

O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro

EXTERNAL CONTROL OVER THE APPLICATION OF OIL ROYALTIES IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Resumo:

Este artigo apresenta uma avaliação da atuação do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na aplicação, por municípios do Rio de Janeiro, de royalties e participação especial devidos pela exploração de petróleo, nos exercícios de 2011 a 2015. O estudo foi realizado mediante análise de conteúdo dos pareceres prévios emitidos sobre as prestações de contas anuais. Como resultados, identificou-se que a utilização de rendas do petróleo no custeio de despesas de pessoal e encargos tem o aval do controle externo; que essas rendas não estão associadas formalmente à execução de qualquer política pública específica; que não há avaliação quanto às estimativas e destinação dessas receitas; que não há fundamentação teórica que suporte as análises dos pareceres prévios emitidos; e que não há a emissão de recomendações de aprimoramento ou criação de legislação municipal que regulamente a aplicação e a destinação dessas compensações financeiras.

Palavras-chave: Controle externo. Orçamento público. Royalties do petróleo. Equilíbrio Fiscal

Abstract:

This paper presents an evaluation of the performance of the external control exercised by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro in the application, by municipalities of Rio de Janeiro, of royalties and special participation due for the oil exploration, during the years from 2011 to 2015. The study was carried out by analyzing the content of the prior opinions issued on the annual accounts. As a result, it was identified that the use of oil revenues in the costing of personnel expenses and charges is supported by the external control; that these revenues are not formally associated to the execution of any specific public policy; that there is no evaluation regarding the estimates and destination of these revenues; that there is no theoretical basis that supports the analysis of the prior opinions issued; and that there are no recommendations for improvement or creation of municipal legislation that regulates the application and allocation of these financial compensation.

Keywords: External control. Public budget. Oil Royalties. Fiscal Balance

Carlos Alberto Tanaka

Auditor Federal de Controle Externo - Tribunal de Contas da União.
Mestrando do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). e-mail: carlosata@tcu.gov.br

Décio Estevão do Nascimento

Pós-Doutor em Política Científica e Tecnológica - UNICAMP
Doutor em Ciências do Homem e Tecnologia - Université de Technologie de Compiègne (UTC) França. Professor do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública - UTFPR. E-mail: decioea@utfpr.edu.br

Introdução

A crise por que passam os municípios brasileiros, afetados pela queda de arrecadação devido à recessão econômica que o País atravessa (BRASIL, 2015b), aprofundada a partir de 2015, apresenta contornos ainda mais graves para aqueles municípios que revelam forte dependência da receita oriunda de compensações financeiras devidas pela exploração do petróleo. O impacto da recessão nas finanças desses municípios, potencializado pelas oscilações dos preços internacionais do petróleo (BRASIL, 2016b) e das taxas de câmbio praticados pelo mercado, foi dramático.

As rendas do petróleo seguem critérios diversos, mas seus impactos nos dispêndios e nas receitas dos municípios beneficiários no Brasil equivalem aos das demais transferências intergovernamentais dos governos federal e estaduais

destinadas a equilibrar as capacidades fiscais das municipalidades no território nacional.

A partir dessa realidade, este artigo se propõe a expor a atuação do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) na análise das contas anuais de municípios situados no Estado do Rio de Janeiro e beneficiários de receitas de royalties e de participações especiais devidas pela exploração do petróleo, em face da representatividade que estes recursos financeiros têm na receita orçamentária anual e da absoluta incapacidade de qualquer ação direta por parte desses municípios, que influencie o nível de arrecadação desses recursos.

O presente trabalho está estruturado em Introdução; Referencial Teórico; Metodologia; apresentação dos Resultados; e Considerações Finais.

1. Referencial teórico

A importância do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, dadas suas prerrogativas constitucionais, para o aperfeiçoamento da Administração Pública (TCU, 2017), é confrontada diretamente com uma realidade expandida de descontrole das finanças públicas desses municípios, decorrente da prática do financiamento de despesas correntes permanentes, inclusive despesas de pessoal, por rendas do petróleo (GOMES, 2007;

SILVA, 2007; AFONSO; GOBETTI, 2008).

A ausência completa de regulamentação nas esferas municipais para a aplicação desses recursos é, por si só, representativa da disputa política. Não há dúvida de que, se a questão fosse tratada de maneira mais firme na legislação nacional, haveria mais objetividade nessa aplicação (SERRA, 2005).

Apesar disso, não há orientação específica para avaliação

da aplicação de royalties e participação especial no âmbito dos tribunais de contas (TCE-RJ, 1990; BRASIL, 1992), em que pese o detalhamento normativo acerca da exploração, produção e venda de recursos do petróleo no Brasil, com especial referência na Constituição de 1988.

Entretanto, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem em estudos das consequências da dependência das rendas do petróleo para as economias dos países produtores. No caso do FMI, o Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais apresenta roteiro com importantes sugestões de aprimoramento do controle (IMF, 2007) rela-

cionadas, principalmente, à coerência entre a normatização do setor de exploração do petróleo e as leis orçamentárias e tributárias; à necessidade de políticas que visem reduzir o impacto da volatilidade dos fluxos das rendas do petróleo; à avaliação periódica dos controles internos.

Essa abordagem de aspectos relacionados à definição clara de funções e responsabilidades e à qualidade dos normativos avaliada, segundo um foco estático, quanto à necessária correlação jurídica de cada norma com o restante do ordenamento (LAURENTIIS; DIAS, 2015), com as devidas adequações à realidade nacional, foi escolhida para a construção de modelo de avaliação da atuação do controle externo aplicado neste estudo.

2. Metodologia

Este estudo apresenta um caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa (GIL, 2002), mediante pesquisa aplicada. A abordagem qualitativa exigiu a utilização da Análise de Conteúdo, técnica de pesquisa para uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto de uma comunicação (BERELSON, 1952), no qual as fontes de dados são as bases de processos e deliberações mantidas pelo TCE-RJ.

Na definição dos municípios a serem objeto deste estudo, identificou-se que do total de 87 municípios do estado do Rio de Janeiro que auferiram receitas do petróleo no exercício de 2015, 12 municípios receberam transferências da União a título de royalties e, também, de participação especial. De modo a delimitar a amostra de municípios cujas contas ordinárias dos exercícios de 2011 a 2015 tiveram parecer prévio exarado pelo TCE-RJ, foram selecionados os municípios de Armação dos Búzios, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra, aqueles que

apresentaram Nível de Dependência de Transferências (NDT) superior a 50%, conforme Tabela 1.

Para cada um dos oito municípios, foi realizada uma consulta junto ao TCE-RJ, cujo resultado gerou deliberação na forma de parecer prévio em processo de contas municipais anuais, documento submetido à Análise de Conteúdo, com o objetivo de identificar possíveis achados relacionados às estimativas e à efetiva arrecadação de royalties do petróleo, bem como à conformidade na destinação desses recursos e correspondentes avaliações e medidas saneadoras propostas pelas Cortes de Contas (TCE-RJ, 2017a).

Após realizadas as análises de conteúdo, os resultados foram tabulados, segundo modelo de avaliação elaborado pelo autor, com base em critérios legais inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 7.990/1989, Lei nº 12.858/2013, Lei Orgânica do TCE-RJ e nas orientações do FMI adaptadas à realidade brasileira, conforme Tabela 2.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DAS RENDAS DO PETRÓLEO NA RECEITA TOTAL DOS MUNICÍPIOS COM NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS SUPERIOR A 50%, NO EXERCÍCIO DE 2015

Município	Receita Total (R\$)	Royalties (R\$)	Participação Especial (R\$)	Royalties + Participação Especial (R\$)	Participação na Receita Total
Armação dos Búzios	187.837.207,40	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53	23,57%
Campos dos Goytacazes	2.033.856.997,50	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	30,41%
Carapebus	78.081.368,40	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60	31,42%
Casimiro de Abreu	211.351.323,70	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41	23,80%
Maricá	584.729.977,60	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95	48,87%
Quissamã	191.442.429,00	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70	28,53%
Rio das Ostras	520.206.800,00	76.727.560,01	348.066,57	77.075.626,58	14,82%
São João da Barra	346.740.458,70	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73	45,91%

Fonte: Autoria própria a partir de dados públicos Brasil (2017a; b; c)

3. Resultados

A partir da análise de conteúdo dos pareceres prévios, os dados foram consolidados na Tabela 2.

Dos oito itens avaliados, apenas três apresentaram forma ou conteúdo aderente ao critério estabelecido. Desses três itens, o que se refere à existência de capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de royalties do petróleo tem relevância relativa, pois trata somente da organização dos pareceres; quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas, trata-se de providência já incorporada por imposição da LRF; e em relação à avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais, embora constituam atribuição constitucional originária dos órgãos de controle externo, ainda assim, apresentam apreciações pouco fundamentadas em estudos científicos, ou em deliberações de órgãos judiciais superiores, sendo basicamente autoreferenciadas.

As decisões do TCE-RJ que concluem pela regularidade da utilização de receitas de participação especial e de royalties >5%, instituídas pela Lei nº 9.478/1997, no pagamento de despesas com pessoal e encargos invocam a inexistência de vedação expressa na referida lei, de modo a justificar o entendimento. Na prática, todas as decisões nesse sentido fazem referência à Decisão no processo 215.499-O/06 (TCE-RJ, 2017a); para o Relator do TCE-RJ desse processo: as restrições à aplicação dos recursos provenientes da parcela dos

5% dos royalties têm como único fundamento legal o artigo 8º da Lei nº 7990/89; e não há previsão, na Lei nº 9.478/97, de qualquer vedação para a utilização dos recursos oriundos de royalties excedentes e da participação especial, assim não apresentam qualquer restrição à sua utilização, como constaria do site da ANP.

Portanto, quanto à aplicação desses recursos em despesas com pessoal, ficou evidenciado que os municípios, ao comprometerem expressiva parcela das demais receitas com a folha de pagamento, seguem a orientação do TCE-RJ no sentido da regularidade de tal procedimento.

Mesmo que não tenha havido quaisquer recomendações ou determinações aos municípios pesquisados, o próprio TCE-RJ reconhece os riscos de descumprimento da LRF na apuração dos limites de gastos com pessoal (60% da Receita Total Líquida), considerando que, nesse cálculo, são contabilizadas as receitas de royalties e participações especiais, com restrições legais para aplicação, além da comprovada volatilidade dos valores arrecadados, em particular, das participações especiais.

Quanto aos demais quesitos de avaliação de conteúdo dos pareceres relacionados à atuação mais qualificada do controle externo na apreciação de aspectos de maturidade da governança pública (transparência, accountability e controles internos) e de avaliação de políticas públicas implementadas pelos municípios beneficiários de rendas do petróleo, a con-

TABELA 2 - CONTEÚDO DOS PARECERES PRÉVIOS EMITIDOS SOBRE AS CONTAS DE 2011 A 2015

	SIM	NÃO
Há capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de royalties do petróleo?	30	10
Há avaliação quanto à qualidade da estimativa de receitas relativas aos royalties do petróleo na LOA?	0	40
Há avaliação quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas?	17	23
Há avaliação quanto às naturezas distintas das receitas de royalties e das participações especiais?	2	38
Há avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais?	38	2
Há expedição de recomendações que considerem os riscos inerentes à realização de receitas do petróleo adequadamente fundamentadas em estudos técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade acadêmica nacional e internacional?	0	40
Há avaliação do grau de transparência efetiva na destinação das receitas do petróleo e de vinculação a determinada política pública?	0	40
Há avaliação quanto à compatibilidade entre a destinação dos recursos do petróleo e os pressupostos teóricos que embasaram a criação e distribuição dessas compensações financeiras?	0	40

clusão não poderia ser pior, pois, para todos eles, não houve um único comentário mais aprofundado, condição que não contribui para o aperfeiçoamento e a implementação da boa governança, que permite que o processo orçamentário revele a verdadeira natureza do governo (BEN-CALEB; AGBUDE, 2012).

Os resultados deste estudo corroboram a avaliação empreendida por Costa (2012) em municípios beneficiários de rendas do petróleo situados no Rio Grande do Norte; e no Estado do Rio de Janeiro, o estudo promovido por Pacheco (2007) no sentido de que nos municípios beneficiários de rendas do petróleo não são implementadas ações concretas de promoção de justiça intergeracional. Bem como, a pouca objetividade na definição de critérios para aplicação dos recursos e ausência de rigidez na fiscalização, essenciais para assegurar a realização do objetivo de justiça intergeracional, que embasa a própria criação dessas compensações financeiras (VILANI, 2013).

São evidentes os efeitos das lacunas e omissões na le-

gislação diante da relevância da participação das rendas do petróleo nas receitas municipais, fato que não implica necessariamente no desequilíbrio entre a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, mas propicia incrementos preocupantes na contratação de pessoal (SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2007), decorrentes, invariavelmente, da adoção de soluções que atentam contra a regulamentação em vigor ou procuram contorná-la, que podem significar o agravamento dos problemas enfrentados (CRUZ, 2015).

Embora para se minimizar os efeitos da dependência das rendas do petróleo seja necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio, conforme Silva (2012), o que se constatou no estudo foi exatamente o contrário.

Diante do quadro apresentado, não há dúvidas da necessidade do fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e da fiscalização exercida pelo controle externo e pela população (COSTA; SANTOS, 2013).

4. Considerações Finais

As análises efetuadas permitiram concluir que não há evidências nas avaliações do TCE-RJ que estabeleçam vínculos entre as receitas de royalties ou de participação especial e qualquer política pública específica em execução nos municípios objetos da pesquisa.

Além da verificação da conformidade legal na aplicação de rendas do petróleo, é evidente a necessidade do efetivo exercício das prerrogativas do controle externo relacionadas à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia, instrumentalizadas mediante determinações e recomendações aos administradores públicos, em particular, no aprofundamento de estudos técnicos referenciados cientificamente em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o controle externo exercido pelos tribunais de contas, que contam com uma estrutura técnica para exercer com eficiência este controle, é solidariamente responsável por garantir a correção na condução política da aplicação dos recursos do petróleo. Embora não tenha poderes para substituir

agentes políticos, a sua atuação é vital para assegurar a transparência e accountability necessárias ao exercício do controle social pela sociedade e no auxílio à atuação do Poder Legislativo no julgamento das contas anuais dos responsáveis.

É possível propor medidas que promovam o aperfeiçoamento da administração pública e, no caso específico das rendas do petróleo, estudos que ensejem o aprimoramento da legislação, inclusive com a participação ativa dos órgãos de controle e de pesquisadores mediante a promoção de audiências públicas e painéis de referência, em uma atuação proativa, em moldes semelhantes à colaboração que o Tribunal de Contas da União presta ao Executivo Federal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, é oportuno ampliar as abordagens exploratórias junto aos objetos e correspondentes protagonistas referenciados nesta pesquisa, em particular, quanto à atuação do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. **Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, 2008. Disponível em: < <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10115> >. Acesso em: 10 maio 2017.

BEN-CALEB, E.; AGBUDE, G. **Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse**. The Public Administration and Social Policies Review, v. 2, n. 9, p. 49-59, 2012. Disponível em: < <http://revad.uvvg.ro/files/nr9/5.%20ben%20caleb%20egbide%20godwyns%20agbude.pdf> >. Acesso em: 5 maio 2017.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research**. 1952.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília 1992.

BRASIL. **Relatório do Banco Central do Brasil**. BACEN. Brasília: Banco Central do Brasil 2015.

_____. **Nota Técnica Conjunta SPD/CDC nº 01/2016 - Projeções de Preços do Petróleo no Mercado Internacional**. ANP. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2016.

_____. **Balanco do Setor Público Nacional**. STN. Brasília, 2017a. Disponível em: < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn> >. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros**. Brasília, 2017b. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas> >. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Royalties**. 2017c. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties> >. Acesso em: 5 maio 2017.

COSTA, H. K. D. M. **O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos: temática energética crítica na análise institucional brasileira**. 2012. (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COSTA, H. K. D. M.; SANTOS, E. M. D. **Institutional analysis and the "resource curse" in developing countries.** Energy Policy, v. 63, p. 788-795, 12// 2013. Disponível em: < <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513008641> >.

CRUZ, J. L. V. D. **Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro.** Petróleo, Royalties & Região, n. 48, 2015. Disponível em: < <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2015-06.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, v. 5, p. 61, 2002.

GOMES, R. D. S. **A influência dos royalties de petróleo no gasto social: o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** 2007. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

IMF. **International Monetary Fund. Guide on Resource Revenue Transparency.** Washington, D.C., 2007. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf> >. Acesso em: 26 jul 2017.

LAURENTIIS, L. D.; DIAS, R. **A qualidade legislativa no Direito brasileiro - Teoria, vícios e análise do caso do RDC.** Revista de Informação Legislativa, v. 5254, n. 208, 2015. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167.pdf >. Acesso em: 20 jun 2017.

PACHECO, C. A. G. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil.** 2007. (Mestrado).

COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

SERRA, R. V. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005.** Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

SERRA, R. V.; MOTHÉ, N.; MORETT, D. **Mazelas da distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil e ensinamentos a partir das experiências SulAmericana.** XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém-PA 2007.

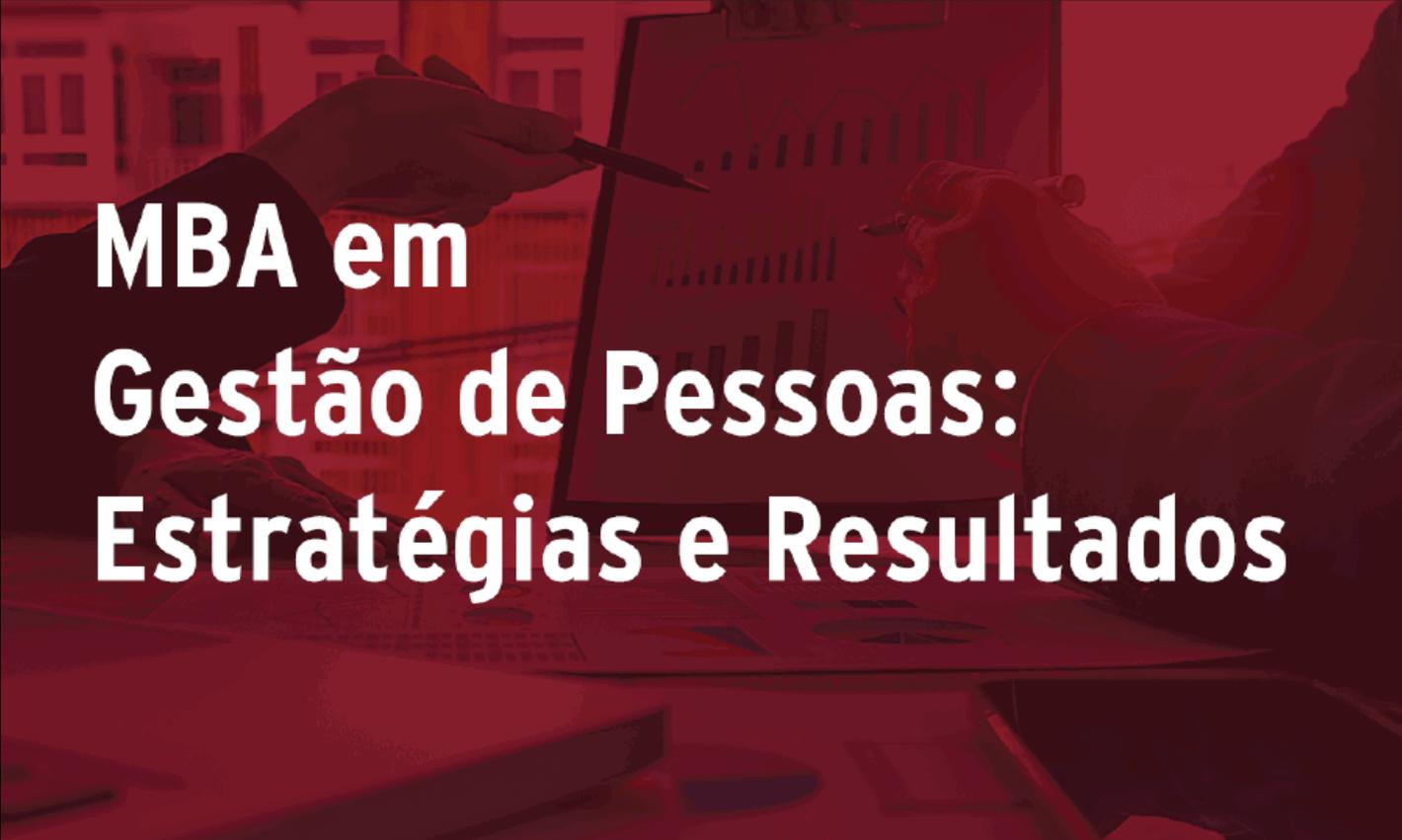
SILVA, M. J. A. D. **Caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo: O papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no estado do Rio Grande do Norte.** 2007. Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

TCE-RJ. **Lei Complementar nº 63 de 1 de agosto de 1990.** Rio de Janeiro 1990.

TCE-RJ. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - Consulta Processos.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < <http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo> >. Acesso em: 18 jun 2017.

TCU. **Tribunal de Contas da União - Competências. Brasília,** 2017. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/> >. Acesso em: 20 jun 2017.

VILANI, R. M. **Sob o signo de Libra.** Petróleo, Royalties & Região, n. 42, 2013. Disponível em: < <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2013-12.pdf> >. Acesso em: 20 jun 2017.



MBA em Gestão de Pessoas: Estratégias e Resultados



UNIVERSIDADE
CANDIDO MENDES

Maiores informações e pré-inscrição:
(22) 2726-2405 / (22) 2726-2400
posgraduacao@ucam-campos.br
www.ucam-campos.br