

ENCONTRO COM O AUTOR

TEMA

Dependência das rendas petrolíferas nos municípios do Rio de Janeiro

AUTORAS

Ana Maria Furbino Bretas
Fernanda Greco Laureano
Nina Quintanilha Araujo
Paula Alexandra Nazareth
(Auditoras de Controle Externo do TCE-RJ)

MEDIADORA

Nina Quintanilha Araujo
(Auditora de Controle Externo do TCE-RJ)



biblioteca
sergio cavalieri filho



ECG
ESCOLA DE CONTAS
E GESTÃO DO TCE-RJ



TCE-RJ
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ENCONTRO COM O AUTOR

ANA MARIA FURBINO BRETAS

Mestra em Direito da Cidade (UERJ), Auditora de Controle Externo do TCE-RJ desde 2012.

FERNANDA GRECO LAUREANO

Mestra em Direito e Políticas Públicas (UNIRIO), Auditora de Controle Externo do TCE-RJ desde 2012.

NINA QUINTANILHA ARAUJO

Mestra em Economia Industrial (Instituto de Economia Industrial/UFRJ). Auditora de Controle Externo do TCE-RJ desde 1993.

PAULA ALEXANDRA NAZARETH

Doutora em Economia e Mestre em Economia Industrial (Instituto de Economia/UFRJ). Auditora de Controle Externo do TCE-RJ desde 1995.



biblioteca
sergio cavalieri filho



ENCONTRO COM O AUTOR



biblioteca
sergio cavalieri filho



Aspectos do Financiamento Municipal

Municípios: responsáveis pela gestão urbana e políticas sociais.

Como financiar despesas para atender as demandas da população, no contexto de crise e pandemia, com queda de receitas?

Estado do RJ: Crises fiscal, política, sanitária e financeira

recessão econômica com queda de produção e emprego, das receitas próprias e transferidas; RRF e pandemia (50 mil mortes)

Municípios do RJ:

como pagar hospitais e equipes médicas? escolas e professores? investir no saneamento e infraestrutura? Receitas municipais em, sem previsão de retomada da normalidade e sem apoio estadual e federal.

Receitas dos Municípios Brasil e RJ – 2019	RJ 2019 (% das Receitas Orçamentárias)	Brasil 2019 (% das Receitas Orçamentárias)
Receitas Orçamentárias	100%	100%
Receita Tributária	31%	23%
ISS	15%	10%
IPTU	9%	6%
IRRF	4%	3%
Taxas	2%	2%
Transferências da União	28%	28%
Cota Parte do FPM	5%	13%
Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Naturais (rendas petrolíferas)	12%	2%
Custeio das Ações e Serviços Públicos de Saúde	9%	9%
Transferências do FNDE	2%	2%
Transferências dos Estados	17%	19%
Cota-Parte do ICMS	12%	15%
Transferências Multigovernamentais (FUNDEB)	10%	14%
Transferências de Convênios	1%	1%
Outras Receitas Correntes	5%	4%

Royalties e Participações Especiais pagas (ANP)
BRASIL - 2007 e 2018 (milhões de reais correntes)

Item de Receita	Royalties e PE 2007	% no total	Royalties e PE 2018	% no total
União	5.662	39%	21.274	40%
Estado do RJ	4.362	30%	13.309	20%
Municípios do RJ	2.435	17%	6.729	14%
Estados (exc. RJ)	800	5%	5.114	13%
Municípios (exc. RJ)	824	6%	4.230	12%
Fundo Especial	577	4%	1.944	5%
Depósito Judicial	8	0%	83	0%
Educação e Saúde (LC 12.858/13)	-	0%	322	0%
Total	14.668	100%	53.004	100%

Petróleo e Gás Natural no RJ

Reservas: o Estado do RJ detinha, ao final de 2018:

- 83% das reservas provadas de petróleo do Brasil
- 65% das reservas provadas de gás natural

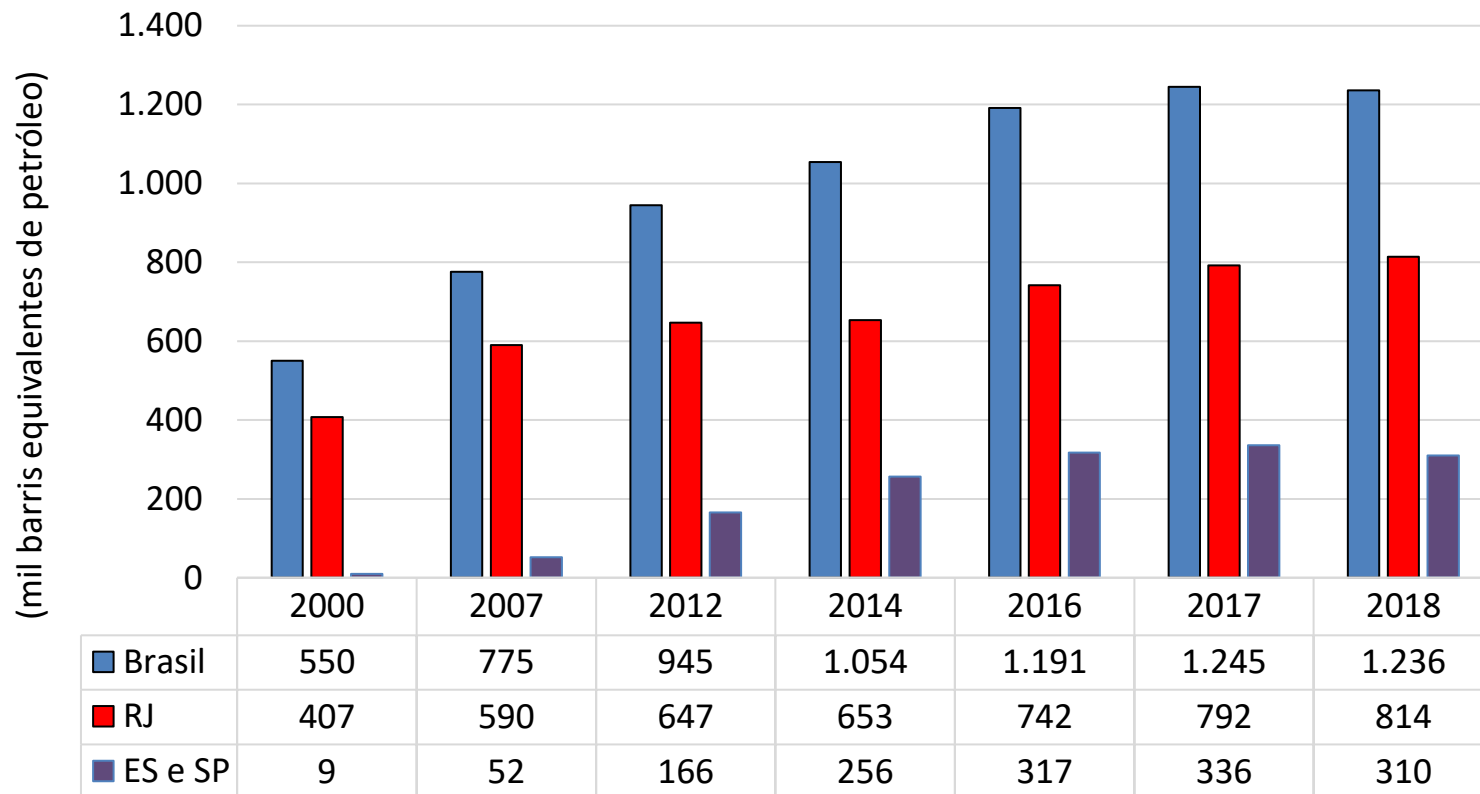
Produção: RJ responsável por 70% da produção total de petróleo e 49% da produção de gás natural do país em 2018

(dezembro de 2020: percentuais aumentaram para 80% e 61%!)

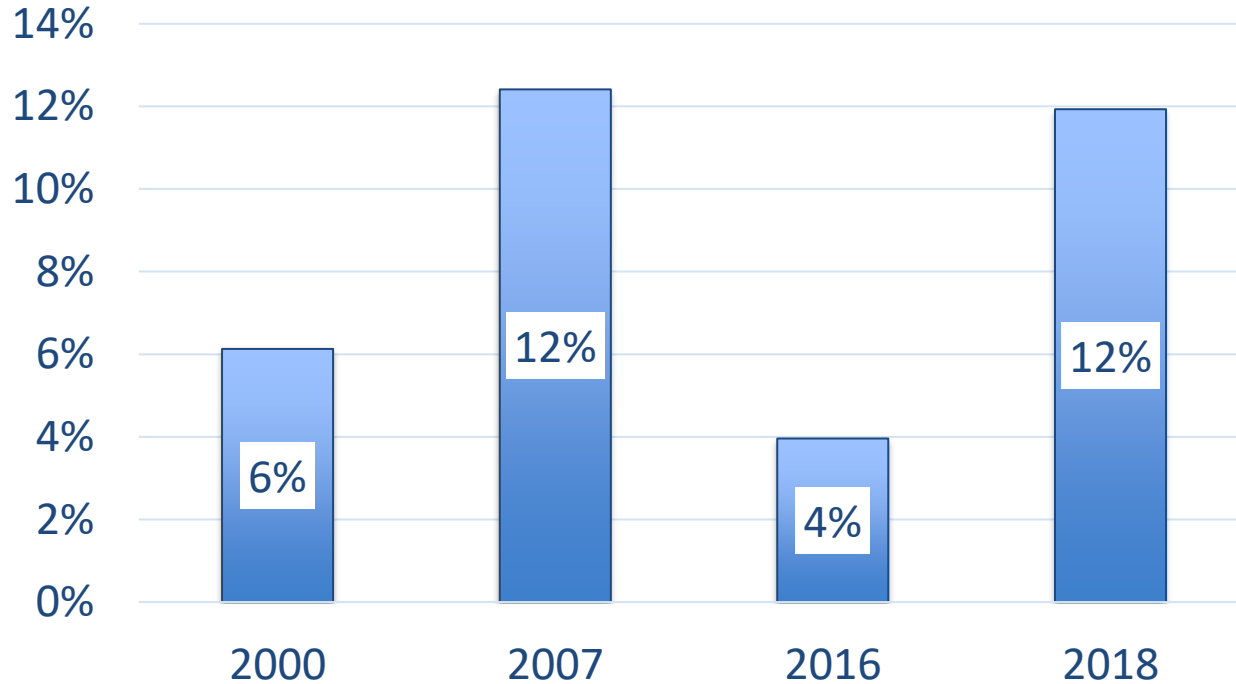
Produção Nacional de Petróleo e Gás Natural

Brasil X principais estados produtores - 2000/2018

(mil barris equivalentes de petróleo)



Participação % das Receitas do Petróleo e Gás Natural nas Receitas Totais dos Municípios do RJ - 2000/2018



Impactos nos Municípios do RJ

- Impactos demográficos, econômicos e fiscais são diferenciados nos municípios e regiões:
=> Acentuam desigualdades
- critérios de distribuição da renda (rateio)
=> efetiva concentração de recursos em alguns municípios, beneficiados pela proximidade geográfica com Bacias de Campos e Santos.

Municípios do RJ (enquadramento ANP 2018)	Rendas Petrolíferas/ Receita Total 2018
Zona de Produção Principal (18 municípios, inclui a capital)	14%
Zona de Produção Secundária (4 municípios – Silva Jardim, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e Magé)	13%
Zona Limítrofe (65 municípios)	7%
Municípios não enquadrados (5 municípios – Com. Levy Gasparian, Sapucaia, Areal, Paraíba do Sul e Três Rios)	2%
TOTAL Municípios do RJ (92 municípios)	12%

Municípios	Grau de Dependência 2018	Rendas Petrolíferas <i>per capita</i>
Zona de Produção Principal		
Maricá	73%	9.104,7
Arraial do Cabo	47%	2.363,1
Parati	47%	2.848,4
Quissamã	41%	4.064,8
São João da Barra	41%	4.749,2
Carapebus	40%	2.799,5
Niterói	38%	2.504,7
Campos dos Goytacazes	35%	1.402,3
Rio das Ostras	33%	1.460,4
Armação dos Búzios	32%	2.483,8
Casimiro de Abreu	32%	2.049,5
Saquarema	30%	1.202,2
Cabo Frio	28%	932,2
Macaé	26%	2.569,4
Angra dos Reis	13%	750,1
Itaguaí	12%	517,6
Duque de Caxias	6%	152,6
Rio de Janeiro	2%	86,4
Zona de Produção Secundária		
Magé	8%	175,5
Guapimirim	22%	647,5
Silva Jardim	19%	1.154,1
Cachoeiras de Macacu	16%	526,4

Considerações sobre o marco constitucional das participações governamentais

- **CF/88 = exploração do petróleo é monopólio da União (art.177)**, assegurada aos demais entes da federação (Estados, DF e Municípios), **participação no resultado da exploração** de petróleo ou gás natural **no respectivo território, plataforma continental**, mar territorial ou zona econômica exclusiva, **ou compensação financeira por essa exploração (art. 20, §1º)**.
- **EC 09/95 (arts. 176 e 177 CF/88) - flexibilizou o monopólio do petróleo exercido pela Petrobras desde 1953**: permitiu à União contratar empresas nacionais e estrangeiras para explorarem atividades ligadas ao petróleo mediante **regime de concessão** (União permaneceu proprietária das jazidas).

Considerações sobre os marcos legais das participações governamentais

LF nº 7.990/89 (regulamentou art. 20 CF/88):

- **Manteve o percentual de 5% para os royalties**
- **Alterou a periodicidade dos pagamentos de trimestral para mensal**
- **Estabeleceu vedações à aplicação dos recursos (quadro permanente de pessoal e no pagamento de dívidas)**
- **Introduziu novo critério redistributivo: estados passariam a transferir aos municípios 25% dos royalties recebidos, seguindo os critérios de distribuição do ICMS**

Lei Federal 9.478/97 (Lei do Petróleo) - regulamentou o regime de concessão e aumentou o pagamento das compensações financeiras: manteve os royalties de 5% (critérios da LF 7.990/89), introduziu nova parcela de royalties (excedentes a 5%) e três novas participações governamentais:

- ✓ **bônus de assinatura** (pgto. na proposta para obtenção da concessão; valor mínimo no edital)
- ✓ **pagamento pela ocupação ou retenção de área** (pgto. anual, fixado por km² ou fração da superfície do bloco)
- ✓ **participações especiais** (compensação extraordinária nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade; percentual varia entre 0% e 40% sobre a receita líquida da produção)

Síntese da repartição de royalties no Regime de Concessão

Royalties até 5% (arts. 48 da LF nº 9.478/97 e art. 7º da LF nº 7.990/89):

Lavra na plataforma continental	•30% Estados confrontantes com poços
	•30% Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas
	•20% Comando da Marinha
	•10% Fundo Especial (estados e municípios)
	•10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Royalties excedentes a 5% (arts. 47 e 49 da LF nº 9.478/97):

Lavra na plataforma continental	•25% Ministério da Ciência e Tecnologia
	•22,5% Estados confrontantes com campos
	•22,5% Municípios confrontantes com campos
	•15% Comando da Marinha
	•7,5% Fundo Especial (estados e municípios)
	•7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Participação Especial (máximo de 40%; art. 50 da LF nº 9.478/97 e Decreto nº 2.705/98):

Lavra na plataforma continental	•40% Ministério de Minas e Energia
	•10% Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
	•10% Municípios confrontantes com campos
	•40% Estados confrontantes com campos

Mudanças no marco legal após descoberta do Pré-Sal em 2007

- ❖ **Baixo risco exploratório e elevado potencial de produção => aprovação de 3 leis em 2010:**
 - **Lei nº 12.276/2010 (Cessão Onerosa/Capitalização da Petrobras):** Petrobras ofereceu mais ações ao mercado como forma de obter dinheiro para investir no pré-sal, sem aumentar o endividamento. Parte destas ações foi adquirida pela União.
 - **Lei nº 12.304/2010 (Criação da empresa Pré-Sal Petróleo S.A.):** com objetivo de gerir os contratos de partilha e de comercialização do petróleo e gás natural.
 - **Lei nº 12.351/2010 (Partilha da Produção e Fundo Social):** novo regime passa a conviver com concessão e cessão onerosa; prevê royalties de 15% e bônus de assinatura; não prevê participação especial.

Síntese da repartição de royalties no Regime de Partilha (suspensão STF)

Royalties de 15% (LF nº 12.351/10)

Lavra na plataforma continental	•22% Estados Confrontantes
	•5% Municípios Confrontantes
	•2% Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
	•24,5% Fundo Especial (estados e DF) segundo regras do FPE
	•24,5% Fundo Especial (municípios) segundo regras do FPM
	•22% União (Fundo Social, deduzidas parcelas destinadas aos órgãos da União)

Alteração das Regras do Regime de Concessão pela Lei nº 12.351/2010

Municípios confrontantes perdem: passam a receber 17% dos royalties até 5% e dos royalties excedentes e 5% das participações especiais:

- prevista transição: redução anual até o mínimo de 4% em 2019

Fundos Especiais destinados a todos os estados e municípios ganham: receberão 40% dos royalties até 5% e excedentes e 19% das participações especiais:

- prevista transição: royalties aumentam até atingir 54% em 2019 e participações especiais até atingir 30% em 2019.
- Critério de distribuição: mesmo do FPE e do FPM.

Alteração das Regras sobre a Destinação dos Recursos

Lei nº 12.351/10 (alterada pela LF nº 12.734/12): recursos dos **fundos especiais dos estados e municípios** (na partilha e concessão) deverão ser destinados às áreas de educação, infraestrutura social e econômica, saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e da pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e meio ambiente, em programas voltados para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas e para o tratamento e reinserção social dos dependentes químicos.

LF nº 12.858/13: royalties e PE recebidos por todos os entes dos contratos de exploração celebrados a partir de 3/12/12 sob qualquer dos 3 regimes deverão ser aplicados em **Educação (75%) e Saúde (25%) em acréscimo aos mínimos constitucionais**.

Judicialização dos novos marcos legais

ADI nº 4917 ajuizada pelo Estado do RJ em face da Lei nº 12.351/10:

- ❑ O pagamento de royalties e participações especiais insere-se no pacto federativo originário da CRFB/88, sendo uma contrapartida ao regime diferenciado de ICMS incidente sobre o petróleo.
- ❑ Por imperativo do art. 20, §1º, os royalties e participações especiais envolvem uma compensação pelos ônus ambientais e de demanda por serviços públicos.
- ❑ Ilegitimidade da aplicação do novo regime às concessões anteriores à Lei nº 12.734/12.

Judicialização dos novos marcos legais

ADI nº 4917 – Medida Cautelar – mar/13

A Min Carmem Lúcia concedeu liminar para suspender a eficácia dos artigos da Lei nº 12.734/12 impugnados, reconhecendo a urgência, já que o pagamento de *royalties* é mensal e o novo diploma alteraria os contratos assinados anteriormente, o que violaria a segurança jurídica, comprometendo a prestação de serviços essenciais dos Estados e dos Municípios produtores.

Judicialização dos novos marcos legais

ADI nº 4917 – Julgamento de Mérito

1ª data de julgamento da ADI 4917 e ações conexas => **20 de novembro de 2019.**

2ª data de julgamento da ADI 4917 e ações conexas => **29 de abril de 2020.**

3ª data de julgamento da ADI 4917 e ações conexas => **03 de dezembro de 2020.**

Por sugestão do Exmo. Sr. Min. Dias Toffoli foram iniciadas tratativas para uma solução conciliatória entre as partes. Contudo, as reuniões foram suspensas em razão da pandemia de Covid-19.

Judicialização dos novos marcos legais

ADI nº 6277 ajuizada pelo Estado do RJ em face da Lei nº 12.858/13:

- ❑ Afronta ao princípio da eficiência administrativa, em razão da vinculação de receitas originárias de entes subnacionais.

Embora negado o efeito suspensivo à ADI 6277, o ERJ não está cumprindo as vinculações previstas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- Municípios do RJ, SP e ES somados receberam 86% das rendas pagas em 2018 no país
- Para o RJ, valores representaram 12% do conjunto dos orçamentos dos 92 municípios
=> mas com diferenças significativas entre eles: peso variou de 73% a zero da receita municipal!

Recursos fundamentais para regiões confrontantes ou afetadas!!

⇒ Porém... importante buscar alternativas ... Porque...

- **Curtíssimo prazo: mudanças na distribuição** – novas regras aprovadas estão com aplicação suspensa (STF), sem previsão
- **Curto prazo: mudanças na produção** – suspensão ou redução: preços, pré-sal, escândalos de corrupção, geopolítica, de oferta e demanda, além da pandemia
- **Longo prazo: mudanças na matriz energética** – substituição de combustíveis fósseis por fontes renováveis; esgotamento das reservas ou encarecimento da produção em áreas não convencionais.

Obrigada!