



LOPP

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DE
ORÇAMENTOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MPRJ

**Análise da Evolução das Receitas das Participações Governamentais
Petrolíferas para os Municípios que Compõem o Núcleo Niterói de
Tutela Coletiva: Maricá e Niterói**

26/11/2018

1. APRESENTAÇÃO

O presente levantamento tem como objetivo analisar a evolução das Receitas das Participações Governamentais Petrolíferas (Royalties + Participações Especiais)¹, doravante nomeadas pela sigla PGs, para o conjunto dos municípios que compõem o Núcleo Niterói de Tutela Coletiva, entre os exercícios 2013 e 2018: Maricá e Niterói.

A análise se desdobra em duas vertentes: a primeira investiga aspectos legais referentes à aplicação dos royalties², enquanto a segunda se dedica à produção de informações gerenciais acerca da arrecadação e aplicação das Participações Governamentais Petrolíferas, com o fim de oferecer às Promotorias de Justiça com atribuição um repertório analítico crítico em relação às finanças dos municípios fluminenses, muitas delas dependentes, sobremaneira, das rendas petrolíferas.

O levantamento levou em conta as informações obtidas junto ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

¹ O presente relatório nomeia as PGs também como Rendas Petrolíferas e Receitas Petrolíferas.

² Nesse aspecto não cabe falar em PGs, pois apenas os royalties (parcela de 5%) têm sua aplicação sujeita a vedações legais. As Participações Especiais e a parcela de Royalties excedente a 5% podem ser aplicada em qualquer tipo de despesa, como será visto posteriormente.

De forma bastante sintética, as definições dessas duas principais PGs são assim descritas pela ANP³:

Royalty:

“O royalty é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis.

Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP, de acordo com o estabelecido pelas leis nº 9.478/1997 e nº 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos nº 2.705/1998 e nº 1/1991.¹³

Os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor. O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

- (1) Alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;*
- (2) Produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;*
- (3) Preço de referência destes hidrocarbonetos no mês (artigos 7º e 8º do Decreto nº 2.705/1998, que regulamentou a Lei nº 9.478/1997).*

Royalties = alíquota × valor da produção

Valor da produção = (V petróleo X P petróleo) + (V gn × P gn)

Onde:

³ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>

Royalties = valor decorrente da produção do campo no mês de apuração, em R\$,

Alíquota = percentual previsto no contrato de concessão do campo

V petróleo = volume da produção de petróleo do campo no mês de apuração, em m³

P petróleo = é o preço de referência do petróleo produzido no campo no mês de apuração, em R\$/m³

P gn = preço de referência do gás natural produzido no campo no mês de apuração, em R\$/m³

Participação Especial

“A participação especial é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção.

Para apuração da participação especial sobre a produção de petróleo e de gás natural, alíquotas progressivas, que variam de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada, são aplicadas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas no § 1º do Art. 50 da Lei nº 9.478/1997 (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos).

A destinação dos recursos da participação especial é realizada em função de quatro tipos de distribuições existentes na legislação:

(1) Para recursos provenientes de campos terrestres, 50% são repassados à União, 40% aos estados produtores e 10% aos municípios produtores, conforme determinado pelo art. 50 da Lei 9.478/97;

(2) Para recursos provenientes de campos com declaração de comercialidade anterior a 3 de dezembro de 2012, produção realizada pré-sal e localizados na área definida pelo inciso IV do Art. 2º da Lei 12.351/10 (DARF 3037), 50% destes recursos são destinados ao Fundo Social previsto na mesma lei, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes;

(3) Para recursos provenientes de campos marítimos, exceto pré-sal e cujas declarações de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado no art. 50 da Lei 9.478/97;

(4) Para recursos provenientes de campos marítimos com declaração de comercialidade posterior a 3 de dezembro de 2012 (DARF 3990), 50% são repassados à União, 40% aos estados confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção e 10% aos municípios confrontantes, conforme determinado pela Lei 12.858/13”.

2. VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO DAS PGs EM DESPESAS LEGALMENTE VEDADAS

2.1 Aplicações das PGs Legalmente Vedadas:

As vedações para a aplicação das PGs podem ser assim sistematizadas⁴:

i) **Royalties – parcela de 5%:**

É vedada a aplicação dos recursos oriundos da parcela de 5% dos royalties em:

- a) **pagamento do quadro permanente de pessoal**, exceto pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal 7.990/89);
- b) **pagamento da dívida**, excetuando o pagamento de dívida com a União, de acordo com a Lei Federal nº 12.858/13, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

ii) **Royalties – parcela excedente a 5%:**

Não há qualquer vedação para a aplicação dos recursos oriundos da parcela dos royalties excedente a 5%.

⁴ O Anexo I traz o extrato do processo TCE-RJ de Prestação de Contas do Município de Macuco do Exercício 2015 (PROCESSO TCE-RJ Nº 215.858-3/16) que apresenta de forma detalhada a evolução dos dispositivos legais que definem o quadro atual de vedações das aplicações das PGs.

iii) Participação Especial:

Não há qualquer vedação para a aplicação dos recursos oriundos da Participação Especial

2.2 Verificação das aplicações dos royalties (parcela de 5%) pelos municípios que compõem o Núcleo Niterói de Tutela Coletiva:

O levantamento realizado junto aos processos TCE-RJ de Prestação de Contas de Governo para os dois dos municípios que compõem o Núcleo Niterói de Tutela Coletiva entre os exercícios de 2013 a 2016 (os processos de prestação de contas para o ano de 2017 ainda não estavam conclusos) não demonstra qualquer aplicação dos royalties (parcela de 5%) em despesas legalmente vedadas, conforme consulta realizada nos processos TCE-RJ de prestação de contas de governo abaixo relacionados:

Processos TCE-RJ de Prestação de Contas de Governo:

Mun. / Ano	2013	2014	2015	2016
Maricá	208.077-6/14	214.012-2/15	215.890-1/16	205.818-3/17
Niterói	208.175-4/14	213.992-9/15	215.892-9/16	205.851-5/17

Vale registrar que havendo aplicações dos recursos dos royalties (parcela de 5%) em desconformidade com a legislação vigente, o TCE-RJ as registra nos processos de prestação de contas, conforme exemplo abaixo, referente ao Município de Nova Iguaçu no Exercício de 2016⁵:

⁵ No Anexo II é trazida de forma integral o achado do TCE-RJ referente a aplicação dos royalties (parcela de 5%) em desconformidade com a legislação vigente, como forma de difundir essa fonte adicional de

Da análise das informações constantes dos autos e pelo demonstrado no quadro anterior, pode-se concluir que o Município aplicou recursos de royalties no pagamento de despesas com amortização de dívidas com o Instituto de Previdência dos Servidores Municipais de Nova Iguaçu – PREVINI (fl. 1344), no montante de R\$ 535.643,20, à conta de recursos das parcelas de *royalties* da produção não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Tal fato contraria o disposto no artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89, razão pela qual foi apontado como **Irregularidade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Fonte: TCE-RJ - Prestação de Contas de Governo – Município de Nova Iguaçu – Exercício 2016. (Processo nº 206.015-0/17)

3. Empenhamento de Despesas com Recursos das Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)

Nos termos da análise do Corpo Instrutivo do TCE-RJ, no bojo do processo de Prestação de Contas de Governo do Município de Maricá – Exercício 2016 (nº 205.818-3/17), o valor de recursos empenhados com recursos dos royalties foi bastante superior ao efetivamente arrecadado, o que revela inexactidão no processo de planejamento, sinalizado como “Impropriedade” e “Recomendação” conforme descritos abaixo:

informação para as análises das Promotorias de Justiça. (Prestação de Contas de Governo do Município de Nova Iguaçu – Processo TCE-RJ nº 206.015-0/17)

Verifica-se que o Município procedeu ao empenhamento de despesas à conta de recursos de royalties no valor de R\$329.259.375,08, montante consideravelmente superior ao valor de fato recebido, que totalizou R\$170.043.145,87. Tal fato, portanto, pode revelar inexatidão no planejamento que resulta em desequilíbrio financeiro da fonte e, por conseguinte, causa impacto negativo no resultado financeiro do município, podendo ocasionar déficit ao final do exercício, não sendo observadas, assim, as normas estabelecidas pelos artigos 1º e 12 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF.

Fonte: TCE-RJ - Prestação de Contas de Governo – Município de Maricá – Exercício 2016. (Processo nº 205.818-3/17; fls. 1179)

IMPROPRIEDADE N.º 19

Quanto ao empenhamento de despesas à conta de recursos de royalties em montante significativamente superior aos recursos recebidos proporcionando considerável desequilíbrio dessa fonte de recurso.

DETERMINAÇÃO N.º 22

Para que sejam utilizados critérios objetivos no planejamento do orçamento, com observação das normas técnicas e legais, considerando para tanto a evolução da receita nos últimos três anos, os efeitos das alterações na legislação, bem como qualquer outro fator relevante que possa impactar na arrecadação das receitas, de modo a evitar o desequilíbrio financeiro ao final do exercício, em atendimento ao previsto nos artigos 1º e 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF.

Fonte: TCE-RJ - Prestação de Contas de Governo – Município de Maricá – Exercício 2016. (Processo nº 205.818-3/17; fls. 1179)

4. ANÁLISES GERENCIAIS ACERCA DA ARRECADAÇÃO E APLICAÇÃO DAS PGs PELOS MUNICÍPIOS DO NÚCLEO DE NITERÓI

4.1 - Breve Contextualização da Evolução das PGs

Como sabido, teve início em julho de 2014 a trajetória de queda do preço internacional do petróleo, o que significou, sobretudo, a diminuição do ritmo de crescimento da economia Chinesa; o aumento de estoques de derivados nos Estados Unidos e a incapacidade de contenção da oferta pela OPEP. O Gráfico 01, abaixo, evidencia esta redução em US\$/barril. A cotação atingiu o mínimo de US\$ 34,7/barril em janeiro de 2016 e iniciou uma recuperação intermitente até atingir a máxima cotação do ano, ou seja, de US\$ 83,02 em out/18.

Gráfico 01 – Evolução do Preço do Barril de Petróleo (US\$ /BRENT)



Fonte: IPEADATA

As variações abruptas na cotação internacional do petróleo no período 2013-2017 refletiram-se nas receitas estaduais (rubrica “Participações Governamentais Petrolíferas”), conforme sintetizado no Quadro 01, em que se destacam as acentuadas e sucessivas reduções nos anos de 2014 (-39,2%) e 2015 (-34,0%), trazendo como consequência uma redução que atingiu o mínimo anual de R\$ 3,5 bilhões em 2016, valores expressivamente inferiores aos R\$ 8,7 bilhões arrecadados em 2014.

Quadro 01: Arrecadação das Participações Governamentais Petrolíferas (Royalties + Participações Especiais) - ERJ: 2013-2017					
Participações Governamentais Petrolíferas	2013	2014	2015	2016	2017
Royalties	2.982.024.867,88	3.213.771.450,00	2.308.763.480,00	1.985.993.414,74	2.651.067.338,73
Participações Especiais	5.240.161.456,79	5.492.211.700,00	2.985.813.100,00	1.507.269.620,69	4.464.035.710,05
Total	8.222.186.324,67	8.705.983.150,00	5.294.576.580,00	3.493.263.035,43	7.115.103.048,78
Variação		2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
		5,9%	-39,2%	-34,0%	103,7%

Fonte: ANP

A redução das PGs no período em análise foi tão severa que os Estados e Municípios beneficiários dessas rendas petrolíferas sensibilizaram o Senado no sentido de que editasse um Ato Normativo (Resolução nº 2/2015), alterando a Resolução nº 43/2001, que os autorizasse a utilizar os royalties a receber como garantia para contratação de operações de crédito, *in verbis*:

Resolução do Senado Federal nº 43/2001 (Incluído pela Resolução n.º 2, de 2015):

“§ 4º Excepcionalmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sofreram redução nas receitas de que trata o inciso VI, inclusive de participações especiais, poderão contratar operações financeiras no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os royalties a serem recebidos, contanto que o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano, sem a observância do disposto nas alíneas do referido inciso e no § 2º, bem como dos limites de que trata o art. 7º, ressaltando que a aplicação da totalidade do recurso observará a legislação aplicável a cada fonte de receita.” (Incluído pela Resolução n.º 2, de 2015)!”

Quando se avança na análise para o período mais recente, comparando o acumulado de janeiro a setembro de 2018 com o mesmo período do ano anterior (Quadro 02), observa-se um movimento expressivo de recuperação das receitas das Participações Governamentais, na ordem de 76%.

Quadro 02: Arrecadação das Participações Governamentais Petrolíferas (Royalties + Participações Especiais) - ERJ: jan a set/2017 - jan a set/2018			
Participações Governamentais Petrolíferas	até setembro/17	até setembro/18	Variação (%)
Royalties	1.954.847.435,40	2.891.684.905,17	47,9%
Participações Especiais	3.330.126.478,61	6.403.453.198,70	92,3%
Total	5.284.973.914,01	9.295.138.103,87	75,9%

Fonte: ANP

4.2 – Análise da Variação das Receitas das Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)

A análise da variação das PGs no período 2013-2018 foi desdobrada em dois períodos:

- i) O primeiro cobrindo o período 2013 a 2017, em que as informações se referem a exercícios findos e para qual foi necessária a correção dos valores nominais pelo IPCA/IBGE, a fim de afastar o efeito inflacionário. A análise do período 2013-2017 traz, portanto, as informações acerca da distribuição das PGs tanto em valores nominais (históricos) quanto em valores reais, corrigidos para o ano de 2017, possibilitando uma base de comparação mais precisa.
- ii) O segundo cobrindo o período entre janeiro/18 e setembro/18, comparando-o com o mesmo período do ano anterior, para o qual não foi aplicada correção monetária em virtude da insignificância do impacto inflacionário nesse universo de análise.

Os Quadros 03 e 04 sintetizam as variações das PGs no período 2013-2017 em valores nominais e reais, respectivamente, revelando que, em sentido inverso ao ocorrido com o Estado do Rio de Janeiro (Quadro 01) e com grande parte dos municípios fluminenses, os municípios de Maricá e Niterói obtiveram um ininterrupto crescimento das rendas petrolíferas mesmo no período 2014-2016, em que a cotação internacional do petróleo despencou de US\$ 115/barril para US\$ 35/barril (Gráfico 01).

Tal trajetória de crescimento deve-se, sobretudo, à produção de petróleo do Campo de Lula, inserido na área formada pelas projeções dos limites municipais de Maricá e Niterói na plataforma continental. A produção do Campo de Lula saltou de 86 mil barris/dia em janeiro/2013 para 879 mil barris/dia em julho/2018. Um crescimento da produção de cerca de 10 vezes, que coloca o campo como responsável por cerca de 34% de toda a produção nacional de petróleo, que foi de 2,57 milhões de barris/dia em julho/2018.

Quadro 03 - Receita das Participações Governamentais Petrolíferas em Valores Nominais: 2013 a 2017							
Município	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)					Variações	
	2013	2014	2015	2016	2017	2013 a 2017	2016 a 2017
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (E - A) / (A)	(G) = (E - D) / (D)
Maricá	R\$ 143.440.919,50	R\$ 221.136.577,90	R\$ 275.044.998,86	R\$ 300.866.307,71	R\$ 746.782.550,64	420,6%	148,2%
Niterói	R\$ 130.810.173,42	R\$ 200.332.833,27	R\$ 239.639.445,41	R\$ 290.095.764,24	R\$ 615.163.046,01	370,3%	112,1%

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>)

Quadro 04 - Receita das Participações Governamentais Petrolíferas em Valores Reais, Corrigidos pelo IPCA (IBGE): 2013 a 2017							
Município	Participações Governamentais (Royalties + PE)					Variações	
	2013	2014	2015	2016	2017	2013 a 2017	2016 a 2017
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F) = (E - A) / (A)	(G) = (E - D) / (D)
Maricá	R\$ 190.158.082,20	R\$ 276.799.527,71	R\$ 323.538.575,92	R\$ 319.790.798,46	R\$ 746.782.550,64	292,7%	133,5%
Niterói	R\$ 173.413.638,15	R\$ 250.759.210,26	R\$ 281.890.618,71	R\$ 308.342.787,81	R\$ 615.163.046,01	254,7%	99,5%

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>)

Em meio à crise fiscal nacional e, sobretudo, do Estado do Rio de Janeiro, os municípios de Niterói e Maricá experimentaram entre 2013 e 2017 uma situação especialíssima de elevação das receitas públicas, graças a um fator completamente exógeno à economia local/regional, bem como à capacidade administrativa dos gestores públicos.

Em função da recente pujança da produção do Campo de Lula, como anteriormente anotado, as receitas de PGs em termos reais (valores corrigidos pela inflação) observaram um crescimento expressivo entre 2013 e 2017: Maricá teve as receitas de PGs triplicadas (292,7%), enquanto Niterói experimentou uma elevação de aproximadamente 2,5 vezes (254,7%). Entre os anos de 2016 e 2017, o ritmo de crescimento das PGs para esses municípios foi ainda mais acentuado, certamente acelerada pela elevação do preço internacional do barril de petróleo (ver Gráfico 01): Maricá observou uma elevação de 133,5% entre 2016 e 2017, enquanto Niterói viu dobrada suas receitas de PGs (99,5%).

Ao aproximarmos a análise para o período mais recente, comparando o período janeiro-setembro/2018 com o mesmo período do ano anterior (Quadro

05), observa-se a trajetória de pleno crescimento das PGs para ambos os municípios: Niterói observando crescimento de 94,9% e Maricá de 79,2%.

Quadro 05 - Receita das Participações Governamentais Petrolíferas em Valores Nominais: jan-set/18 vis-à-vis jan-set/17

Município	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)		Variação (C) = (B - A) / (A)
	jan-set/17	jan-set/18	
	(A)	(B)	
Maricá	R\$ 546.678.535,07	R\$ 979.726.992,81	79,2%
Niterói	R\$ 442.765.394,11	R\$ 863.081.948,21	94,9%

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>)

4.3 – Análise do Grau de Dependência das Receitas Públicas em Relação às PGs

As PGs, além de possuírem um caráter finito a longo prazo, são marcadas por movimentos erráticos se examinadas em curto prazo, pois flutuam em função do volume de produção, do preço do barril e da taxa de câmbio, variáveis que podem sofrer alterações repentinas por razões completamente à margem da esfera de controle da Gestão Municipal. Dito de outra forma, determinado município pode experimentar, de um ano para outro, uma fortíssima elevação/redução das PGs devido ao comportamento das variáveis que parametrizam a distribuição das rendas petrolíferas (preço internacional do barril, taxa de câmbio e volume de produção).

Assim, o grau de dependência das receitas públicas em relação às PGs não deve ser analisado de forma isolada e estática, mas sim de forma combinada com a aplicação dessas receitas e em uma perspectiva temporal. Imagine-se, por exemplo, uma forte elevação do preço internacional do barril de petróleo capaz

de ampliar em muito a arrecadação das PGs de determinado município e, conseqüentemente, elevar o grau de dependência do mesmo em relação às rendas do petróleo. O importante, tomando-se esse exemplo como referência, é saber onde foi aplicada essa renda “extraordinária” não antecipada, oriunda de uma elevação repentina das PGs: se, em linhas gerais, serviu para ampliar o gasto com pessoal e outras despesas correntes ou se foi canalizada para despesas de investimentos.

A princípio, a gestão responsável dos recursos públicos apontaria o investimento como melhor aplicação das PGs por duas principais razões:

- i) Não se deve alocar uma fonte de recursos finita e errática como das PGs em despesas com pessoal ou outras despesas correntes, sob o risco de tornar o custeio dependente de uma receita incerta;
- ii) A aplicação das PGs em despesas com investimentos possibilita, a médio e longo prazos, a ampliação da infraestrutura necessária para a ampliação da base econômica municipal, tornando-o menos dependente das rendas petrolíferas.

Por outro lado, a análise do grau de dependência em relação às PGs não pode ser feita pontualmente, mas sim a partir de uma análise temporal. Como exemplificado anteriormente, a variação de forma abrupta de um ou mais componentes que determinam o valor das PGs pode marcar determinado exercício como sendo de forte dependência das rendas petrolíferas, sem permitir uma análise mais apurada da gestão fiscal. Alternativamente, quando se realiza o acompanhamento no tempo do grau de dependência das PGs é possível obter uma percepção mais balizada sobre o compromisso do gestor em tornar o município menos dependente das rendas petrolíferas.

O Quadro 06 sintetiza as informações acerca do Grau de Dependência dos municípios em relação às PGs para os exercícios de 2013 e 2017, por serem representativos de duas diferentes conjunturas: o Exercício de 2013 captura o momento em que a produção do Campo de Lula ainda não tem peso significativo na produção nacional (ver seção 3.2), enquanto o Exercício de 2017 combina uma conjuntura de elevadíssima produção do Campo de Lula com a recuperação da cotação internacional do petróleo (ver Gráfico 01).

Quadro 06 - Grau de Dependência da Receita Total em Relação às Receitas Petrolíferas: 2013 e 2017						
Município	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs) e Receita Total				Grau de Dependência em Relação às PGs	
	2013		2017		2013	2017
	PGs	Receita Total (Exceto Intra-Orçamentárias)	PGs	ReceitasTotal (Exceto Intra-Orçamentárias)	PGs / Receita Total	PGs / Receita Total
Maricá	R\$ 143.440.919,50	R\$ 391.294.201,10	R\$ 746.782.550,64	R\$ 1.150.880.646,50	36,7%	64,9%
Niterói	R\$ 130.810.173,42	R\$ 1.518.265.585,20	R\$ 615.163.046,01	R\$ 2.499.793.185,50	8,6%	24,6%

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>); TCE-RJ (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária)

O Quadro 06 deixa patente que o Grau de Dependência em relação às Receitas Petrolíferas dos municípios em análise acompanha a produção petrolífera do Campo de Lula (ver Seção 4.2), bem como a variação da cotação internacional do petróleo. Dito de outra forma, o Grau de Dependência em relação às PGs responde muito mais às variações do valor das próprias Rendas Petrolíferas do que à redução de outras fontes de receitas não oriundas das compensações petrolíferas.

A amplitude do Grau de Dependência em relação às Receitas Petrolíferas, que variou entre 8,6% (Niterói, 2013) e 64,9% (Maricá, 2017), **mostra um quadro preocupante de sujeição da solvência financeira dos municípios às rendas petrolíferas**. Serve como parâmetro para determinação desse quadro crítico de dependência, por exemplo, a informação de que em 2013 as PGs

representaram 97% das Despesas com Pessoal e Encargos (= $PGs/Despesas$ com Pessoal e Encargos = $R\$ 143.440.919,50/R\$ 148.068.557,20 = 97\%$).

4.4 – Participações Governamentais Petrolíferas (PGs) x Despesas Orçamentárias com Pessoal x Despesas Orçamentárias com Investimento

Esta seção dedica-se a averiguar as despesas municipais com Investimento e com Pessoal vis-à-vis à arrecadação das Participações Governamentais Petrolíferas para o período compreendido entre os exercícios de 2013 a 2017. Trata-se de uma análise indicativa do grau de comprometimento da gestão municipal, com uma alocação racional das despesas que permita, em termos ideais: i) não ampliar as despesas de custeio, frente a um quadro de redução das PGs; ii) ampliar as despesas de investimento nos momentos de elevação das PGs.

Vale sublinhar o caráter indicativo da presente análise, uma vez que há um conjunto maior de variáveis (para além das receitas petrolíferas) determinantes da trajetória do comportamento das Despesas de Investimentos e Despesas de Pessoal.

Como antes enfatizado, a alocação das Receitas Petrolíferas com Despesas Correntes é duplamente temerária, seja em virtude do caráter errático e finito dessas receitas, seja pela perda de oportunidade de ampliar, via investimento, a base produtiva municipal, tornando-o menos dependente das compensações petrolíferas.

Frisa-se que o TCE-RJ, no bojo dos processos de prestação de contas de governo municipal, convergindo com as preocupações do LOPP/MPRJ, vem recomendando aos municípios atenção à alocação dos royalties com despesas correntes, conforme exemplificado no extrato destacado a seguir:

É sabido que o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos <i>royalties</i> decorrentes da exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotar.
--

(...)

Dessa forma, espera-se que a aplicação dos recursos dos <i>royalties</i> esteja direcionada a atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável sem prejuízo, contudo, ao meio ambiente.
--

Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam a demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão de obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada município. Em outras palavras, deve-se evitar o comprometimento contínuo de recursos dos <i>royalties</i> em despesas correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer o resultado fiscal do município no futuro.

(...)

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar **recomendação** ao final deste relatório para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

Fonte: TCE-RJ, Processo nº 205.993-9/17 de Prestação de Contas de Governo Municipal: Prefeitura de Cantagalo, Exercício 2014, fls. 1075/1075v.

Ainda em caráter introdutório, cumpre alertar para o elevadíssimo risco ao equilíbrio orçamentário-fiscal, notadamente pela prática de elevar de forma substantiva as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais em conjunturas de crescimento das Rendas Petrolíferas. Tal risco deve-se ao fato de as PGs comporem a Receita Corrente Líquida (RCL)⁶, até porque o limite máximo legal da Despesa de Pessoal do Poder Executivo Municipal é de 54% da mesma RCL (arts. 19 e 20 da LRF). Pode-se demonstrar teoricamente esse risco a partir de um exemplo bastante didático (Box 01), a seguir:

⁶ A definição da RCL é dada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)

“Art. 2º - Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

IV - **receita corrente líquida**: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

(...)

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

(...)”

Box 01: Exemplificação Hipotética do Risco de Elevação das Despesas com Pessoal em Conjunturas de crescimento do Preço do Petróleo para Municípios Dependentes das Rendas Petrolíferas.

O Município “X”, após uma sucessão de anos de preços elevados do barril de petróleo, eleva seus gastos com pessoal e alcança no ano “t”, ao final do período, Despesas de Pessoal (DP) no valor de R\$ 48,00/ano. Sendo sua Receita Corrente Líquida (RCL) de R\$ 100/ano, o município estaria atendendo às regras da LRF, pois suas despesas com pessoal estariam no patamar de 48% da RCL (= $DP/RCL = 48/100 = 48\%$). Registra-se, complementarmente, que o Município “X” possui um grau elevado de dependência em relação às Rendas Petrolíferas, de 50%, ou seja, metade da RCL é composta pela entrada dos recursos das PGs.

Fixado esse quadro hipotético para o ano “t”, imagine que no ano subsequente (“t + 1”) ocorra uma redução da cotação internacional do petróleo da ordem de 30%, com redução idêntica das Rendas Petrolíferas. Supondo tudo o mais constante, a RCL do Município “X” irá ser reduzida em 15,0% (pois as PGs representam 50% da RCL), fixada no novo patamar de R\$ 85,00/ano. Neste novo cenário, ainda que o Município “X” não eleve sua Despesa de Pessoal entre os anos “t” e “t + 1”, que continua fixada em R\$ 48,00/ano, ele passa a descumprir a LRF, dado que o comprometimento no ano “t + 1” passa a ser de 56,5% (= $DP/RCL = R\$ 48/R\$ 85 = 56,5\%$).

O Quadro 07, a seguir, indica a evolução das Receitas Petrolíferas, das Despesas com Investimento e com Pessoal e Encargos Sociais para o período 2013-2017, desdobrada em dois intervalos: i) o intervalo que compreende a gestão municipal 2013-2016; ii) o primeiro ano (2017) da gestão subsequente. Quanto ao processo sucessório da Chefia do Executivo Municipal, deve ser anotado que não houve mudança na gestão do Município de Niterói, tendo sido

reeleito o prefeito Rodrigo Neves Barreto, contudo por siglas diferentes: 2012-2016 o prefeito era filiado ao PT, tendo migrado para o PV na atual gestão.

O Município de Maricá experimentou alternância de prefeito, ambos filiados ao mesmo partido político, ou seja, o PT: Washington Luiz Cardoso Siqueira (Quaquá) entre 2012-2016 e Fabiano Horta para o mandato atual.

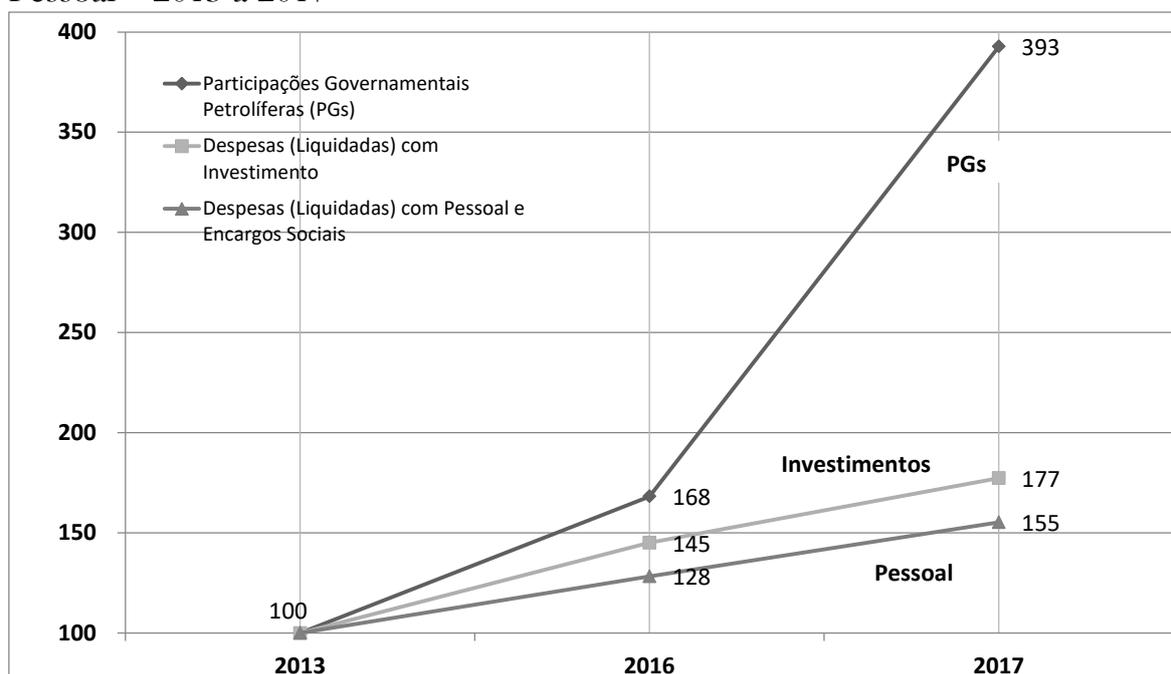
Na sequência desta análise, os valores referentes aos exercícios de 2013 e 2016 foram corrigidos pela inflação medida pelo IPCA/IBGE para valores de 2017, permitindo uma comparação do quantitativo em termos reais (ou seja, eliminando os efeitos inflacionários). Como recurso simplificador, os valores foram apresentados na base 100, ou seja, igualaram-se os valores de 2013 a 100 para as três variáveis em confronto (PGs, Despesas com Pessoal e Despesas com Investimento), permitindo um acompanhamento bastante claro da evolução dos mesmos.

Quadro 07 - Comparativo entre a Variação das PGs, Despesas com Investimentos e Despesas com Pessoal, em valores reais corrigidos pelop INPC/IBGE: 2013 a 2017						
Município	Maricá			Niterói		
Ano	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)	Despesas (Liquidadas) com Investimento	Despesas (Liquidadas) com Pessoal e Encargos Sociais	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)	Despesas (Liquidadas) com Investimento	Despesas (Liquidadas) com Pessoal e Encargos Sociais
2013	190.158.082,20	67.890.211,36	202.174.880,52	173.413.638,15	42.999.788,09	858.759.352,35
2016	319.790.798,46	98.509.472,62	259.374.265,50	308.342.787,81	369.631.005,75	912.772.362,08
2017	746.782.550,64	120.411.544,00	313.902.258,78	615.163.046,01	257.025.558,60	954.358.078,70
Informações na Base 100 (2013=100)						
Município	Maricá			Niterói		
Ano	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)	Despesas (Liquidadas) com Investimento	Despesas (Liquidadas) com Pessoal e Encargos Sociais	Participações Governamentais Petrolíferas (PGs)	Despesas (Liquidadas) com Investimento	Despesas (Liquidadas) com Pessoal e Encargos Sociais
2013	100	100	100	100	100	100
2016	168	145	128	178	860	106
2017	393	177	155	355	598	111

Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>); TCE-RJ (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária)

O desdobramento das informações trazidas pelo Quadro 07 permite uma análise gráfica indicativa do grau de compromisso da Gestão Municipal com a utilização responsável das rendas petrolíferas:

Gráfico 02 – **Maricá:** Comparativo da Evolução das Participações Governamentais Petrolíferas, das Despesas de Investimento e das Despesas de Pessoal – 2013 a 2017



Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>); TCE-RJ (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária)

Entre 2013 e 2017, o Município de Maricá teve suas Rendas Petrolíferas praticamente quadruplicadas, passando de R\$ 190,2 Milhões (2013) para R\$ 746,8 Milhões (2017), já corrigido o valor de 2013 pela inflação.

Utilizando-se da leitura gráfica, as Rendas Petrolíferas pularam de 100 (2013) para 393 (2017). Em paralelo a esse avanço, cresceram também as despesas com Investimentos (77%) e Pessoal (55%), **indicando um procedimento temerário de elevar substancialmente as despesas correntes**

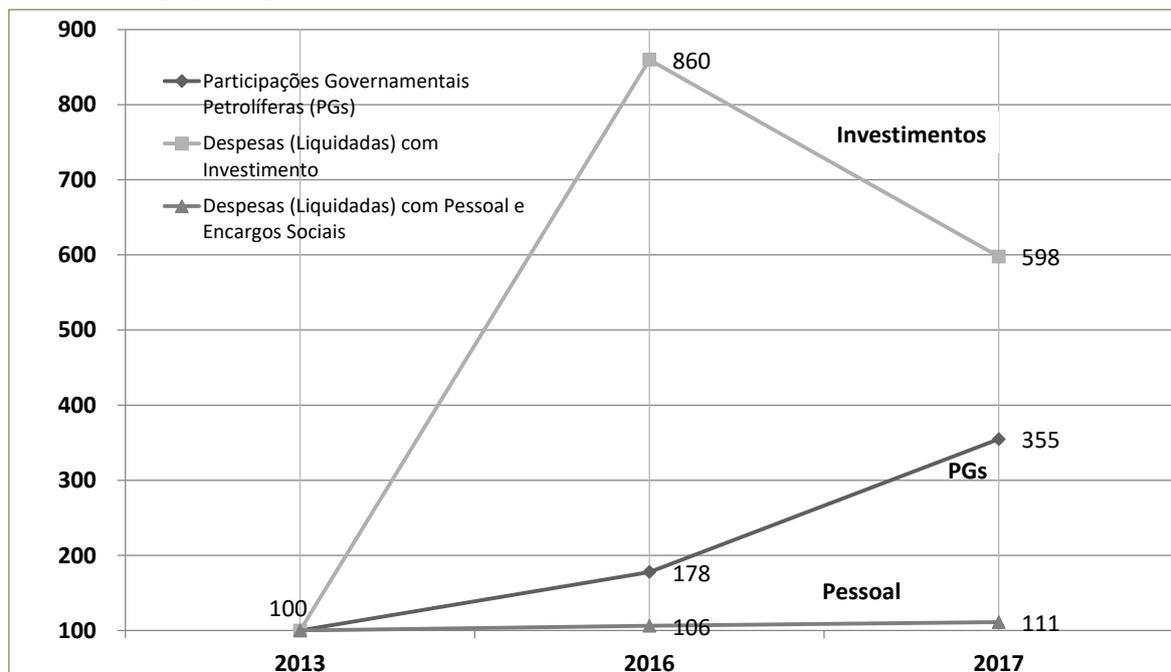
para fazer frente a gastos com pessoal, baseado no influxo de uma receita errática, variável e finita, como são aquelas provenientes das compensações financeiras petrolíferas.

Como parâmetro para determinar o crescimento incomum das Despesas com Pessoal de Maricá, vale registrar que, para o mesmo período 2013-2017, **o conjunto dos 92 municípios fluminenses reduziram as Despesas com Pessoal em 4,0%⁷**, em termos reais, ou seja, já corrigido o efeito inflacionário.

Chama atenção ainda a inexpressiva evolução das Despesas com Investimentos no primeiro ano do mandato 2017-2020, que passaram de 145 (2016) para 177 (2017), mesmo diante do excepcional crescimento das Rendas Petrolíferas, que saltaram, nesse último exercício, de 168 (2016) para 393 (2017).

⁷ Levantamento realizado pelo LOPP/MPRJ com base nos Relatórios de Gestão Fiscal dos municípios, disponibilizados pelo TCE-RJ.

Gráfico 03 – **Niterói**: Comparativo da Evolução das Participações Governamentais Petrolíferas, das Despesas de Investimento e das Despesas de Pessoal – 2013 a 2017



Fonte: ANP (<http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>); TCE-RJ (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária)

O Município de Niterói, de forma mais prudente, valeu-se da elevação das Rendas Petrolíferas (de R\$ 173,4 Milhões em 2013, para R\$ 615,2 Milhões em 2017, para privilegiar o incremento das Despesas com Investimento, multiplicando-as por seis nesse mesmo período: de R\$ 43,0 Milhões (2013) para R\$ 257,0 Milhões (2017). Essa expressiva elevação das Despesas com Investimentos parece ser decorrente do insignificante investimento realizado pelo Município de Niterói em 2013 em relação às Despesas Totais, é dizer, de apenas 2,6%. No entanto, houve drástica redução das Despesas com Investimentos entre 2016 (860) e 2017 (598), justamente em um período de clara elevação da capacidade de investimento propiciada pela elevação das Rendas Petrolíferas: de 178 (2016) para 355 (2017).

Quanto às Despesas com Pessoal, houve elevação de 11% no período 2013-2017 (de 100 para 111), significativamente menor do que aquele apurado na gestão de Maricá, mas bastante superior à média dos municípios fluminenses para o período 2013-2017 que, como visto, foi de redução de 4,0%, em termos reais (descontada a inflação).

5 – SUGESTÕES DE PROCEDIMENTOS

Tomando por base as informações trazidas nos processos de prestação de contas de governo do TCE-RJ, nenhum dos municípios aplicou recursos dos royalties em despesas legalmente vedadas entre os exercícios de 2013 e 2017, como apresentado na Seção 02.

As sugestões de procedimentos serão restritas, portanto, ao caráter preventivo, no sentido de recomendar aos gestores públicos o compromisso com a aplicação responsável das Participações Governamentais Petrolíferas (PGs), por meio de duas combinadas posturas:

i) Não se deve alocar uma fonte de recursos finita e errática como aquelas provenientes das PGs em despesas correntes, sob o risco de tornar o custeio dependente de uma receita incerta;

ii) A aplicação das PGs em despesas com investimentos possibilita, a médio e longo prazos, a ampliação da infraestrutura necessária para a ampliação da base econômica, tornando o Município menos dependente das rendas petrolíferas.

Seria prudente, a título sugestivo, que, em função do elevado grau de dependência das Receitas Totais em relação às PGs (Seção 3.3), os gestores de Niterói e Maricá fossem alertados quanto ao risco de alocarem as receitas petrolíferas em despesas de custeio, sob pena de se tornarem insolventes na hipótese de um novo quadro de redução abrupta da cotação internacional do

petróleo, conforme demonstrado na Seção 4.4. Tal recomendação é ainda mais valiosa nos períodos de alta da cotação do barril, como a atual, dado que a vinculação atual das elevadas rendas petrolíferas às despesas correntes amplia, ainda mais, o risco de insuficiência de caixa para arcar com o custeio em conjunturas de baixa da cotação do petróleo.

O crescimento da Despesa com Pessoal (55%) em Maricá no período 2013-17, como detalhado na Seção 4.4 indica um procedimento temerário de elevar substancialmente as despesas correntes para fazer frente a gastos com pessoal, baseado no influxo de uma receita errática, variável e finita, como são aquelas provenientes das compensações financeiras petrolíferas. Vale registrar que, para o mesmo período 2013-2017, o conjunto dos 92 municípios fluminenses reduziram as Despesas com Pessoal em 4,0% , em termos reais, ou seja, já corrigido o efeito inflacionário.

Outra face do mesmo problema consiste no comportamento detectado no primeiro ano do mandato 2017-2020: Maricá ampliou os investimentos em proporção muito inferior ao crescimento das Rendas Petrolíferas, enquanto Niterói operou uma redução drástica nessas mesmas despesas (investimentos), conforme demonstrado na Seção 4.4 . Tal prática é ainda mais gravosa em um momento de alta dos preços do petróleo, posto que o excesso de arrecadação ditado pelas Rendas Petrolíferas resulta em um crédito adicional suplementar que poderia ser aportado em despesas de investimentos. Já em uma conjuntura de insuficiência de arrecadação, decorrente de uma eventual queda do preço do barril, não sobrarão recursos para investimentos.