040,40
MARLIM	900.586,38	77.036.926,85	50%	450.293,19
MARLIM LESTE	412.591,67	46.542.268,76	50%	206.295,83
MARLIM SUL	766.493,03	83.915.505,35	50%	383.246,51
MOREIA (*)	0	0	50%	0
NAMORADO	49.840,08	7.094.171,81	50%	24.920,04
NE NAMORADO (*)	0,00	0,00	50%	0
PARATI	353,55	57.213,68	50%	176,77
PARGO	11.938,15	456.455,15	50%	5.969,07
PIRAUNA	4.155,20	480.898,79	50%	2.077,60
RONCADOR	1.211.304,61	169.352.116,66	59,08%	715.638,76
SALEMA	33.538,76	4.233.432,45	50%	16.769,38
VERMELHO	31.857,69	766.407,66	50%	15.928,84
VIOLA	12.354,91	310.172,69	50%	6.177,45
VOADOR	19.930,63	3.735.563,90	50%	9.965,31
Total				2.702.841,74
(*) atualmente sem produção				

Fonte: Elaboração própria com base em dados da ANP (<http://www.anp.gov.br/?pg=9080> - opções "Confrontação" e "Produção campos de mar", consulta em 04/01/2016)

## II - Os royalties e Campos dos Goytacazes

Graças ao grande número de campos petrolíferos confrontantes (Tabela 1), Campos dos Goytacazes é, em termos absolutos, o município brasileiro mais beneficiado pelo pagamento de royalties e participações especiais sobre a produção de petróleo e gás. O ano de 2012 marcou o maior repasse feito ao município: R\$ 1.606.506.069,98, em valores corrigidos pelo Índice Geral de

Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI). Em termos de royalties per capita, porém, Campos dos Goytacazes, com o parâmetro de R\$ 2.550,09 por habitante em 2014, recebe menos do que outros dez produtores, incluindo um município (Parati) que não integra a Bacia de Campos. Conforme dados do InfoRoyalties<sup>i</sup>, são eles **Presidente Kennedy (ES)**, com R\$ 22.178,03; **São João da Barra (RJ)**, R\$ 6.917,92;

**Itapemirim (ES)**, R\$ 6.115,15; **Quissamã (RJ)**, R\$ 4.963,29; **Carapebus (RJ)**, R\$ 3.297,45; **Casimiro de Abreu (RJ)**, R\$ 3.202,29; **Rio das Ostras (RJ)**, R\$ 2.965,21; **Maratáizes (ES)**, R\$ 2.786,43; **Macaé (RJ)**, R\$ 2.770,21; e **Parati (RJ)**, R\$ 2.700,26.

Um dos fatores da oscilação dos repasses é o preço de referência do petróleo no mercado internacional, como se nota na Tabela 2<sup>ii</sup>.

<b>Tabela 2: Preços de referência do petróleo e gás natural extraídos do campo de Albacora em datas especificadas no período 2000-2015</b>		
Mês/ano	Preço de referência petróleo (R\$/m <sup>3</sup> )	Preço de referência gás natural (R\$/m <sup>3</sup> )
Junho/15	968,1521	0,53471
Junho/14	1.369,1834	0,74408
Junho/13	1.235,3401	0,62404
Junho/12	1.070,7406	0,47439
Junho/11	1.044,2282	0,61728
Junho/10	775,0795	0,6115
Junho/09	769,3755	0,5741
Junho/08	1.145,3404	0,6147
Junho/07	737,7069	0,4691
Junho/06	820,2237	0,5126
Junho/05	666,9406	0,3744
Junho/04	566,4476	0,3520
Junho/03	433,2060	0,4445
Junho/02	362,4729	0,1874
Junho/00	276,0261	0,1439
Junho/99	149,7465	0,1334

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/?id=534>, consulta em 29/12/15)

## III - Parâmetros legais para antecipação

Por meio da Resolução 02/2015, de 28/5/15, o Senado permitiu excepcionalmente a prefeitos e governadores de estados e municípios produtores de petróleo captar recursos a título de antecipação de royalties e participações especiais assumindo obrigações contratuais que ultrapassem o mandato em curso. A Resolução, porém, estabeleceu como limite que “o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor que vier a ser recebido em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano (...)”.

A aprovação da Resolução suscitou para o Executivo municipal de Campos uma agenda na Câmara de Vereadores, que deveria autorizar a contratação junto a instituições financeiras potencialmente interessadas.

Um contrato com a Caixa Econômica Federal (CEF) foi firmado em dezembro de 2015, como se verá adiante.

Em função da ausência de informações precisas, na cobertura da mídia local, sobre a operação, solicitamos à CEF e à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) cópias de documentos referentes à suposta operação, tendo por base a Lei de Acesso à Informação. Junto à ANP, obtivemos cópia da projeção de receitas petrolíferas referentes àquele município. Mas não conseguimos, junto à CEF, cópia do instrumento de crédito, sob o argumento (exposto em 11/01/16 no sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão) de que o Artigo 5º do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), “dispõe que a referida norma-

tização não se aplica a empresas públicas, quando, de algum modo, puder afetar a relação comercial ou governança corporativa”. Posteriormente, na primeira quinzena de janeiro de 2016, os termos do contrato vieram a público, por meio do blog José Paes<sup>iii</sup>.

De acordo com o Ofício 20/2015/DIR 3, de 13/8/15, dirigido pela ANP à Prefeitura de Campos, a média dos repasses de royalties e participações especiais a Campos, nos anos 2013 e 2014, foi de R\$ 1.298.694.479,74, enquanto a média das projeções para o resto de 2015 e todo o ano de 2016 foi de R\$ 711.924.947,07. A diferença entre estes dois valores – R\$ 586.769.532,67, conforme Tabela 3 – configura o teto do empréstimo permitido a título de antecipação de royalties e participações especiais.

**Tabela 3: Repasses efetuados e/ou projetados de royalties e participações especiais para Campos dos Goytacazes no quadriênio 2013-2016, médias dos biênios e diferenças entre as médias**

Ano	Royalties (R\$)	Participação especial (R\$)	Royalties + Participação (R\$)
2013 (repassado)	630.384.833,22	680.079.167,88	1.310.464.001,10
2014 (repassado)	632.820.616,41	654.104.341,97	1.286.924.958,38
2015 (repassado/projeção)	401.667.918,49	287.867.983,41	689.535.901,90
2016 (projeção)	454.061.670,75	280.252.321,49	734.313.992,24
Média 2013-2014 (A)			1.298.694.479,74
Média 2015-2016 (B)			711.924.947,07
A - B			586.769.532,67

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/?id=534>, consulta em 29/12/15)

Enquanto buscávamos acesso à cópia do contrato, concentramos nossa atenção no documento fornecido pela ANP. Em seu item 2, o Ofício 20/2015/DIR3 da ANP informa que as projeções foram calculadas a partir das estimativas das seguintes variáveis: volume de produção dos poços confrontantes com o município, investimentos da concessionária no desenvolvimento dos poços confrontantes com o município, preço do petróleo e do gás natural, taxa de câmbio e custos incorridos na exploração/produção. Confirma-se, portanto, a expectativa de que a ANP não considera explicitamente nos cálculos a possibilidade de mudança nas regras de rateio, ainda que reforce "que essa projeção está sujeita a diversas incertezas".

De posse do documento técnico da ANP, as autoridades municipais puderam ir em busca de opções para a antecipação. O debate público em torno da conveniência da opção do Executivo municipal pode ser considerado extremamente pobre em subsídios informativos. A questão se partidizou entre o governo municipal e seus aliados (empenhados na operação) e setores da opinião pública e da imprensa francamente contrários, em geral mobilizados em torno da campanha contra a "venda do futuro". No entanto, o subsídio básico para um debate qualificado (a informação) esteve ausente, como se verá na próxima seção.

#### **IV - Cobertura dos sítios eletrônicos da Folha da Manhã e de O Diário em**

#### **dezembro de 2015**

A partir da aprovação da Resolução 02/2015 do Senado, a antecipação de royalties permaneceu em pauta na mídia de Campos com maior ou menor destaque. Em duas ocasiões (10/6/15, em sessão contestada pela bancada de oposição, e 17/8/15), a Câmara Municipal autorizou a contratação do empréstimo. Para os fins deste artigo, selecionamos as matérias publicadas em dezembro de 2015, mês da efetiva contratação do empréstimo com a CEF. Encontramos 12 registros sobre o assunto publicados pelo sítio do jornal Folha da Manhã ([www.fmanha.com.br](http://www.fmanha.com.br)) e três registros no sítio do jornal O Diário (<http://www.diarionf.com/>), conforme Tabela 4.

**Tabela 4: Repasses efetuados e/ou projetados de royalties e participações especiais para Campos dos Goytacazes no quadriênio 2013-2016, médias dos biênios e diferenças entre as médias**

Título	Veículo	Data	Link
Dinheiro da "venda" na conta	Folha on-line	27/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/dinheiro-da-venda-na-conta">http://www.fmanha.com.br/politica/dinheiro-da-venda-na-conta</a>
Rosinha registra "venda do futuro" em cartório	Folha on-line	24/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/rosinha-registra-venda-do-futuro-em-cartorio">http://www.fmanha.com.br/politica/rosinha-registra-venda-do-futuro-em-cartorio</a>
Existe contrato da "venda do futuro"?	Folha on-line	23/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/existe-contrato-da-venda-do-futuro">http://www.fmanha.com.br/politica/existe-contrato-da-venda-do-futuro</a>
"Venda do futuro" encolhe e Caixa só libera R\$ 308 milhões	Folha on-line	19/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-encolhe-e-caixa-so-libera-r-308-milhoes">http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-encolhe-e-caixa-so-libera-r-308-milhoes</a>
Qual é o preço do empréstimo? (artigo)	Folha on-line	18/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/qual-e-o-preco-do-emprestimo">http://www.fmanha.com.br/politica/qual-e-o-preco-do-emprestimo</a>

Futuro vendido sem transparência (editorial)	Folha on-line	16/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/geral/editorial-futuro-vendido-sem-transparencia">http://www.fmanha.com.br/geral/editorial-futuro-vendido-sem-transparencia</a>
Campos homologa "venda do futuro"	Folha on-line	15/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/campos-homologa-venda-do-futuro">http://www.fmanha.com.br/politica/campos-homologa-venda-do-futuro</a>
"Venda do futuro" é vista como temerária	Folha on-line	14/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-e-vista-como-temeraria">http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-e-vista-como-temeraria</a>
TJ permite "venda do futuro" sem restrição	Folha on-line	12/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/tj-permite-venda-do-futuro-sem-restricao">http://www.fmanha.com.br/politica/tj-permite-venda-do-futuro-sem-restricao</a>
"Venda do futuro" dada como certa de novo	Folha on-line	11/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-dada-como-certa-de-novo">http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-dada-como-certa-de-novo</a>
"Venda do futuro" com plano B?	Folha on-line	05/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-com-plano-b">http://www.fmanha.com.br/politica/venda-do-futuro-com-plano-b</a>
Quissamã: "venda do futuro" na pauta	Folha on-line	03/12/15	<a href="http://www.fmanha.com.br/politica/quissama-venda-do-futuro-na-pauta">http://www.fmanha.com.br/politica/quissama-venda-do-futuro-na-pauta</a>
Câmara convida Garotinho para explicar antecipação	O Diário on-line	16/12/15	<a href="http://www.diarionf.com/noticia-274/camara-convida-garotinho-para-explicar-antecipacao">http://www.diarionf.com/noticia-274/camara-convida-garotinho-para-explicar-antecipacao</a>
Garotinho: "Campos vai voltar a respirar nas próximas horas"	O Diário on-line	14/12/15	<a href="http://www.diarionf.com/noticia-203/garotinho:-%C2%93campos-vai-voltar-a-respirar--nas-proximas-horas%C2%94">http://www.diarionf.com/noticia-203/garotinho:-%C2%93campos-vai-voltar-a-respirar--nas-proximas-horas%C2%94</a>
Dinheiro liberado a partir de segunda-feira	O Diário on-line	11/12/15	<a href="http://www.diarionf.com/noticia-183/dinheiro-liberado-a-partir-de-segunda-feira#lightbox[materia]/0/">http://www.diarionf.com/noticia-183/dinheiro-liberado-a-partir-de-segunda-feira#lightbox[materia]/0/</a>

Fonte: Elaboração própria

Na Folha da Manhã on-line, 11 das 12 postagens trataram o tema em tom contrário, usando a expressão pejorativa "venda do futuro" – referência que surgiu no título em dez dos 11 casos. No sítio de O Diário, ao contrário, o assunto é tratado como saída para a crise financeira vivida pelo município, e ganha destaque a figura do ex-prefeito e ex-governador Anthony Garotinho. No sítio eletrônico da Folha da Manhã, a ênfase é conferida a vozes contrárias à antecipação, com destaque para o vereador Rafael Diniz (PPS), citado em oito das 12 matérias coletadas. Nas matérias de O Diário, o nome associado ao suposto benefício da antecipação não é o da prefeita Rosinha Garotinho, mas o do seu marido Anthony Garotinho. As posturas dos dois jornais não surpreendem, pois espelham as respectivas posições políticas dos veículos. O

que causa estranheza é que nenhum dos dois lados tenha recorrido ao instrumento estratégico da informação para fortalecer sua posição, preferindo apostar na retórica. Enquanto a Folha da Manhã trabalhou na fixação de um slogan ("venda do futuro"), O Diário mobilizou o imaginário de alívio ("voltar a respirar", "dinheiro liberado"). Em nenhuma de suas postagens, a Folha da Manhã mencionou que no caso de validação pelo STF da Lei 12.734/2012, que redistribui as receitas do petróleo por todos os estados e municípios, os repasses de royalties cairão fortemente<sup>iv</sup>. Já O Diário não acionou, em favor da posição que assumiu, a informação de que o pagamento do empréstimo estaria limitado, anualmente, a 10% do que o município viesse a receber de repasses no ano em questão, o que minimizaria as suspeitas de irrespon-

sabilidade frente aos futuros gestores. Concretamente, porém, o instrumento de crédito fixou o limite anual da reposição em R\$ 142.500.000,00, independentemente do volume de repasses a serem recebidos pelo município.

**"O que causa estranheza é que nenhum dos dois lados tenha recorrido ao instrumento estratégico da informação para fortalecer sua posição, preferindo apostar na retórica."**



Em relação à projeção das receitas para 2016 feita pela ANP (R\$ 734.313.992,24), o limite fixado corresponde a 19,4% e não a 10% como estabelecido pela Resolução 02/2015 do Senado<sup>1</sup>.

Outras informações fundamentais para qualificar o debate também estão ausentes, como a perspectiva de prazo de continuidade da produção na Bacia de Campos.

#### V - Considerações finais

Informação é um recurso estratégico. Mas os fins almejados são tão diversos

quanto os interesses de cada segmento da sociedade. Para os jornais com os quais trabalhamos, os fins surgem com razoável clareza: para um, trata-se de enfraquecer a posição do grupo político-partidário instalado no poder local; para outro, o intuito é reforçá-la. Para o projeto "Territórios do Petróleo: royalties e vigília cidadã na Bacia de Campos" – uma condicionante de licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama e desenvolvido pela Uenf em parceria com a Petrobras, em cujo âmbito se dá a pesquisa

que origina este artigo –, o desafio é enfrentar esta complexidade fomentando ações convergentes de acesso à informação sobre o tema por parte de públicos diversificados.

Com toda probabilidade, trata-se de uma empreitada com caráter de artesanato intelectual (MILLS, 1969) e cívico, cujo método só pode ser definitivamente fornecido a posteriori, mediante a consideração de erros e acertos, e cuja reprodutibilidade estará sempre sujeita a múltiplas interferências.

#### Notas

<sup>1</sup> www.inforoyalties.ucam-campos.br, consulta em 29/12/15.

<sup>2</sup> Segundo preços de referência referentes ao campo de Albacora (65% dele situado na projeção da costa do município de Campos), nos meses de junho desde 1999 até 2015, o preço do metro cúbico de petróleo variou de R\$ 149,74 em 1999 até R\$ 1.369,18 em 2014. Mesmo se atualizarmos os valores pelo IGP-DI, a menor cotação nominal (R\$ 149,7465) corresponderá a apenas cerca de 40% da maior (R\$ 1.369,1834).

<sup>3</sup> <http://www.blogs2.fmanha.com.br/zepaes/2016/01/12/venda-do-futuro-aberta-a-caixa-preta/> Acesso em 13/1/16.

<sup>4</sup> Segundo a Lei 12.734/2012, suspensa por liminar do STF, a fatia de royalties dos municípios confrontantes ficaria quatro vezes menor, caindo de 17% para 4% do que é distribuído à União, Estados e Municípios. Ano a ano, o percentual cairia primeiro para 15%, depois para 13%, 11%, 9%, 7%, 5% e finalmente 4%. Nas participações especiais, a fatia dos municípios produtores (confrontantes) cairia imediatamente à metade (de 10% para 5% do total) e, após sete anos, seria fixada em 4%.

<sup>5</sup> A cláusula de reposição prevê ainda relativo "afrouxamento" no primeiro ano de vigência do contrato (2016, ano de eleições municipais), com valores flutuando entre o correspondente a 28.119 e a 44.114 barris de petróleo. Nos anos seguintes (2017-2020), prevê-se uma reposição excepcionalmente alta nos meses em que é repassada a participação especial, paga trimestralmente. Nestes quatro últimos anos, as parcelas, expressas em barris de petróleo, variarão entre 28.119 e 288.557 barris.

#### Referências

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Ofício 020/2015/DIR-3, de 13 ago. 2015. Informa à Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes valores e projeções de repasses de royalties e participação especial para o período 2015-2016. Cópia obtida por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) em 06 jan. 2016, em resposta a consulta registrada em 17 dez. 2015.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Percentuais médios de confrontação. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=9080>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Produção dos campos produtores na plataforma continental para apuração dos royalties. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=9080>>. Acesso em: 04 jan. 2016.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Preços de referência para efeito de participações governamentais. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?id=534>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

BRASIL. Caixa Econômica Federal - Serviço de Informações ao Cidadão. Resposta registrada em 11 jan. 2016 no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) a consulta efetuada em 22 dez. 2015.

FOLHA DA MANHÃ ON-LINE. Disponível em: <[www.fmanha.com.br](http://www.fmanha.com.br)>. Acesso em: 28, 29, 30 e 31 dez. 2015.

NETO, J. P. Venda do futuro: aberta a caixa preta. Blog do Zé Paes, Campos dos Goytacazes, 12/01/16. Disponível em: <<http://www.blogs2.fmanha.com.br/zepaes/2016/01/12/venda-do-futuro-aberta-a-caixa-preta/>>. Acesso em: 13 jan. 2016

O DIÁRIO ON-LINE. Disponível em: <<http://www.diarionf.com/>>. Acesso em: 28, 29, 30 e 31 dez. 2015.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. InfoRoyalties. Disponível em: <<http://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 28 dez. 15.

MILLS, C. W. A imaginação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.

**Mestrado e Doutorado**  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades

Tel.: (22) 2726-2405  
<https://cidades.ucam-campos.br>

Curso credenciado pelo Conselho CAPES

EDITAIS DE SELEÇÃO DISPONÍVEIS

# AMEAÇAS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

THREATS TO CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ PUBLIC FINANCES

## Resumo:

O município de Campos dos Goytacazes-RJ é o maior beneficiário brasileiro de royalties e participações especiais derivados da atividade de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, possuindo o 13º maior produto interno bruto/PIB nacional. Em razão da pouca diversificação econômica, a maior fatia do seu orçamento provém justamente dos repasses das rendas petrolíferas, marcados pela volatilidade em razão das instabilidades da produção e variações da taxa de câmbio. A posição privilegiada dos cofres públicos, todavia, encontra-se ameaçada pela possibilidade futura e incerta de modificação das regras que estabelecem o rateio destas rendas caso o Supremo Tribunal Federal julgue improcedente o questionamento sobre a inconstitucionalidade da Lei 12.734/2012. Outra ameaça, concreta e atual, refere-se à queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional a partir de junho de 2014, após cinco anos de estabilidade, gerando um estado de crise econômica entre os entes produtores.

## Palavras-chave:

Royalties, Petróleo, Finanças Públicas, Ameaças.

## Abstract:

Campos dos Goytacazes municipality, in the State of Rio de Janeiro, is the Brazilian largest beneficiary of royalties and special participation tax coming from oil exploration and production in the Campos Basin, having the thirteenth largest Gross Domestic Product (GDP). Because of the little economic diversification, the largest share of its budget comes from oil revenue allocations, featured by volatility due to the instabilities of production and exchange rate changes. The privileged position of the public coffers belonging to the municipality, however, is threatened by the uncertain and future possibility of changing the rules that establish the apportionment of those rents if the Supreme Court will dismiss the constitutionality of Law 12.734 / 2012. Another real and current threat has referred to the drop in oil price in the international market since June 2014, after five years of stability, which caused a state of economic crisis among the oil producers.

## Keywords:

Royalties, Oil, Public Finances, Threats.

## Livia Louzada de Moraes

Bacharel em Direito pela UFRJ

Especialista em Direito Público pela UGF

Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela UCAM - Campos

Auditora Interna - Instituto Federal Fluminense

Professora do curso de Direito da UCAM - Campos

livialouzada@gmail.com

## I - Introdução

O município de Campos dos Goytacazes-RJ, polo tradicional e maior centro urbano da Mesorregião Norte Fluminense, apresenta o 13º maior PIB nacional (IBGE, 2011), situando-se dentro de um seleto rol de prefeituras com arrecadações milionárias (CRUZ, 2005).

A posição privilegiada dos seus cofres públicos é assegurada pelos vultosos repasses mensais de royalties e trimestrais de participações especiais (PE) decorrentes da atividade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (E&P) na Bacia de Campos.

Paradoxalmente, a riqueza econômica, derivada da abundância de recursos advindos do petróleo, que permite a convivência com elementos de uma economia dinâmica, integrada internacionalmente e estratégica para o País, não implicou necessariamente transformação no desempenho econômico e investimentos em prol do desenvolvimento local (SILVA NETO, DIAS e BARRAL NETO, 2008). Ocorre que as rendas petrolíferas são marcadas por sua volatilidade em razão das instabilidades na dinâmica da produção, nas indefinições na demanda e na oferta, e nas variações na taxa de câmbio.

O cenário de incertezas analisado começou a ser delineado em 2010 em virtude das modificações legislativas trazidas com o novo marco regulatório do setor petrolífero motivadas pela descoberta do pré-sal, e foi agravado em 2014, devido à drástica queda do preço do barril do petróleo tipo *Brent* no mercado internacional.

A cotação da *commodity* continuou em queda, saindo de US\$110 e chegando abaixo dos US\$30 em 2016, justamente quando o País

mergulhou em uma recessão econômica e passou a enfrentar uma crise em suas instituições políticas com a prisão histórica, pela primeira vez, de um senador, a tentativa de cassação do presidente da Câmara dos Deputados e o processo de *impeachment* da Presidente da República.

Apesar da desvalorização do real frente ao dólar, a depreciação da *commodity* impactou diretamente no orçamento dos municípios petroleristas devido à redução das transferências de royalties e PE recebidas pelos entes autointitulados "produtores", por possuírem hidrocarbonetos em seu território ou em suas extensões legais ou, ainda, instalações de refino e auxílio à produção.

É diante deste cenário de extrema dependência econômica dos repasses das rendas petrolíferas que se torna pertinente a análise das novas regras que disciplinam o rateio destas rendas, bem como da queda do preço internacional do barril de petróleo, que constituem duas ameaças às finanças públicas que projetam uma imensa interrogação sobre o futuro do município.

## 1- O novo marco regulatório

Em 2007, a Petrobras anunciou a descoberta de novas jazidas de gás natural e petróleo leve de alta qualidade e alto valor comercial, com estimativa de vasto potencial de reservas em águas profundas nas Bacias do Espírito Santo, Campos e Santos, em uma área denominada pré-sal.

Este novo horizonte, em que o Brasil poderá se tornar um dos grandes *players* da indústria petrolífera, propiciou um ambiente favorável à modificação das regras que regulam o setor.

Para tanto, em 2010, foi sancionado um

conjunto de leis com base em quatro pilares:

i) novo regramento do sistema de E&P (regime de partilha);

ii) criação de uma empresa pública responsável pela gestão dos interesses da União nas novas operações;

iii) criação de um fundo social, como grande beneficiário da receita governamental na partilha da produção, com vistas ao combate da pobreza e fomento a projetos de educação, cultura, ciência e tecnologia e sustentabilidade ambiental; e

iv) capitalização da Petrobras.

Nesta linha, em 2012, foi aprovada a polêmica Lei 12.734, que modificou substancialmente as regras de distribuição das rendas petrolíferas entre os entes da Federação, previstas nas Leis nº 9.478/97 (Lei do Petróleo) e que produzirá uma grande redução nos valores recebidos pelos municípios hoje privilegiados, como Campos.

As novas regras ensejaram inúmeras controvérsias jurídicas e embates políticos envolvendo entes produtores e não produtores em todo plano nacional sobre o novo destino legal e a alocação das rendas petrolíferas.

### 1.1- A Lei 12.734/2012 e as novas regras de repartição dos royalties

A nova lei dos royalties buscou promover uma correção gradativa, ao longo do tempo, do pagamento e distribuição das rendas petrolíferas, olvidando, no entanto, o aspecto relativo à destinação desses recursos, malgrado a melhor forma de aplicação dos royalties dependa, segundo Serra (2005), de

uma equilibrada repartição destes recursos entre seus beneficiários.

Os critérios propostos para o modelo de partilha de produção revelam a nova orientação política da distribuição: permanece o caráter compensatório do pagamento de royalties para que os entes

afetados pela E&P ("produtores") possam suportar os impactos gerados pela economia do petróleo. Todavia, a maior parcela das receitas futuras de royalties terá caráter distributivo, atendendo à demanda dos não produtores (NAZARETH, 2008), conforme a Tabela:

Tabela 1: Repartição das rendas petrolíferas				
Produtores	Lei 9.478/1997		Lei 12.734/2012	
	Royalties	PE	Royalties	PE
Estados	26,25%	40%	20%	20%
Municípios	26,25%	10%	4%	4%

Fonte: elaboração da autora com base na análise comparativa das Leis 9.478/97 e 12.734/2012

Todas as reduções impostas concorrerão para a formação de fundo, que será repartido entre entes produtores e não produtores, alcançando o limite máximo, em 2019, de 54% dos royalties e 30% das PE.

Trata-se de uma ameaça futura e incerta, tendo em vista que a mencionada Lei, apesar de vigente, ainda não pode produzir seus efeitos em razão de decisão concedida liminar e monocraticamente pelo Supremo Tribunal

Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4917, ajuizada pelos estados produtores, que ainda está pendente de julgamento final pelo Plenário da Corte (VILANI, 2013).

## 2- A queda do preço do barril do petróleo

A distribuição geográfica desigual e a incerteza de suas reservas tornam a posse e uso do petróleo foco de permanentes tensões geopolíticas, configurando-se a segurança do abastecimento energético em uma questão crucial no crescimento das economias nacionais e na competi-

vidade capitalista no plano internacional (LIMA, 2008).

Os preços do petróleo e do gás natural são variáveis de extrema importância para a economia mundial, já que os hidrocarbonetos ainda são a principal fonte energética do planeta, apesar da busca pela altera-

ção da matriz energética global com o uso de fontes renováveis de energia.

Após cinco anos de estabilidade, o preço do barril de petróleo vem acumulando perdas de mais de 40%, desde o pico de junho de 2014, quando era negociado a US\$115 (LUCAS, 2014).

Este fenômeno, que tomou repercussões mundiais e que reverberaram inclusive em âmbito local, se deu em razão de dois fatores principais:

i) diminuição da importação de petróleo pelos Estados Unidos da América, em razão da busca pela autossuficiência energética, fortalecida pelo aumento da exploração e produção de hidrocarbonetos não convencionais (petróleo e gás de xisto); e ii) aumento da produção de petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como estratégia de defesa contra o avanço americano (KRAUSS, 2015).

Para os importadores de petróleo, a baixa do preço permite o aumento da capacidade de investimento, enquanto para os países exploradores, especialmente os que estão investindo em novos campos, caso do pré-sal brasileiro, a situação é delicada devido aos altos custos para extrair o óleo em águas profundas. Diversos municípios fluminenses, que sofrem com a pouca diversificação econômica e com os maus investimentos feitos com a herança dos recursos do petróleo, alteraram suas agendas políticas para tentar minimamente contornar a situação, encarada como crise, e dar con-

tinuidade aos projetos em andamento. O orçamento de 2015 do Município de Campos dos Goytacazes - líder de arrecadação de royalties do País, com R\$ 632 milhões em 2014 - foi reduzido em 25% e os contratos em vigor passam por uma redução 20% do seu valor (ORDOÑEZ; ROSA, 2015). Em janeiro de 2016, foi decretado estado de emergência pública no município e anunciadas medidas de contingência, inclusive um estudo para redução do número de servidores públicos concursados. Trata-se, portanto, de uma ameaça presente e concreta, sem previsão de término.

## Considerações finais

Campos dos Goytacazes é o maior beneficiário, em todo o País, das rendas petrolíferas em consequência da "sorte geográfica", que o privilegia com uma hiperconcentração destes recursos. Tal condição encontra-se ameaçada pela possibilidade, futura e incerta, de modificação das regras que regem a partilha das rendas petrolíferas entre produtores e não produtores caso a ADI nº 4917 seja julgada improcedente pelo STF para

que a Lei 12.734/2012 produza plenamente seus efeitos. Há, contudo, um indício atual e concreto consistente na vertiginosa queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional, que importa redução dos repasses de royalties e PE. Tal fenômeno denota que o cenário atual não pode se desassociar do contexto internacional, já que o montante das rendas petrolíferas repassado aos benefi-

ciários está diretamente relacionado ao preço internacional da *commodity*. As reflexões estabelecidas permitiram constatar que as repercussões destas ameaças se avolumam a cada dia, tomando dimensões de difícil mensuração e controle pelos gestores locais, ainda mais se considerado o momento de crise econômica e político-institucional vivenciado em todo País na atualidade.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Educação. IDEB. Brasília: INEP/MEC, 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul. 2015.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). Decreto nº 01, Decreta Estado de Emergência Econômica no Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em <<http://campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=2&PGporPagina=15>>. Acesso em 30 jan. 2016.
- CRUZ, José Luis Vianna da. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: CRUZ, José Luis Vianna da (Org.). Brasil, o desafio da diversidade. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005. p. 49-104.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto interno bruto dos municípios: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 97 p. (Coleção Ibegeana; Contas Nacionais).
- KRAUSS, Clifford. Oil companies sit on hands at auction for leases. The New York Times. Nova Iorque. 19 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2015/08/20/business/oil-drillers-sit-on-hands-at-auction-for-leases.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/08/20/business/oil-drillers-sit-on-hands-at-auction-for-leases.html?_r=0)>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- LIMA, Haroldo. Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.
- LUCAS, Edward. Why the oil price is falling. The Economist. 08 dez. 2014. Disponível em <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>>. Acesso em 11 abr. 2015.
- NAZARETH, Paula Alexandra. Os desafios das finanças municipais na economia fluminense para o financiamento do desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves; HASENCLEVER, Lia; SILVA NETO, Romeu (Orgs.). Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior. Rio de Janeiro, 2008.
- ORDOÑEZ, Ramona; ROSA, Bruno. Royalties: com preços do petróleo em baixa, arrecadação deve cair até 40%. O Globo, Rio de Janeiro, 11 jan. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/royalties-com-precos-do-petroleo-em-baixa-arrecadacao-deve-cair-ate-40-15021521>>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- SERRA, Rodrigo Valente. Contribuições para o debate acerca dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- SILVA NETO, Romeu; DIAS, Robson Santos; BARRAL NETO, Jayme Freitas. Campos dos Goytacazes: novas perspectivas para um tradicional centro interiorano fluminense. In: FAURÉ, Yves A.; HASENCLEVER, Lia; SILVA NETO, Romeu (Orgs.). Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. 370 p.
- VILANI, Rodrigo Machado. Os royalties e a inconstitucionalidade. Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes, n. 39, p.2-3, mar. 2013.

# OS IMPACTOS DAS RECEITAS DAS RENDAS DO PETRÓLEO SOBRE A OPÇÃO DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ

THE IMPACT OF OIL REVENUES ON THE FINANCING OPTION OF HOUSING POLICIES AND THE PRODUCTION OF URBAN SPACE IN CAMPOS DOS GOYTACAZES AND MACAÉ

## Resumo:

O crescimento das receitas orçamentárias dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, potencializadas pelas rendas do petróleo, trouxe para o centro das discussões a qualidade dos gastos públicos destes municípios em prol de uma série de políticas públicas. O presente artigo tem por finalidade discutir as formas com que as administrações locais vêm optando por soluções diferenciadas para tratamento da questão habitacional em seus municípios. O texto enfatiza as experiências dos programas Morar Feliz e Minha Casa, Minha Vida, na tentativa de verificar como soluções autônomas ou em parcerias vêm repercutindo de formas diferentes na dinâmica política e social de cada município investigado. Por fim, este trabalho centra-se no esforço de compreender como a situação financeira excepcional vivenciada nestes municípios cria condições políticas para que os mesmos busquem, ou não, os mecanismos de financiamento intergovernamentais.

## Palavras-chave:

Políticas habitacionais; Royalties; Programa Morar Feliz; Programa Minha Casa, Minha Vida; e Norte Fluminense

## Abstract:

The growth of tax revenues in the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé, potentialized by oil revenues, brought to the center of discussions the quality of public spending in these municipalities in favor of a series of public policies. This article aims to discuss how local governments have been choosing different solutions to treat the housing issue in their municipalities. The text emphasizes the experiences of the "Morar Feliz" and "Minha Casa, Minha Vida" programs, in an attempt to verify how autonomous or partner solutions have reflected, by different ways, in the political and social dynamics of each municipality investigated. Finally, this work focuses on the effort to understand how exceptional financial situation experienced in these municipalities create political conditions for the search, or not, of the intergovernmental funding mechanisms.

## Keywords:

Housing Policies; Royalties; Morar Feliz program; Minha Casa, Minha Vida program and Northern Rio de Janeiro State.

## Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Cientista Social - UENF

Mestre em Políticas Sociais - UENF

Doutor em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Professor do IF Fluminense - Campus Avançado Cambuci

juliocpoliveira@outlook.com

zadas em prol das políticas habitacionais no âmbito das administrações locais dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. Deste modo, a reflexão aqui apresentada focaliza as relações políticas que são cultivadas no ambiente econômico extremamente favorável instituído pelo regime de partilha dos royalties e Participações Especiais<sup>1</sup> (PE) que privilegiou uma parte dos municípios do Norte Fluminense, por serem considerados produtores de petróleo.

As mudanças econômicas operacionalizadas na Região Norte Fluminense, influenciadas principalmente pela expansão da indústria do petróleo, instituíram uma nova dinâmica política e social junto aos municípios da região. O crescimento do recebimento de recursos oriundos dos royalties e das PE enriqueceu e ampliou consideravelmente a capacidade de intervenção dos municípios da região (SERRA, 2007). Este fato possibilitou que estes municípios passassem a ter um papel proativo na

## I - Introdução

Este texto objetiva apresentar e discutir o desempenho das ações reali-

oferta de políticas públicas, sobretudo as de caráter social. A nova configuração econômica transformou as administrações municipais em importantes agentes do desenvolvimento local, onde a potencialização dos orçamentos municipais transformou, em alguns casos, o poder público municipal no grande indutor das dinâmicas econômicas locais.

**“A Política Habitacional desempenha, neste estudo, um papel analítico central por ser considerada como parte de um conjunto de condicionantes políticos determinados pelo ambiente econômico de excepcionalidade [...]”**

Neste contexto, chama atenção a centralidade que as políticas habitacionais vêm tendo frente às ações municipais nos dois mais importantes municípios da região: Campos dos Goytacazes e Macaé. Neste cenário, destaca-se a opção por políticas autônomas em Campos dos

Goytacazes, a partir da criação e manutenção de um amplo programa de oferta de moradias para a população pobre, nomeado Morar Feliz. No caso de Macaé, verifica-se a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio de parceria com o governo federal, como uma forma de equacionar a questão habitacional para os mais pobres no município. Com a adoção destes programas, a questão habitacional passa a desempenhar um papel central junto às administrações locais, principalmente pelo forte apelo social contido na oferta de moradia para a população (CARDOSO E JAENISH, 2013) e também pela possibilidade de pactuar arranjos políticos e eleitorais.

Diante do quadro de extrema carência social existente em ambos os municípios, não se pode desconsiderar que a montagem deste sistema econômico baseado no amplo financiamento dos poderes municipais pelas rendas do petróleo foi realizada sobre uma estrutura sociopolítica com fortes características tradicionais. Esta mesma estrutura remete sua consolidação ao passado agrário da região, que se baseou na monocultura da cana-de-açúcar, pecuária e no amplo emprego da mão de obra escrava, oportunizando a criação de uma sociedade amarrada aos valores arcaicos pela extrema hierarquização e segmentação social (CRUZ, 2003). Para Piquet (2007), o

desenvolvimento regional desta estrutura social peculiar encontrou na administração pública local um ambiente fértil para a permanência e intensificação de suas práticas, que, notadamente, se encontram reconhecidas nos traços do personalismo, patrimonialismo e clientelismo.

A Política Habitacional desempenha, neste estudo, um papel analítico central por ser considerada como parte de um conjunto de condicionantes políticos determinados pelo ambiente econômico de excepcionalidade vivenciado pelos dois municípios investigados, podendo ainda refletir lógicas políticas tradicionais e a composição de alianças políticas.

Este estudo foi estruturado a partir da realização de entrevistas junto aos ex-mandatários dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, buscando englobar os prefeitos que estiveram à frente das administrações locais, entre os anos de 1998 e 2012, e, também, representantes das atuais administrações locais que se encontravam diretamente vinculados à gestão de políticas habitacionais<sup>2</sup>. As entrevistas objetivaram entender as motivações que levaram estes municípios a adotarem soluções diferenciadas para a questão habitacional, verificando como o recebimento das rendas do petróleo influenciaram nas decisões pelo investimento junto às questões sociais nos municípios investigados.

## **O passado agrário e a presença industrial na composição da realidade urbana de Campos e Macaé**

A partir da instauração do novo marco da regulamentação do setor de petróleo e gás no Brasil, preconizado pela Lei 9748/97, os Municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, dentre outros, iniciaram um novo ciclo econômico, tendo o repasse das rendas do petróleo como principal elemento de sustentação das políticas públicas e sociais. No entanto, é importante frisar que estes mesmos municípios sofrem diferentes impactos da cadeia produtiva do petróleo sobre as suas organizações sociais e de infraestrutura.

Macaé vem recebendo, desde a década de 1970, um grande volume de investimentos devido à instalação da base operacional da Bacia de Campos, o que vem modificando profundamente o seu perfil populacional e econômico do município (PIQUET, 2007). Em Campos dos Goytacazes, município que se destaca como o maior recebedor dos royalties e PE em valores absolutos, a dívida histórica junto aos setores populares que foram alijados dos processos econômicos e políticos se tornou o maior elemento de pressão so-

cial sobre a estrutura urbana e das administrações municipais.

Neste sentido, a crise habitacional existente nestes municípios não reflete apenas a lógica excludente à formação do ambiente urbano brasileiro, mas, principalmente, os processos históricos vivenciados por cada um destes municípios analisados, sobretudo pela influência dos ciclos econômicos do setor sucroalcooleiro e da introdução da indústria do petróleo no contexto econômico e social da Região Norte Fluminense.

## A autonomia do Programa Morar Feliz e a dependência dos royalties na manutenção dos programas sociais

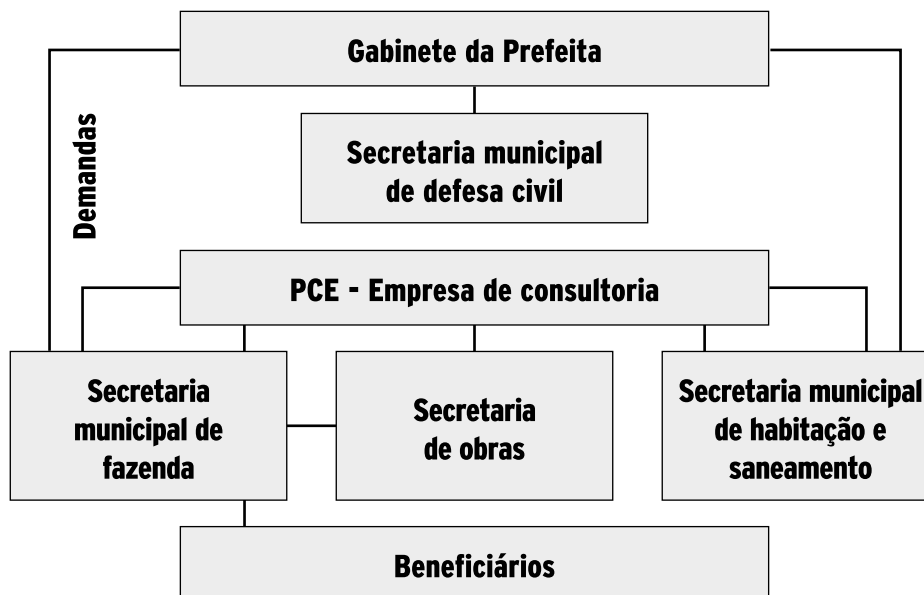
As políticas habitacionais em Campos ganham relevo, na forma de uma política planejada e estruturada, somente com o lançamento do Programa "Morar Feliz", que nasce da promessa eleitoral de zerar o déficit habitacional no município durante a campanha de 2008. Para se ter uma ideia do impacto que o Morar Feliz produziu na produção habitacional do município, basta observar que o somatório da produção habitacional patrocinada pelo poder local entre os anos de 1998 e 2008 se resumiu a 1.667 unidades habitacionais, enquanto o Morar Feliz construiu 5.426 unidades habitacionais entre os anos de 2009 e 2014 ao cus-

to total de R\$ 357,5 milhões (ARRUDA, 2014).

O Programa Morar Feliz, até 2014, foi conduzido a partir de uma postura de afastamento de qualquer forma de outras fontes de financiamento de políticas habitacionais existentes no Brasil como, por exemplo, o PMCMV. Neste sentido, é interessante notar que, quando do lançamento do Morar Feliz, as contratações do PMCMV se encontravam em pleno funcionamento junto a prefeituras de todo o País, sendo justamente o público alvo do Programa as famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, faixa bastante semelhante à adotada pelo Morar Feliz.

Diante das informações apuradas junto aos informantes do setor público local, foi possível perceber que não houve interesse em fazer ações coordenadas junto ao programa do governo federal. Esta postura oficial se justificaria na pretensa "superioridade" que o programa local teria sobre as formas construtivas do PMCMV, e, também, pelo programa federal apresentar "trâmites burocráticos" que praticamente inviabilizariam formas cooperativas ou estabelecimento de parcerias (FIGURA 1). Até o final de 2014, o Programa Morar Feliz entregou 5.426 unidades habitacionais ao custo total de R\$ 357,5 milhões (ARRUDA, 2014).

**Figura 1 - Organização Institucional de Funcionamento do Programa Morar Feliz**



Fonte: Arruda (2014)

O Morar Feliz representa, para o grupo político que se encontra à frente do poder local, um compromisso firmado em campanha que, necessariamente, precisa ser alcançado por se constituir em uma síntese de suas preocupações para com as classes mais pobres. Este programa, a partir de uma escolha autônoma da administração municipal, privilegiou o setor privado quando lhe di-

recionou as decisões cruciais como formas construtivas, localização dos empreendimentos e serviços disponibilizados à população assistida<sup>3</sup>. Portanto, preserva-se da autonomia o seu potencial de instrumentalização política, onde os benefícios do programa são capturados como forma de benesses exclusivas da classe dirigente para com a população pobre do município, fechando, assim, o

ciclo de apoio político.

Desta forma, percebe-se que a autonomia financeira promovida pelos recursos dos royalties e das PE, nesta experiência de política, vem sendo instrumentalizada para criar uma marca de um grupo político local e consolidar um projeto baseado em um "pacto" político em prol da população pertencente aos segmentos de renda mais baixos.

## As articulações políticas em torno de parcerias e a entrada do PMCMV como um projeto de parceria em Macaé

A atual configuração urbana de Macaé se constitui como um dilema, em grande parte, resultante dos múltiplos reflexos negativos ocasionados pela atividade petrolífera no município. Este fato reflete a ausência histórica de um planejamento urbano, principalmente no que se refere à constituição de uma cidade partida. Esta constatação foi feita pelo Sr. Riverton Mussi, ex-prefeito de Macaé, que verificou a existência de uma cidade extremamente enriquecida e moderna, servida de forma ampla por serviços públicos, que atendem diretamente aos anseios da parcela da população e do empresariado diretamente ligados aos efeitos dinamizadores da indústria do petróleo. De outro lado, existe, às margens desta cidade enriquecida, uma população extremamente empobrecida e com baixa qualificação profissional, que foi atraída, mas não inserida, pela economia do petróleo. Justamente esta população seria a responsável por pressionar o poder municipal pela necessidade de políticas urbanas e habitacionais que possuam o potencial de agregá-las ao ambiente urbano.

Ao crescimento desordenado do município, são imputadas grande parte das mazelas urbanas existentes hoje em Macaé. Segundo o Sr. Silvio Lopes, prefeito

do município por três ocasiões, o período que antecede à intensificação do recebimento dos royalties e PE foi fundamental para que as administrações locais se vissem diante de um quadro com pouca ou nenhuma possibilidade de intervir ou de preparar o município para os novos investimentos decorrentes do setor de petróleo. Para Silvio Lopes, o crescimento periférico do município se deu com base em três principais elementos: 1) intensificação das atividades econômicas do município; 2) alta atratividade de trabalhadores; e 3) baixa capacidade de reação do poder local.

Para o ex-mandatário, foi preciso escolher em qual sentido o desenvolvimento de Macaé seria direcionado. Portanto, quando se intensificaram os repasses das rendas para Macaé, a primeira grande preocupação foi a de criar a infraestrutura necessária para adequar o município às necessidades da indústria do petróleo. Neste sentido, não foi possível contemplar de forma ampla as questões sociais e urbanas, sendo estas secundarizadas, principalmente pela adoção do viés ideológico, que via o desenvolvimento social associado à criação de condições para otimizar o investimento privado em Macaé.

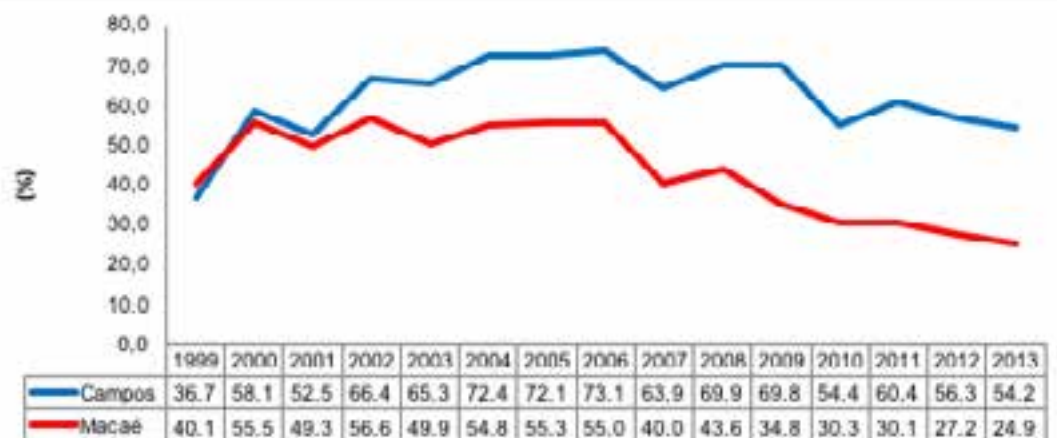
Para Riverton Mussi, esta lógica só foi rompida com a sua saída do grupo de

Silvio Lopes e a sua aproximação com o governo do Estado do Rio de Janeiro, fato este representado pela mudança de legenda do PSDB para o PMDB em 2006. Isto delimitou o fim do isolamento político do município e permitiu que houvesse um alinhamento da gestão local com as demais esferas de poder, sobretudo com o governo federal<sup>4</sup>.

A adesão ao PMCMV veio coroar as novas relações existentes entre a administração local e as esferas governamentais superiores, que passaram a ser pautadas por uma série de investimentos em políticas públicas e sociais. Assim, aproveitando parte das políticas sociais implementadas pelo governo do PT, foi possível desonerar o município de uma série de responsabilidades sociais, sobretudo junto aos programas de renda mínima e políticas habitacionais<sup>5</sup>, permitindo assim que o governo local conseguisse priorizar as ações de infraestrutura para a indústria do petróleo e também adotasse um viés social.

De forma paralela às mudanças na estrutura administrativa de Macaé, operacionalizou-se um importante movimento, por parte da gestão municipal, para diminuir a dependência dos recursos dos royalties e das PE na composição orçamentária do município (FIGURA 2).

**Figura 2 - Participação dos Royalties e PE na Receita Orçamentária dos Municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé (%) entre 1999 e 2013**



Fonte: Estudos Socioeconômicos TCE-RJ e InfoRoyalties-UCAM



A criação da Câmara Permanente de Gestão (CPG), desmantelada em 2015, fez parte de um pacote de medidas que visavam a atender exatamente a “modernização da gestão muni-

cipal” e a consequente diminuição da dependência das rendas do petróleo no orçamento municipal. Este órgão seria responsável por estabelecer as condições essenciais para firmar

parcerias e transferência de recursos com os demais níveis governamentais e proporcionar a criação do ambiente necessário para investimentos públicos e privados no município.

## Os efeitos das políticas na dinâmica socioespacial nos municípios pesquisados

Uma das grandes críticas feitas ao PMCMV se concentra na excessiva vinculação do programa ao setor privado. Este setor teria então um papel preponderante frente a decisões de importantes questões, como a localização dos empreendimentos e a tipologia habitacional. Contudo, em Macaé, pelo fato da Política Habitacional estar baseada no instrumento do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o poder público possui um relativo controle sobre estes empreendimentos, principalmente pelo fato de oferecer contrapartidas mediante a doação de terrenos. Mesmo assim, as críticas existentes no interior da gestão pública quanto à forma de condução da política habitacional em Macaé se dão pelo fato de esta ser uma política historicamente secundarizada pelo Executivo municipal. Por outro lado,

verifica-se na própria escolha da localização dos empreendimentos uma forma de agudizar a periferação da população assistida. Contudo, de acordo com o balanço do PMCMV em Macaé, até 2014, já haviam sido entregues 2.252 unidades habitacionais. O governo local em Macaé não estipulou uma meta rígida para a construção de habitações populares, porém o Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2009 afirmou que serão necessárias 18.334<sup>6</sup> unidades habitacionais para suprir a carência do município. Em Campos, o Morar Feliz vem desempenhando um papel expressivo na oferta de moradias, mas ainda se encontra longe de alcançar a meta de 10 mil moradias.

Neste sentido, é importante avaliar que as experiências de gestão pública das economias dos Municípios de Campos e Ma-

caé se distanciam na medida em que se verifica a utilização de instrumentos próprios de arrecadação e parcerias para a promoção de políticas públicas e sociais. Em Campos, a tomada de decisão política se deu em torno do uso deliberado dos recursos dos royalties e PE, conforme exaustiva propaganda do governo municipal como suporte ao financiamento das ações do Programa Morar Feliz, que foi estruturado como uma política habitacional totalmente autônoma. Já em Macaé, por se tratar de um programa federal o PMCMV foi previamente formatado, o Poder Local perdeu grande parte do seu papel de ordenador do território urbano em consequência da preservação da sua capacidade de investimento na adequação do seu território às condições necessárias à reprodução do capital.

### Notas

<sup>1</sup> A Participação Especial é resultante do volume de produção e rentabilidade dos poços de petróleo, sendo aplicada à receita bruta da produção descontando os custos de produção e pagamento de royalties.

<sup>2</sup> As informações e dados deste artigo são oriundas da pesquisa de tese de doutoramento do autor intitulada “Poder local, royalties e política: Um Estudo Comparativo sobre a centralidade do Governo Local na definição das estratégias de enfrentamento da problemática habitacional nos Municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes”, apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ em fevereiro de 2016.

<sup>3</sup> O governo de Campos tem à sua disposição um órgão municipal, a Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMHAB), que foi criado em 1992 exclusivamente para estruturar programas habitacionais e questões relacionadas a esta. Contudo, esta estrutura administrativa desde o lançamento do Morar Feliz foi colocada em um plano inferior no interior da administração pública.

<sup>4</sup> O alinhamento político se deu principalmente na aproximação junto às figuras do então governador Sergio Cabral Filho, do PMDB, e do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, sendo que o Estado do Rio de Janeiro, a partir destas alianças políticas eleitorais, passou a ser um dos maiores beneficiários dos investimentos do governo federal principalmente em infraestrutura.

<sup>5</sup> Anteriormente ao PMCMV, o Município de Macaé já havia aderido a parcerias junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de investimento em urbanização de favelas e moradias populares. Este fato demonstra que houve uma reorganização interna da administração local em vista de dotar o poder público de capacidade administrativa para cumprir as exigências em forma de projetos e contrapartidas, como por exemplo, a criação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), onde se estabeleceu que 1% dos recursos dos royalties seria utilizado em programas de Habitação de Interesse Social, algo que em Campos ainda não foi concretizado.

<sup>6</sup> Estes dados foram apurados a partir das informações do déficit habitacional da Fundação João Pinheiro em 2008, que teve como base os dados quantitativos do CENSO do IBGE 2000, em conjunto com os dados qualitativos apurados pela Secretaria Municipal de Habitação de Macaé.

### Referências

- ARRUDA, A. P. S. N. de. Política Habitacional e Direito à Cidade: a experiência do Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ. 273 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes RJ, 2014.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova Política velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Revista e-metropoles, n. 18, 2014.
- CRUZ, J. L. V. Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000. 338 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- PIQUET, R. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: \_\_\_\_\_; SERRA, R. (Orgs.). Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 15-33
- SERRA, R. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.) Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 77-110.

## OPINIÃO

# O QUE PÔDE, O QUE PODE E O QUE NÃO PODE SER PAGO COM RECURSOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO<sup>i</sup>

## Sérgio Honorato dos Santos

Bel. em Direito - Especialista em Políticas Públicas - FCC/UFRJ

Diretor de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/Rio de Janeiro.

E-mail de contato: SERGIOHS@TCU.gov.br

Esse tema foi objeto da palestra que proferi, em 11.11.2005, na Universidade Federal Fluminense - Mesa Redonda da Semana Acadêmico-Científica da PROEX - Painel: "Royalties do Petróleo: usos e abusos." Resolvi ressuscitá-lo agora porque, quanto ao mérito, o tema está atualizadíssimo, uma vez que os recursos dos royalties continuam representando mais de 50% de toda a receita da maioria dos municípios que os recebe.

Tem sido divulgado diuturnamente que vários municípios brasileiros estão hoje na bancarrota, principalmente aqueles que têm os royalties como principal fonte de renda, devido à crise financeira do Brasil e à desvalorização do petróleo no mercado mundial. São inacreditáveis notícias desse gênero, visto que a exploração do petróleo era motivo de orgulho nacional.

Pergunto: Como explicar ao cidadão comum o problema financeiro que esses municípios vêm enfrentando se, há bem pouco tempo atrás, eram considerados ricos, por terem nos seus domínios territoriais a extração do denominado "ouro negro"? Como as autoridades públicas conseguiram essa façanha?

A resposta para a primeira questão é complexa, mas pode ser resumida na

queda vertiginosa do preço do petróleo Brent (principal referência internacional), que, pela primeira vez, desde 2.4.2004, atingiu a cifra de US\$ 29.96 por barril.

No ano de 2007, quando o governo brasileiro anunciou a descoberta das reservas do pré-sal, os preços do petróleo estavam em ascensão, tanto que, em 2008, o preço do barril alcançou o patamar de US\$ 140. Isso levou o então presidente Lula, entusiasmado com esse cenário, a sustentar, conforme pude ver em mais de uma oportunidade, que o Brasil havia ganhado um "bilhete premiado". Lembro, ainda, muito bem, de ter ouvido dele que o pré-sal era "nosso passaporte para o futuro".

Pois é, não é o que vemos hoje, porque está evidente que o pré-sal nunca foi um bilhete premiado, nem um passaporte para o futuro. O erro cometido pelo governo, à época, foi apostar suas fichas em um setor extremamente delicado e volátil, apesar de, não há como negar, ser também extremamente importante e relevante para o País. Como se diz quando algo deu errado ou quando não ocorreu da forma que se esperava: *"o tiro saiu pela culatra"*.

Ao mesmo tempo em que o pré-sal não alçou voo, a arrecadação proveniente dos royalties sobre a produção de petróleo, que em 2014 somou R\$ 18,530 bilhões, caiu para R\$ 13,857 bilhões, em 2015, uma queda, portanto, da ordem de 25%, acumulando, naquele ano, uma perda de receita de 35%, segundo fontes da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

Quanto à segunda questão, a respos-

ta está no desgoverno que impera na Administração Pública deste país, seguido de esbanjamento e desperdício de recursos.

Bem, em 2005 eu já demonstrava minha preocupação com esse cenário. Nas auditorias que realizei, por força das minhas atribuições como servidor do Tribunal de Contas da União, constatei que grande volume de recursos oriundos da exploração do petróleo era alocado em despesas com pessoal e encargos sociais, consideradas por muitos doutrinadores como as grandes vilãs dos dispêndios públicos, bem como em despesas de custeio, ou seja, despesas realizadas com o propósito de movimentar a máquina administrativa, estas sim, um verdadeiro ralo, um buraco negro, dos gastos públicos. Com a devida vênia, mas os recursos dos royalties não foram criados para suprir despesas dessas naturezas.

Para mim, era dever dos administradores públicos, principalmente dos municipais, implantar projetos em prol do desenvolvimento econômico e social local, apoiando a educação mediante realização de ação de investimentos socio-culturais e esportivos nas comunidades, bem como na implementação de obras de infraestrutura, centradas na sustentabilidade ambiental e econômica e, conseqüentemente, produzindo riquezas ou praticando medidas voltadas para a saúde, o bem-estar da população, para a geração de empregos e renda interna. São ações que, no futuro, poderão contribuir para a sobrevivência dos municípios, na hipótese de se esgotarem as reservas de petróleo.

Vejam, abaixo, como foi a minha fala.  
 “Magnífico Senhor Reitor da UFF,  
 Meus prezados companheiros, mem-  
 bros desta Mesa,

Srs. professores, Srs. alunos, senhoras e senhores presentes,

Boa tarde!

Para melhor compreensão do tema que me foi atribuído, gostaria de traçar, em breve relato, o histórico de como evoluiu a legislação que instituiu e disciplinou o pagamento dessa modalidade de receita que, hoje, conhecemos como **“participação governamental”**.

Em 1953, foi criada a PETROBRAS pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro, e aprovada por Decreto do Poder Executivo Federal nº 35.308, de 02.04.54. A PETROBRAS nasceu com a missão de atuar nos setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte, importação e exploração de petróleo e seus derivados, bem como no segmento do gás natural.

O ato que a criou definiu que a Companhia deveria pagar aos Estados e Territórios uma indenização correspondente a 5% sobre o valor da **produção terrestre** de petróleo.

Com a edição da Lei nº 7.453, de 27.12.1985, alterando o art. 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004/53, definiu-se que daquele percentual de 5% incidente sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo, 4% seriam destinados aos Estados e Territórios, e 1% aos Municípios.

E mais, para os Estados, Territórios e Municípios confrontantes com a plataforma continental, 1% daqueles 5% foi destinado à constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre todos eles. Portanto, aquele mesmo percentual passou a incidir não só sobre a **produção terrestre** como também sobre o valor da **produção marítima**.

Tal indenização se justifica. Primeiro, porque a plataforma continental é considerada uma extensão submersa do território de um Estado ou Município e, segundo, porque os Estados e os Municípios confrontantes com poços produtores servem de base de apoio para a exploração, a extração e o transporte

desses recursos naturais.

Posteriormente, coube à Lei nº 7.525, de 22.07.1986, regular os critérios de indenização.

Com a Constituição Federal de 1988, foi adotada uma nova nomenclatura como definição da forma de indenizar. Segundo o seu § 1º do art. 20, é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União:

1. a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva; ou

2. a compensação financeira por essa exploração.

Observe que o legislador constituinte criou duas formas de indenizar os entes políticos pela exploração de recursos minerais, quais sejam, ou a participação nos resultados da atividade ou a compensação financeira.

Objetivando regular a matéria, foi editada a Lei nº 7.990, de 28.12.89, que, mais uma vez, promoveu alteração no art. 27 da Lei nº 2004. Nela, nosso legislador optou pela compensação financeira, desprezando a figura da participação no resultado da atividade.

Nos termos daquela lei, passou a ser devida também a compensação financeira aos Municípios que tivessem em seus respectivos territórios instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. A eles a lei atribuiu o percentual de 0,5%, conforme disposto no art. 7º.

Em razão dessa alteração, para os casos em que a lavra acontecesse em terra, foi diminuído, de 4% para 3,5% o percentual dos Estados. Por essa mesma causa, para quando a lavra ocorresse na plataforma continental, o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%.

Com a quebra do monopólio estatal ocorrido em 1997, em decorrência da edição da Lei nº 9.478, de 06.08, a alíquota, digamos, básica dos royalties passou para 10%. Passou, porque a Lei do Petróleo, como ficou conhecida a Lei nº 9.478, instituiu que, além dos 5% estabelecidos pela Lei nº 7.453/85, os campos devem contribuir com um percentual de até 5%, sobre a produção excedente, que pode variar entre eles, de

acordo com os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, segundo avaliação da ANP, conforme previsto no art. 47.

Assim evoluiu a legislação que disciplinou o critério de pagamento dos royalties.

Quanto à aplicação desses recursos, nosso legislador ordinário, em um primeiro momento, quando da criação da PETROBRAS, deixou expresso que os Estados, Territórios e Municípios deveriam aplicá-los, preferentemente, na “produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias” (art. 27, § 4º, da Lei nº 2004/53).

Em 1985, com a edição da Lei nº 7.453, em 27.12, estendeu-se a aplicação dos recursos para outras áreas. Assim, ficou definido que os Estados, os Territórios e os Municípios deveriam aplicar os recursos dos royalties, **“preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.”**

Ao dispor **preferentemente**, quis o legislador que os Estados, os Territórios e os Municípios priorizassem essas áreas. Não havia nenhum impedimento, caso decidissem direcionar os recursos para outras áreas.

Posteriormente, passou a ser mais rigoroso. Trocou **“preferentemente”** por **“exclusivamente”**, limitando, assim, a utilização desses recursos nas seis áreas que mencionei anteriormente, conforme deixou expresso no art. 7º da Lei nº 7.525, de 22.07.1986.

Até então, não se falava em fiscalização. Não se falava, até mesmo porque volume de recursos era insignificante e não justificava o custo da fiscalização. Mas a partir da Lei nº 7.525/86, a competência pela fiscalização ficou a cargo do Tribunal de Contas da União.

Em 1989, ao ser editada a Lei nº 7.990, surgiu a primeira proibição. Por força do seu art. 8º, passou a ser vedada a utilização dos royalties no pagamento de dívidas e no **quadro permanente** de pessoal.

Observem que foi somente a partir de 1985 que tais recursos começaram a ter destinação específica, ou seja, passaram, como costumamos dizer, a ser recursos carimbados, que são aqueles

recursos alocados para determinada finalidade, cuja inobservância configura grave infração à norma legal de natureza financeira e orçamentária.

Em termos contábeis, essa proibição resultou em duas implicações. A primeira -> os recursos deveriam ser movimentados em conta específica; a segunda -> a necessidade de manter registro contábil auxiliar para o controle das receitas e despesas, a fim de criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia da fiscalização exercida pelo TCU.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, então responsável pelo controle e fiscalização, era pacífica no sentido de que os Estados e os Municípios só poderiam utilizar tais recursos naquelas seis áreas. Mas com o passar dos anos, a partir de meados da década de 90, passou o TCU a dar uma interpretação extensiva àquele dispositivo, aceitando as despesas realizadas na aquisição de equipamentos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, tivessem vinculação com as seis áreas, para as quais a lei não impunha restrições.

Para o TCU, as despesas poderiam ser consideradas lícitas, desde que os equipamentos ou materiais adquiridos tivessem vinculação e fossem utilizados nas áreas em que se pretendia que fossem aplicados os recursos. Assim, a aquisição de caminhões limpa-fossa e coletores de lixo, por exemplo, era aceita como despesas integrantes da área "saneamento básico".

Aquisições de lâmpadas e postes para iluminação pública eram aceitas como despesas enquadradas em "fornecimento de energia". Nos Municípios, melhoria de estradas vicinais (aquelas que ligam povoações próximas) ou colocação de meios-fios nas ruas eram enquadradas como "pavimentação de rodovias", inobstante ser de competência da União ou dos Estados a obrigação de cuidar das rodovias, e assim por diante.

Hoje a fiscalização está a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais, por força do entendimento firmado pelo STF, em 19.02.2003, em sede do MS nº 24.312-1-DF, impetrado pelo TCE-RJ.

Contudo, com a flexibilização da exploração e produção de petróleo e gás

natural introduzida pela Lei nº 9.478, de 06.08.1997, que expressamente revogou a Lei nº 2.004, os titulares das unidades federativas beneficiadas com os recursos dos royalties e da participação especial ficaram livres para aplicar essa receita em qualquer área, ou seja, não estão mais sujeitos aos limites estabelecidos pelo art. 7º da Lei nº 7.525/86. Devem, contudo, observar a vedação contida no art. 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89, isto é, os recursos não podem ser utilizados no pagamento de dívidas e com pessoal do quadro permanente.

Com relação ao pagamento de dívidas, gostaria de lembrar que, atualmente, *ex vi*, da Lei nº 10.195, de 14.02.01, que incluiu parágrafos ao art. 8º da Lei nº 7.990/89, a vedação acima citada não se aplica caso os recursos sejam utilizados no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Quando falo em dívida, não estou falando de uma dívida qualquer. Estou me referindo às dívidas públicas, que compreendem as obrigações assumidas pela Administração Pública, decorrentes de operações de crédito para atender às necessidades dos serviços públicos.

Até aqui, a situação parece clara.

Hoje, o nó górdio da questão está em saber interpretar a expressão "**peçoal do quadro permanente**", porque não se trata de um ato discricionário, mas de uma proibição expressa no texto legal. Isso tem gerado muita controvérsia, não posso negar.

Eu, particularmente, não vejo maiores problemas nesse exercício de interpretação, porque, para mim, o fundamento legal está na nossa Lei Maior, a Constituição Federal, embora possam existir interpretações divergentes, mas isso faz parte do Direito.

Vejamos, então, por força de mandamento constitucional, o verdadeiro sentido da expressão "**quadro permanente de pessoal**".

Em primeiro lugar, vamos analisar o conceito de "**quadro**", no contexto das regras disciplinadoras de políticas públicas da área de pessoal do setor público.

**Quadro** 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, *in casu*, apenas a primeira hipótese, porque cargo provisório, como o próprio nome traduz, produz efeitos por um período predefinido.

Observem que a lei menciona pessoal do quadro permanente. **Pessoal do quadro permanente** vem a ser aqueles servidores públicos estáveis, ou seja, que gozam de estabilidade, que é **uma garantia constitucional de permanência no serviço público**.

Por falar em estabilidade, podemos identificar, para essa palavra, duas acepções usualmente utilizadas pelos estudiosos do Direito do Trabalho. A primeira, pode ter o sentido de "estabilidade do emprego" e a segunda, "estabilidade no emprego". Esses dois sentidos são perfeitamente aplicáveis aos servidores da Administração Pública, principalmente porque os cargos públicos somente podem ser criados e extintos por força de lei (art. 48, inciso X c/c o art. 84, inciso XXV, da CF/88).

Então, quando trazemos para o campo do Direito Administrativo a questão da estabilidade **do** emprego (entende-se aqui estabilidade do cargo), somos forçados a reconhecer que o emprego goza de estabilidade relativa, não absoluta, porque, no que tange aos cargos públicos, a lei, dependendo da conveniência da Administração, pode optar por não extinguí-los, mas declará-los desnecessários, por exemplo (art. 41, § 3º).

O certo é que a segunda acepção da estabilidade (estabilidade no emprego), não se dá, própria ou essencialmente, em determinado cargo, mas no serviço público, porque, conforme visto, o cargo pode ser extinto ou declarado desnecessário. Em qualquer dessas duas hipóteses, diga-se, admitidas constitucionalmente, o servidor titular do cargo, estável portanto, jamais poderá ser desligado do serviço público, porque é a própria Constituição que lhe assegura esse direito, podendo, inclusive, permanecer em disponibilidade remunerada (art. 41, § 3º).

Pertencem, então, ao **quadro permanente**, aqueles 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. No estágio probatório, são submetidos a uma avaliação especial de desempenho, tarefa essa atribuída a uma comissão de servidores (cf. art. 41, § 4º, da CF/88, com redação dada pela EC nº 19/1998).

Nesse contexto, **servidor do quadro permanente** é aquele investido em cargo público, criado por lei, mediante prévia aprovação em concurso público, cabendo ao ente federado, quanto às especificações (denominações, critérios de investidura, etc.), a atribuição de organizar sua estrutura administrativa funcional.

No âmbito estadual ou municipal, não resta a menor dúvida de que o Poder Executivo tem competência para organizar seu funcionalismo. No caso dos Estados, sua autonomia está amparada no art. 25, § 1º, c/c o art. 39 da Constituição Federal, e, no caso dos Municípios, por força da autonomia administrativa prevista no art. 30, inciso I, combinado, também, com o art. 39 da Constituição de 1988.

A propósito, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em magistério jurisprudencial, firmou o seguinte entendimento sobre a autonomia dos municípios quando apreciou matéria em que se discutiu a inconstitucionalidade de lei municipal regulando o relacionamento cliente/instituição bancária. Naquela oportunidade, o min. Celso de Mello asseverou que “- O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art.30, I)” (AI 347.717-AgR/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Compete-lhes, então, “legislar sobre assuntos de interesse local”, mas frise-se, apenas para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e instituir “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”. Não podem ir além dos limites impostos pela Constituição federal, sob pena de serem seus atos fulminados por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Com efeito, por expresse manda-

mento constitucional, os Municípios são livres para eleger seus agentes políticos, legislar, aplicar/administrar suas rendas e organizar seus serviços (arts. 29 e 30, incisos III e V, da CF/88).

Conclui-se, então, que só o Município pode estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento, desde que não se afaste do princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, inciso II, da Lei Maior, e não exceda os limites percentuais globais para a despesa de pessoal fixados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2002. Esses limites foram fixados também para a União e para os Estados.

Segundo essa lei, os limites da despesa com pessoal na esfera Estadual são:

3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado,

6% para o Poder Judiciário,

49% para o Poder Executivo, e

2% para o Ministério Público.

Na esfera Municipal os limites são:

6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e

54% para o Poder Executivo.

Portanto, são integrantes do **quadro permanente de pessoal** todos os servidores investidos, mediante prévio concurso público, em cargo criado por lei. E encontrando-se nessa condição, os salários dos servidores públicos organizados em carreira não podem ser custeados com recursos dos royalties.

Por outro lado, podem ser usados para o pagamento das pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública nomeadas para exercer cargos em comissão e aquelas admitidas na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição federal (contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Por quê? Porque, nesses casos, os vínculos empregatícios que há entre o empregado e o empregador 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**”.

O que me preocupa, senhores, não são as despesas realizadas, e sei que são realizadas, com pessoal do quadro permanente. Preocupa-me o grande volume de recursos que é alocado em despesas de custeio, despesas realizadas com o propósito de movimentar a máquina administrativa.

E por que me preocupo?

Preocupa-me porque daqui a uns trinta anos, aproximadamente, é bem provável que o planeta comece a conviver com uma nova crise de energia, qual seja, a do petróleo. É uma tendência inevitável. O problema é que, dentre aqueles que se beneficiam dos recursos dos royalties, não há a mínima preocupação com essa realidade. Mas o petróleo não é eterno, e sua produção, segundo os profissionais do setor, apresenta-se iminentemente em declínio.

Muito bem, não sei o quanto os senhores aqui presentes têm acompanhado o cenário mundial de exploração e produção de petróleo, sobretudo o cenário brasileiro, quando o assunto gira em torno do pagamento das participações governamentais. Mas posso lhes dizer que, aqui no Brasil, nos últimos anos, a arrecadação de royalties tem sido excepcionalmente favorável para alguns Ministérios e Estados e para cerca de 786 Municípios.

E a tendência é aumentar a arrecadação. Esse aumento é esperado em função do volume de produção a ser alcançado a cada ano. Os jornais noticiaram, semana passada, que a PETROBRAS vai pagar, neste ano de 2005, cerca de R\$ 13 bilhões em royalties e participação especial. Representa um salto de 26% em relação a 2004. A União receberá uns R\$ 5 bilhões. O resto vai para os Estados e Municípios. Seu impacto para a economia nacional como um todo e para a economia dos municípios é positivo, não há como negar.

Para vocês terem uma ideia, em alguns Municípios os recursos dos royalties representam mais de 50% de toda a sua receita. Vou citar como exemplo um caso particular de três Municípios fluminenses e um do Rio Grande do Norte.

Em 1999, a receita de royalties representava 31,6% de todas as receitas ar-

recadadas pelo Município de Campos dos Goytacazes. Só no primeiro trimestre de 2000, os valores de royalties e participações especiais já representavam, em relação a 1999, 61,9% de toda a arrecadação de Campos.

Em Macaé, também em 1999, a receita dos royalties equivalia a 38% de todas as receitas. No primeiro semestre de 2000, se considerados os direitos adquiridos por participações governamentais pela extração e produção de petróleo e gás natural, os valores, em relação aos de 1999, foram superiores a 57%.

Em um Município menor, Rio das Ostras, por exemplo, a receita dos royalties, em 1999, equivalia a 50% de todas as receitas arrecadadas pelo Município que, aliás, é um Município turístico com capacidade para gerar receitas desse ramo. No primeiro semestre de 2000, os valores já superavam em 116% o total obtido com a arrecadação em 1999. Vejam vocês, então, que os valores provenientes de royalties e participação especial obtidos apenas no 1º semestre de 2000 já superavam toda a arrecadação de Rio das Ostras em 1999.

Há um trabalho desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Norte mostrando que, naquele Estado, os recursos são incorporados ao orçamento dos respectivos beneficiários e, com raríssimas exceções, sem nenhum compromisso mais efetivo com a sociedade.

Trata-se de uma dissertação de mestrado apresentada, em 2003, por Mário Jesiel de Oliveira Alexandre ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade, onde ele, dentre outras questões, abordou a **RELAÇÃO ENTRE OS ROYALTIES E A DINÂMICA SOCIOECONÔMICA**.

Chamou-me a atenção a parte em que ele analisou as finanças públicas do Município de Guararés. Escolheu este Município por ser, em termos de dados demográficos e de infraestrutura, um dos menores da área denominada por ele de "Petróleo Potiguar".

No período de 1995 a 2000 os valores recebidos a título de royalties, que em 1995 foi de R\$ 517.414,00, apresentaram no final de 2000 um acumulado da ordem de R\$ 19.054.054,00.

A receita proveniente dos royalties cresceu no período 1.402,99%. Foi disparadamente a principal receita auferida pelo Município, pois, enquanto o ICMS cresceu, apenas, 52,81%, o FPM cresceu 54,96%. O FPM, é bom lembrar, abstraindo-se os royalties de alguns, é a principal receita dos municípios brasileiros.

Segundo o trabalho, dentre outros aspectos, as receitas mensais e anuais do Município de Guararés, incluindo os royalties, estão entre as maiores do Estado, porém os retornos sobre o desenvolvimento foram praticamente nulos, salvo no item educação que apresentou uma pequena redução no grau de analfabetismo. No item saneamento, por exemplo, o quadro é estarrecedor: em 1991, o percentual foi zero; em 2000, apesar da receita dos royalties ter crescido 1.402,99% no período 1995/2000, os investimentos em saneamento atingiram apenas 0,67% dos domicílios, o que pode ser considerado nulo.

E isso, senhoras e senhores, não tenham dúvidas, acontece na maioria dos municípios brasileiros. Não é só no Rio Grande do Norte.

Hoje, é possível constatar que o número de reservas mundiais em fase de exploração e produção continua aumentando. Se os meus números estiverem errados, que me corrijam aqui os companheiros dessa Mesa, mas as reservas mundiais conhecidas são estimadas em 1.033 bilhões de barris e as não conhecidas, entre 200 bilhões e 900 bilhões de barris. Mas na prática, os estudiosos desse tema têm afirmado que, desde 1989, as reservas caíram 6%, inobstante ter havido um crescimento de 12,5%, mas que foi suplantado pelo aumento vertiginoso do consumo, que chegou a 20%. Esse consumo, entre 1993 e 2003, não foi igual em todas as regiões, ou seja, no Japão, mostrou-se estabilizado; na Europa, aumentou em 8%; nos Estados Unidos, 18%; nas Américas do Sul e Central, a média do consumo ficou em 20%, pois, enquanto no Brasil o aumento chegou a 40%, na Argentina ocorreu o inverso, isto é, apresentou uma redução de 10%.

Apesar dos esforços de prospecção e de importantes descobertas até então realizadas, as reservas mundiais,

efetivamente, só cresceram 4,72% nos últimos dez anos e apenas 1,5% nos últimos dois. Os estudos têm mostrado que o **Iraque** tem reservas para mais 130 anos; o **Kuwait**, 123 anos; os **Emirados Árabes Unidos**, 105; a **Arábia Saudita**, produzirá por mais 81 anos, assim como a **Líbia**, o **Irã** e a **Venezuela**; o **México** tem reservas por mais 22 anos; a **Rússia** por mais 19; o **Brasil**, aproximadamente 18 anos; a **Argélia**, 17 anos; a **Argentina**, 10; os **Estados Unidos** têm 7 anos de reservas; e a **União Europeia**, formada atualmente por 15 Estados (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia), tem reservas para apenas quatro anos.

A despeito dos investimentos e novas descobertas que vêm sendo feitas, não há como negar que as reservas mundiais de petróleo, um dia, vão acabar. E isso é ponto pacífico.

A propósito, Herb Stein, economista americano (1916/1999), disse certa vez que "O que não pode durar para sempre um dia terminará". Ele disse o óbvio. Mas é o que acontecerá com as reservas de petróleo. O petróleo não é formado da noite para o dia. Sua formação leva milhões de anos.

Então, exatamente por se tratar de um recurso finito é que não posso concordar com essa flexibilização estabelecida pela Lei nº 9.478/97.

Não vou negar que, nos meus pareceres anteriores a essa lei, sempre defendi a tese de que a lei ordinária não deveria restringir a aplicação dos recursos somente naquelas seis áreas às quais me referi no início desta palestra, porque, bem sabemos, a maioria dos Municípios brasileiros sobrevive de repasses voluntários. Portanto, nessa condição, se não pudessem utilizá-los, por exemplo, em despesas de custeio, o investimento naquelas áreas, com certeza, ficaria prejudicado. Esse era um fator limitador que, se não contornado com uma interpretação mais apropriada da lei aos casos concretos, jogava por terra as boas intenções do Administrador Público probo.

Por essa razão, achava que a lei precisava sofrer alterações, ser mais branda, mas não da forma como a matéria

passou a ser tratada a partir da edição da Lei nº 9.478, em 1997, ou seja, o Administrador Público estava carente de liberdade, mas o legislador ordinário conferiu-lhe liberdade demais e o que é pior, sem responsabilidade.

Lembro-me de uma frase do jornalista e escritor irlandês George Bernard Shaw (1856/1950), reproduzida num determinado jornal carioca. Disse ele que: *“Liberdade implica responsabilidade: por isso é que os homens têm tanto medo dela.”* Mas, aqui no Brasil, parece-me que os homens, como agentes políticos, quando administram recursos públicos, não têm tanto medo dessa liberdade. Prova disso são os escândalos de corrupção que a cada dia graça em nosso País e parece que não têm fim.

Bem, mas grande lacuna, a meu 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 (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), que o legislador ordinário contemplasse naquela lei as possíveis áreas de sua aplicação, a exemplo do que dispunha o artigo 7º da Lei nº 7.525/86, não na condição, volto a lembrar, de **exclusividade**, mas priorizando os investimentos em *“em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.”* São recursos públicos federais, cuja utilização não poderia, como ato discricionário, ficar ao alvedrio do administrador público estadual ou municipal.

Observe que as receitas provenientes das participações governamentais a título de royalty e participação especial, alocadas para órgãos da administração pública federal, tiveram destinação defi-

nidas na própria Lei nº 9.478/97.

Analisando seus dispositivos, ficou nela expresso que, da parcela do valor do royalty que exceder a 5% da produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, 25% pertence ao Ministério da Ciência e Tecnologia. E para quê? Para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Ainda dentro dos 5%, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 15% são reservados ao Comando da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; e outros 25% serão destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para, nos termos da Lei nº 11.097, de 13.01.2005, financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Do total de recursos destinados a este último, 40%, 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 ANP, 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, uma parcela (40%) é distribuída ao Ministério de Minas e Energia e outros 10% ao então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, hoje, 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.

Quanto à aplicação dos recursos, esse é o cenário atual, mais brando em relação, principalmente, aos Estados e aos Municípios, mas que não poderia conter lacunas dada a natureza e a origem dos recursos. Por essa razão, não vejo motivos para não se definir as possíveis áreas em que os Estados e Municípios, valendo-se dos recursos dos royalties, deveriam priorizar seus investimentos. Mas o legislador ordinário, deliberadamente, silenciou.

É sabido que todo administrador público está sujeito aos mandamentos da lei lato sensu e às exigências do bem comum. Nesse contexto, e do meu ponto de vista, 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, como também não tem o condão de facultar aos órgãos de controle, institucionalizado como ente fiscalizador, o poder de restringir as ações dos gestores.

Muito pelo contrário. A meu ver, o seu silêncio apenas conferiu maior liberalidade aos governadores e aos prefeitos no uso dessas receitas, desde que eles, além do dever de observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que, dentre outras exigências, impõe ao gestor da coisa pública a obrigação de seguir preceitos legais, priorizem a utilização dos recursos em benefício da coletividade, buscando satisfazer o interesse público, com ênfase,

e porque não, 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 nas regiões mais distantes e de difícil acesso do País.

Esta liberalidade a que me refiro, encontra-se acobertada pelo manto do poder discricionário que detém a Administração Pública e que não pode ser aquilatado pelos órgãos de controles ou, até mesmo, em casos extremos, pelo Judiciário; eis que depende unicamente da conveniência e oportunidade da própria Administração e não do administrado.

Então, por total ausência de dispositivos legais regulando a matéria e com o propósito de ajudar a garantir a boa gestão desses recursos, todas as vezes que sou instado a emitir minha opinião, tenho apresentado como sugestão aos principais beneficiários, que procurem desenvolver ações no sentido de implantar projetos em prol do desenvolvimento econômico e social local, apoiando a educação mediante realização de ação de investimentos socioculturais e esportivos nas comunidades, bem como na implementação de obras de infraestrutura, voltados para a sustentabilidade econômica e, conseqüentemente, produzindo riquezas ou praticando medidas voltadas para a geração de empregos e renda interna para que, no futuro, possam sobre-

viver quando se esgotarem as reservas de petróleo.

Dentre as ações, poderiam priorizar reformas, conservação e construção de escolas, hospitais; restauração de monumentos históricos, além de uma ação mais efetiva na fiscalização, informação, educação e controle ambiental, preservando-se a natureza.

Conservação da natureza é a palavra de ordem deste Século. Há cinco anos atrás, alguém poderia imaginar que os rios da Amazônia poderiam secar? Que em plena primavera, alguns Estados das Regiões Sudeste e Sul sofreriam com tempestades típicas de verão? Isso é o resultado da ação desregrada do homem no meio ambiente. Portanto, no caso particular do Brasil, já passou da hora do poder público voltar sua atenção para a fiscalização, educação e controle da ação do homem sobre o meio ambiente. Acho que, em alguns Municípios, não se trata de falta de recursos, mas de projetos de políticas públicas.

Sei que são ações complexas, cuja implementação necessita de um consenso político. E alcançar consenso político na implementação de um projeto de referência, de responsabilidade social, nunca é fácil, devido à diversidade dos interesses a serem enfrentados, sobretudo no campo político.

Observem que há uma diversificada área de atuação. É só querer trabalhar com ética, seriedade e responsabilidade, observando-se a legislação aplicável. Éti-

ca, aliás, é a base motora de qualquer sociedade. Quando entra em desuso, gera-se a desordem social e instala-se o caos.

Para finalizar, nunca é demais lembrar que, em se tratando de recursos públicos, pesa, ainda, o controle social exercido principalmente pela sociedade, que, com apoio na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode exigir e fiscalizar, até mesmo em audiências públicas.

Muito obrigado”.

Pois é, não sei se observaram, mas, há quase 11 anos, já me preocupava com o cenário mundial de exploração e produção de petróleo e com a forma de como o poder público gerenciava os royalties do petróleo. Não tinha dúvidas de que deveria agir com mais serenidade e temperança no manuseio desses recursos, por serem oriundos de uma fonte sabidamente finita e que oscila de acordo com as regras de oferta e demanda no cenário mundial.

E agora pergunto eu? Agora, que a crise financeira já se instalou, só há uma alternativa. É preciso que os gestores municipais promovam mudanças comportamentais, tais como agir com cautela na implantação de projetos e políticas públicas, cortar gastos supérfluos, enxugando, assim, a máquina administrativa, porque, para 2016, como a arrecadação com royalties está muito mais relacionada ao preço da *commodity* no mercado internacional do que com o nível de produção no País, a tendência é que a arrecadação caia ainda mais.

<sup>1</sup>Palestra proferida, em 11.11.2005, na Universidade Federal Fluminense – Mesa Redonda da Semana Acadêmico-Científica da PROEX – Pannel: “Royalties do Petróleo: usos e abusos.”

Consulte as edições anteriores do Boletim Petróleo,  
Royalties e Região  
[www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)





**Editor-chefe**

Rodrigo Machado Vilani  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes

**Conselho Editorial**

Angela Moulin Simões Penalva Santos  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ  
Christian Luiz da Silva  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR  
Denise Cunha Tavares Terra  
Universidade Estadual do Norte-Fluminense - UENF  
Edna Maria Ramos de Castro  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
Frédéric Jean Marie Monié  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Helder Queiroz Pinto Junior  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Isa de Oliveira Rocha  
Universidade do Estado de Santa Catarina - UDESC  
Jeroen Johannes Klink  
Universidade Federal do ABC - UFABC  
João Figueira de Sousa  
Universidade Nova de Lisboa - UNL  
João José de Assis Rangel  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes  
José Gutman  
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP  
José Luis Vianna da Cruz  
Universidade Candido Mendes - UCAM  
Lia Valls  
Fundação Getúlio Vargas - FGV  
Luciano Dias Losekann  
Universidade Federal Fluminense - UFF  
Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
Marília Steinberger  
Universidade de Brasília - UnB  
Paulo Gusmão  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
Rodrigo Anido Lira  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes  
Rodrigo Valente Serra  
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET/RJ  
Rosana Baeninger  
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp  
Rosélia Piquet  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes  
Sílvia Gorenstein  
Universidad Nacional del Sur - Argentina  
Suzana Quinet de Andrade Bastos  
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF  
Vera Lucia Alves França  
Universidade Federal de Sergipe - UFS  
Virginia Elisabeta Etges  
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC  
Yann Fournis  
Université du Québec à Rimouski - UQAR  
Yves Fauré  
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

**Revisora Gramatical**

Maria Marta Garcia de Assis Rangel  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes  
Editoração/ Diagramação  
Briefing Marketing  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes  
Bolsista de Iniciação Científica  
Paulo Rossi Croce  
Universidade Candido Mendes - Campos dos Goytacazes

**Escopo**

O Boletim Petróleo, Royalties e Região, vinculado ao Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes (UCAM - Campos dos Goytacazes), é fruto da preocupação com a difusão de dados e informações técnicas para o debate sobre a distribuição dos royalties na região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, se configura como um veículo de publicação de natureza acadêmica e técnica, primando pela qualidade de seus artigos e sua periodicidade desde setembro de 2003.

O Boletim tem por foco editorial pesquisas originais, teóricas ou empíricas, voltadas para planejamento regional e urbano, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, economia regional, políticas públicas e áreas afins, dentro de uma visão multidisciplinar das temáticas relacionadas ao seu escopo.

**Periodicidade**

O Boletim é publicado trimestralmente de forma regular e ininterrupta em versão exclusivamente eletrônica.

**Diretrizes para os autores**

Os textos recebidos são apreciados inicialmente pelo editor-chefe, que encaminhará para avaliação por membros do Conselho Editorial e, eventualmente, por pareceristas ad hoc.

As normas de apresentação do texto para o envio do artigo são:

- O arquivo deve ser enviado em formato 'DOC' ou 'DOCX'.
- A primeira página deve apresentar: a) título do trabalho; b) autoria: nome completo do(s) autor(es), formação acadêmica, filiação institucional, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- A segunda página deve conter: a) título em português e inglês; b) resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 e 150 palavras, com indicação de 3 a 5 palavras-chave.
- Os artigos devem ter entre 11 mil e 15 mil caracteres com espaços (incluindo notas e referências bibliográficas).
- Formatação: tamanho do papel: A4 (21 x 29,7 cm); margens superior e esquerda: 3 cm; inferior e direita: 2 cm; Fonte: Times New Roman, corpo 12; Espaçamentos: 1,5 entre linhas.
- As referências bibliográficas devem estar de acordo com as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- As notas, quando houver, devem ser colocadas ao final do texto (Nota de fim).
- Ilustrações e tabelas devem ser enviadas em arquivos separados.
- Ilustrações devem ser enviadas em JPG, com resolução mínima de 96 dpi.
- O encaminhamento dos textos para o Boletim implica a autorização para publicação e aceitação de eventuais edições necessárias para adequação ao formato do Boletim e ao seu padrão editorial.

**Author Guidelines**

The articles submitted are accepted for consideration firstly by the Editor in chief, who refers them to be evaluated by members of the editorial board, and, eventually, by ad hoc referees.

The formatting rules to send the article are the following:

- The file must be sent in 'DOC' or 'DOCX' format.
- The first page must present: a) title of the work; b) authorship: full name of the author(s), academic degree, institutional affiliation, e-mail address, telephone number, and full postal address.
- The second page must contain: a) title in English; b) abstracts in English, comprising 100 to 150 words and also 3 to 5 keywords.
- The articles should be in the regions of 11,000 to 15,000 characters with spaces (including notes and bibliographic references).
- Formatting: paper size: A4 (21.0 cm by 29.7cm); top left margin: 3.0 cm; bottom right margin: 2.0 cm; font: Times New Roman, 12 - point font size; spacing: 1.5 cm between lines.
- Bibliographic references must be in accordance with the standards established by the Brazilian Association of Technical Standards (Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT-NBR 6023).

**Instrucciones para los Autores**

Los textos recibidos son evaluados inicialmente por el editor en jefe, que los encaminará para valoración por los miembros del Comité Editorial y, eventualmente, por árbitros ad hoc.

Las normas de presentación del texto para envío del artículo son las que se siguen:

- Los archivos se deben enviar en formato 'DOC' o 'DOCX'.
- La primera página debe presentar: a) título del trabajo; b) autoría: nombre completo del autor, formación académica, afiliación institucional, correo electrónico, teléfono y dirección para correspondencia.
- La segunda página debe incluir: a) título en Español e Inglés; b) resumen en Español y abstract en Inglés entre 100 (cien) y 150 (ciento cincuenta) palabras, incluyéndose entre 3 (tres) y 5 (cinco) palabras claves.
- Los artículos deben tener como mínimo 11 mil y como máximo 15 mil caracteres con espacios (incluyendo notas y referencias bibliográficas).
- Formateo: hoja tamaño A4 (21,0 x 29,7cm); márgenes superior e izquierdo: 3cm; inferior y derecho 2cm; Times New Roman 12; interlineado 1,5.
- Referencias bibliográficas deben ser presentadas de acuerdo a las normas establecidas por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas - ABNT-NBR 6023 (Asociación Brasileira de Normas Técnicas).

Os artigos devem ser enviados exclusivamente para o e-mail:  
boletim@ucam-campos.br