

A Arrecadação dos Royalties do Petróleo pelo Município de Campos dos Goytacazes nos Últimos Dez Anos: o Fim do Poço?

Christiano Abelardo Fagundes Freitas ¹

Mariana Dias Bousquet Boynard de Faria²

Paulo Marcos Machado Ribeiro Lima³

Rafael Crespo Maciel Machado⁴

Romeu e Silva Neto⁵

GT 1. Reestruturação do espaço urbano-regional, dinâmica econômica e impactos no emprego

Resumo

Este artigo pretende analisar a arrecadação dos royalties do petróleo e das participações especiais pelo município de Campos dos Goytacazes (RJ), no período compreendido entre 2010 e 2020, ou seja, nos últimos dez anos, bem como a ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 4917, ajuizada pelo estado do Rio de Janeiro, questionando, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a constitucionalidade da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, determinando novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e

¹ Advogado. Vice-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 12ª Subseção (RJ). Vice-presidente da Academia Campista de Letras. Professor do Centro Universitário Fluminense (UNIFLU), da Universidade Salgado de Oliveira e da Universidade Candido Mendes. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM). Professor e coordenador do Curso de Pós-graduação *lato sensu* em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho do UNIFLU. E-mail: fagundes.3@hotmail.com.

² Advogada. Procuradora do município de São Francisco de Itabapoana (RJ). Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM). Pós-graduanda *lato sensu* em Direito Processual Civil pelo Curso FMB. E-mail: marianadiasbousquet@gmail.com.

³ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM), Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela UNIFLU/FDC, Graduação em Direito pela UNIFLU/FDC (1998). Professor do curso de graduação e de pós-graduação *lato sensu* do UNIFLU/FDC. Ex-professor da Sociedade Universitária Redentor (2019/2020). Professor Da Universidade Salgado de Oliveira. Ex-professor Titular IV da Universidade Estácio de Sá (2002/2018). Advogado com experiência na área de Direito Empresarial e Direito Imobiliário, com ênfase em Falência, Recuperação Empresarial, Dissolução Empresarial, Permuta e Incorporação Imobiliária. E-mail: pmrlima2@hotmail.com

⁴ Advogado. Diretor-geral da Escola Superior de Advocacia (ESA) da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), 12ª Subseção (RJ). Professor da graduação e da pós-graduação *lato sensu* do Centro Universitário Fluminense (UNIFLU), mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades (UCAM). E-mail: rcmm.professor@gmail.com

⁵ Engenheiro Civil. Mestre pela UFF. Doutor em Engenharia de Produção pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Pós-doutor em Economia Industrial pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professor dos Cursos de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos dos Goytacazes(RJ).

outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Ou seja, aquele diploma legal propõe uma redistribuição de recursos de royalties de petróleo entre estados e municípios. Será feito um enfoque acerca da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro (Alerj), instalada em 18/3/2021, para investigar a queda na arrecadação deste estado no que tange às receitas compensatórias da exploração de Petróleo e Gás.

Palavras-chave: petróleo; royalties; Campos dos Goytacazes.

1. Introdução

Em primeiras linhas, mister trazer à baila informações do município em questão, tais como localização, população e sua importância econômica. Campos dos Goytacazes está localizado no norte do estado do Rio de Janeiro, sendo o maior em extensão territorial desse estado, possuindo 4.032, 487Km², estando na posição 371^o entre os 5570 municípios brasileiros. Segundo dados do IBGE, Campos dos Goytacazes tem uma população estimada em 511.168 habitantes (2020).

De acordo com o IBGE, no ano de 2019, o salário médio mensal, em Campos dos Goytacazes, era equivalente a 2.4 salários mínimos, sendo a proporção de pessoas ocupadas, em comparação à população total, de 19.1%. Já no que diz respeito à relação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 16 de 92 e 37 de 92, respectivamente. Por sua vez, na comparação com cidades do país todo, ocupava a posição 651 de 5570 e 1518 de 5570, respectivamente.

O município de Campos dos Goytacazes, fundado em 28 de março de 1835, tem papel de destaque na História do Brasil. Foi a primeira cidade da América Latina a ter luz elétrica; teve o campista Nilo Peçanha como presidente da nação; possui a livraria mais antiga do País(AO LIVRO VERDE) e ainda em atividade, o que é deveras relevante num país em que a leitura não é estimulada.

Cidade rica em seu folclore, destacando-se manifestações como o Jongo e Mana-Chica (danças típicas), a lenda do Ururau da Lapa, contando ainda com a tradicional Cavahada de Santo Amaro, evento em louvor a Santo Amaro, Padroeiro da Baixada Campista, que atrai pessoas de diversos municípios, num ato de fé que já acontece há mais de três séculos.

Na Literatura, Campos presenteou o mundo com o romancista José Cândido de Carvalho, autor de obras importantíssimas, como “O Coronel e o

Lobisomem”, publicada no ano de 1964. Campos dos Goytacazes foi conquistando destaque no cenário econômico não só no aspecto regional, como também internacional, sendo, inicialmente, pela vasta produção sucroalcooleira, isso no século XIX, indo até metade do século XX, depois veio o ciclo expansivo, decorrente do investimento na indústria petrolífera, o que tem muita importância para o tema ora analisado.

As assertivas acima, referentes aos ciclos econômicos experimentados pelo município de Campos, são ratificadas por SILVA e HASENCLEVER (2019), *ipsis litteris*:

Historicamente, o atual município de Campos dos Goytacazes galgou crescente importância no cenário econômico regional, nacional e internacional. Ao longo do século 19 e primeira metade do século 20, Campos dos Goytacazes vivenciou dois ciclos expansivos baseados na produção sucroalcooleira, tendo ostentado no final do século 19 a posição de município com maior produção açucareira do país. Ao final do século 20 e início do século 21, um terceiro ciclo expansivo se apresentou para Campos dos Goytacazes e demais municípios do norte fluminense. O recente ciclo expansivo baseia-se nos investimentos da indústria petrolífera, tendo em vista a exploração e produção de petróleo e gás – P&G – na Bacia de Campos.

Este novo ciclo, agora fundamentado em atividades industriais e de serviços ligados à exploração e produção de P&G, caracteriza-se por vultosos investimentos em infraestrutura produtiva offshore, em expressivos dispêndios com atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e pesados gastos na contratação de serviços ligados à indústria. Além disso, entre as externalidades positivas da produção petrolífera no norte fluminense, que respondeu em 2014, segundo a Agência Nacional de Petróleo – ANP – por 68,4% da produção de óleo e 45,3% da produção de gás natural do país, estão as receitas de royalties e participações especiais auferidas pelos municípios no entorno da Bacia de Campos, com destaque para o município de Campos dos Goytacazes, que liderou por muitos anos o ranking de maior receptor de royalties do país.

(...)

Os dois ciclos expansivos anteriores à atividade petrolífera, como mencionado anteriormente, eram fundamentados na produção sucroalcooleira e não resultaram em desenvolvimento socioeconômico de Campos dos Goytacazes (ROSENDO; CARVALHO, 2004), no entanto, baseando-se nos investimentos petrolíferos e em suas potenciais externalidades, entre elas os royalties petrolíferos, o ciclo expansivo do petróleo apresentou-se com extraordinário potencial para promover mudanças estruturais e institucionais em Campos dos Goytacazes e região norte fluminense, especialmente por conta do alto conteúdo tecnológico da indústria.

A Bacia de Campos possui uma área de cerca de 100 mil quilômetros quadrados, situada na região que se estende do centro-norte do Rio de Janeiro até o sul do Espírito Santo. Consoante lição de BORBA, OLIVEIRA e SILVA NETO (2007), “No início da década de 80, a produção de petróleo na Bacia de Campos já era

considerável. As primeiras atividades de E&P na Bacia de Campos datam da década de 1970.” A Bacia de Campos produz mais de 80% (oitenta por cento) de petróleo e gás do Brasil, o que se revela muito significativo, pois representa uma produção média diária de mais de 1 milhão e duzentos mil barris.

A importância do petróleo, mormente no século XX, é inquestionável, não só para o município analisado, mas para todo o mundo. O petróleo, por exemplo, destacou-se como principal fonte de energia primária, no que tange à industrialização mundial.

O petróleo teve, no período acima, o condão de trazer transformações significativas para a economia mundial, impactando, assim, a vida das pessoas, fato que se dá até os dias hodiernos. Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o município de Campos dos Goytacazes foi favorecido quanto aos seus recursos naturais: solo, subsolo por exemplo. Nessa diretriz, os ensinamentos de CRUZ e AZEVEDO NETO (2016): “Pode-se afirmar que o município de Campos dos Goytacazes é favorecido no que concerne às condições dos recursos naturais, como seu solo e subsolo, suas vastas riquezas naturais e suas commodities – caso do petróleo.”

O grande senão é a dependência do município de Campos dos Goytacazes aos royalties do petróleo, para o seu desenvolvimento, fato que é público e que não é exclusivo desse município, consoante já destacavam BORBA, OLIVEIRA e SILVA NETO (2007), em artigo científico, datado de 2007, *in verbis*:

No decorrer do século XX, a industrialização mundial foi marcada pela consolidação do petróleo como principal fonte de energia primária. Com o desenvolvimento da indústria automobilística e da aviação, sobretudo a partir da 1ª Guerra Mundial e, mais enfaticamente, a partir da 2ª Guerra Mundial, o petróleo tornou-se o paradigma energético mundial. A partir de então, o “petróleo transformou profundamente a economia, a sociedade e o espaço dos países produtores do mundo em desenvolvimento nas últimas quatro décadas”. (MONIÉ, 2003, p.257). O mundo tem-se tornado cada vez mais dependente do petróleo para o seu progresso econômico. Na condição de recurso natural não renovável, o petróleo é finito, e torna-se cada vez mais escasso em função da demanda crescente de energia no mundo.

Corroborando a afirmação de que a Bacia de Campos dos Goytacazes é privilegiada, recentemente, mais precisamente no dia 19 de novembro de 2020, o site “PETROBRAS Dados e Fatos” informava que, mesmo sendo uma Bacia madura, em virtude de *projetos de renovação da produção e novas descobertas no pré-sal, há um futuro promissor. Ipsis Litteris*:

Com projetos de renovação da produção e novas descobertas no pré-sal, Bacia de Campos ganha fôlego e aponta para um futuro promissor. Laboratório em escala real para o desenvolvimento de tecnologias que mudaram os rumos da indústria mundial de petróleo e gás, a Bacia de Campos foi o celeiro de inovações que nos projetaram internacionalmente como líderes em exploração e produção em águas profundas e ultraprofundas.

Graças à evolução ali experimentada, expandimos nossa produção offshore, desenvolvemos soluções inéditas com o nosso DNA tecnológico e acumulamos conhecimento suficiente para avançarmos em direção a águas cada vez mais profundas até chegarmos à descoberta do pré-sal.

E, nessa evolução, a Bacia de Campos segue desempenhando papel relevante em nossa estratégia de negócios – e continuará recebendo novos investimentos, além de concentrar projetos promissores. Hoje ela produz cerca de 800 mil barris de óleo equivalente (boe) por dia, volume que corresponde a aproximadamente 30% da produção de petróleo e gás no Brasil. A bacia estende-se do Espírito Santo, na altura de Vitória, até Arraial do Cabo, no litoral norte do Rio de Janeiro.

Nela, a Petrobras montou uma verdadeira cidade flutuante, que se traduz em um dos maiores complexos petrolíferos em águas profundas da indústria. São cerca de 280 poços produtores e 25 plataformas marítimas em operação – que produzem tanto no pós-sal quanto no pré-sal. Não é pouco.

2. Metodologia

A metodologia empregada, para a confecção deste artigo, consiste nas seguintes etapas: 1) pesquisa bibliográfica, decorrente da revisão de literatura, apoiando-se, para tanto, em artigos, boletins, revistas e livros, publicados sobre a temática em questão; 2) levantamento de dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pela PETROBRÁS, pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por *sites* específicos como o <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>; 3) pesquisa no *site* do Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de buscar informações acerca da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 4917; 4) análise e interpretação dos dados estatísticos e dos diplomas legais pertinentes à temática para a apresentação das conclusões.

Neste particular, impende consignar que o “Info Royalties” consiste em uma base de dados, elaborada e mantida pelo Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes-Campos, cuja finalidade é facilitar o acesso às informações relacionadas à distribuição dos royalties petrolíferos entre os municípios brasileiros.

3. A arrecadação dos royalties do petróleo pelo município de Campos dos Goytacazes entre 2010 e 2020

Para a análise da arrecadação dos *royalties* do petróleo e da participação especial pelo município de Campos dos Goytacazes (RJ), no interregno de 2010 a 2020, valer-nos-emos dos 4(quatro) gráficos abaixo, **elaborados com base no Info Royalties**.

Antes da análise dos gráficos, imprescindível conceituar royalties e participações especiais. Para tanto, utilizaremos a explicação feita por ACRUCHE *et. alii* (2018), *ipsis litteris*:

No Brasil, a renda petrolífera pode ser decomposta nos royalties propriamente dito e nas participações especiais. Segundo a Agência Nacional do Petróleo (ANP, 2016), os royalties do petróleo são uma compensação financeira paga pelas empresas que produzem petróleo e gás natural. Trata-se de uma remuneração pela exploração desses recursos não renováveis. A participação especial é outra forma de compensação Financeira paga pelas empresas, porém seus valores são proporcionais à produção e à rentabilidade de cada campo de petróleo.

Em consulta ao “site” da ANP, encontramos as seguintes informações sobre a 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).

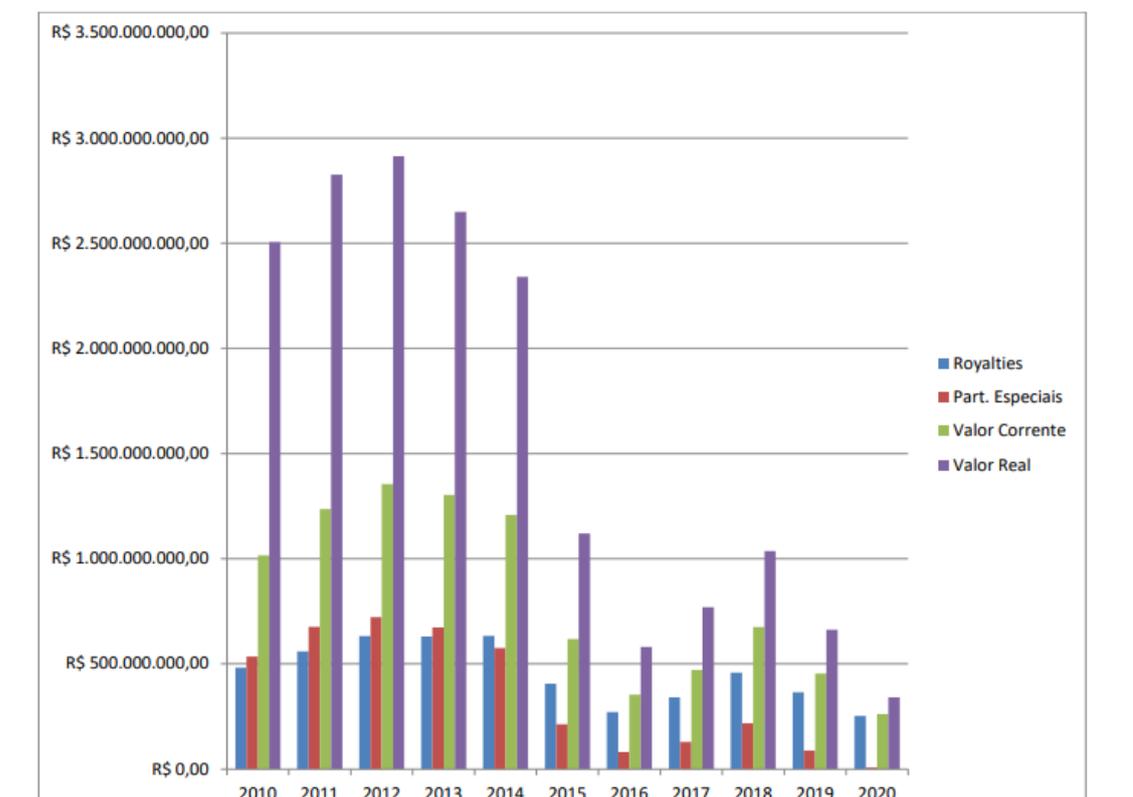
Os recursos oriundos da participação especial têm a sua destinação fixada na legislação, passando por quatro tipos de distribuição, como informa a ANP:

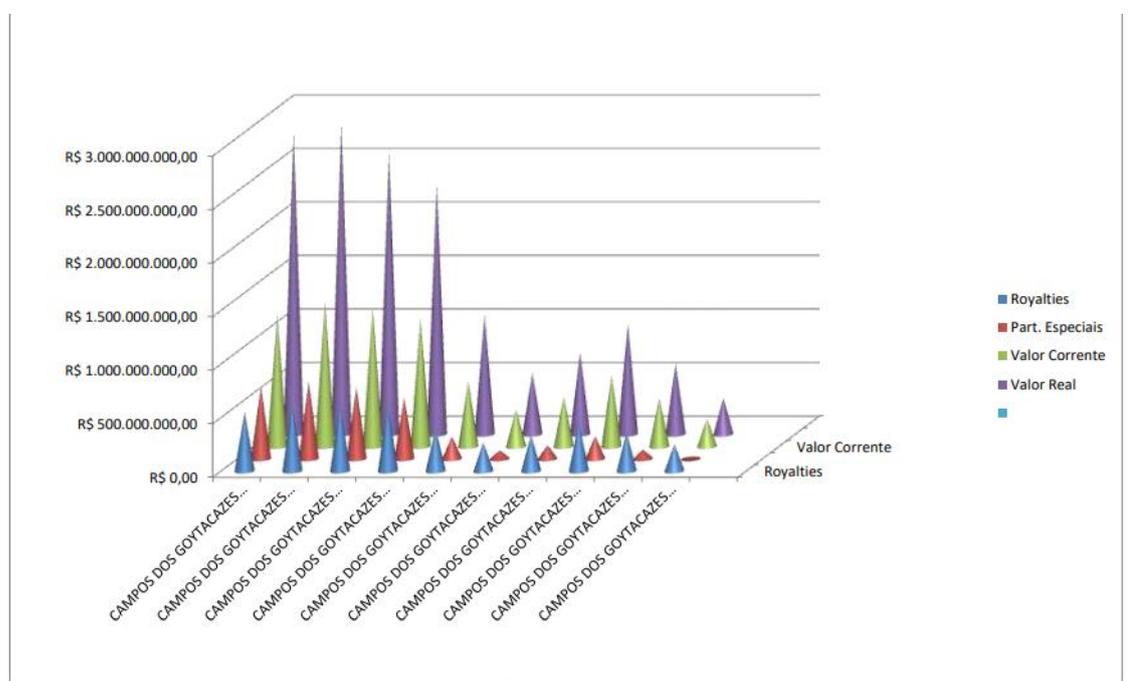
- (1) Para recursos provenientes de campos terrestres, 50% são repassados à União, 40% aos estados produtores e 10% aos municípios produtores, conforme determinado pelo art. 50 da Lei 9.478/97;
- (2) Para recursos provenientes de campos com declaração de comercialidade anterior a 3 de dezembro de 2012, 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; e
- (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.

Realizados os registros sobre a participação especial, passaremos aos gráficos, para, na sequência, procedermos à análise.

Beneficiário / Estado	Ano	Royalties	Part. Especiais	Valor Corrente	Valor Real
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2010	R\$ 482.061.749,01	R\$ 533.960.122,71	R\$ 1.016.021.871,72	R\$ 2.505.367.427,95
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2011	R\$ 559.270.670,18	R\$ 676.340.579,48	R\$ 1.235.611.249,66	R\$ 2.825.669.365,50
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2012	R\$ 631.856.471,33	R\$ 722.376.842,14	R\$ 1.354.233.313,47	R\$ 2.914.511.226,17
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2013	R\$ 630.384.833,22	R\$ 672.888.138,32	R\$ 1.303.272.971,54	R\$ 2.648.738.425,06
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2014	R\$ 632.820.616,41	R\$ 575.546.379,64	R\$ 1.208.366.996,05	R\$ 2.340.583.986,93
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2015	R\$ 406.073.703,99	R\$ 212.329.468,24	R\$ 618.403.172,23	R\$ 1.120.408.989,87
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2016	R\$ 271.071.018,53	R\$ 81.591.386,56	R\$ 352.662.405,09	R\$ 580.190.929,39
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2017	R\$ 340.370.651,89	R\$ 130.490.024,62	R\$ 470.860.676,51	R\$ 768.919.995,94
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2018	R\$ 458.355.956,28	R\$ 216.724.914,96	R\$ 675.080.871,24	R\$ 1.036.261.417,94
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2019	R\$ 364.518.188,74	R\$ 89.867.533,03	R\$ 454.385.721,77	R\$ 661.963.798,49
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2020	R\$ 252.831.408,61	R\$ 7.973.874,46	R\$ 260.805.283,07	R\$ 340.193.788,72





Como se observa do primeiro gráfico, no ano de 2010, o município de Campos dos Goytacazes arrecadou o valor de R\$ 482.061.749,01 de Royalties. Número que foi se alargando até o ano de 2012, quando foi arrecadado o valor de R\$ 631.856.471,33. Significa dizer que, se comparado ao valor de 2010, em 2012, houve um acréscimo superior a 30% (trinta por cento). Os números, nesse triênio, no que diz respeito à arrecadação de royalties, foram: R\$ 482.061.749,01(2010), R\$ 559.270.670,18 (2011) e R\$ 631.856.471,33(2012).

No ano de 2013, Campos dos Goytacazes (RJ) teve uma tímida retração no valor arrecadado de Royalties, se comparado ao ano anterior, entrando para os cofres campistas o valor de R\$630.384.833,22.

Embora no ano de 2014 fossem arrecadados R\$ 632.820.616,41, com royalties de petróleo, ultrapassando o melhor resultado, neste particular, que fora em 2012, como visto acima, houve significativa perda, em virtude da arrecadação com as participações especiais, apenas R\$575.546.379,64, resultando o valor corrente de R\$1.208.366.966,05, aproximando-se do valor corrente dos anos de 2010 e de 2011, respectivamente, R\$ 1.016.021.871,72 e 1.235.611.249,66.

Em 2015, os números começam a despencar, tanto da arrecadação dos royalties como das participações especiais. A arrecadação de Royalties foi de R\$ 406.073.703,99, ou seja, valor inferior ao de 2010 (R\$ 482.061.749,01) e R\$ 212.329.468,24 de participações especiais.

Mas a queda não para por aqui. O ano de 2016 é o segundo pior da década 2010/2020 quando o assunto é o valor arrecadado, por Campos, a título de royalties, qual seja: R\$ 271.071.018,53 e apenas R\$ 81.591.386,56 de participações especiais, sendo R\$ 352.662.405,09 de valor corrente.

No ano seguinte, o município em tela arrecadou o valor de R\$ 340.370.651,89 de royalties e R\$ 130.490.024,62 de participações especiais, obtendo-se o valor corrente de R\$ 470.860.676,51, bastante inferior também ao ano de 2010.

Em 2018, manteve-se a queda, principalmente, no que diz respeito às participações especiais: R\$ 216.724.914,96 e sendo arrecadados R\$ 458.355.956,28 de royalties.

Em 2019, os números andaram para trás. Campos arrecadou o valor de R\$ 364.518.188,74 a título de royalties e tão-somente R\$89.867.533,03 de participações especiais.

De todo o período perquirido neste trabalho, com base nas tabelas acima, pode-se afirmar que o pior foi o ano de 2020, quando o município arrecadou o valor de R\$ 252.831.408,61 de royalties de petróleo e apenas R\$7.973.874,46 de participações especiais. **Repita-se: o pior de todos desde 2010.** No segundo gráfico, no qual a cor vermelha representa as participações especiais, fica bastante evidenciada a queda brusca no particular.

O gráfico 4, em que foram utilizados cones, salta aos olhos o declínio dos valores recebidos pelo município de Campos com royalties de petróleo e participações especiais.

A cidade de Campos dos Goytacazes, mesmo tendo recebido vultosos valores, durante décadas, a título de royalties de petróleo e de participações especiais, como evidenciam as quatro tabelas anteriormente apresentadas, não soube transformar essas rendas em instrumento de riqueza, mantendo-se “dependente” das arrecadações citadas acima, fato que é ratificado por CRUZ e AZEVEDO NETO (2016), *in verbis*:

Este artigo tem como proposta demonstrar por meio de indicadores como o Produto Interno Bruto (PIB) de 2013, o orçamento municipal e a arrecadação própria municipal, entre 2006 e 2014, fizeram com que o município de Campos dos Goytacazes se mantivesse fortemente dependente das rendas do petróleo e das participações especiais - concedidas pela Lei do Petróleo de 1997. Tal dependência se instaurou, dentre outras hipóteses, devido ao fenômeno denominado “preguiça fiscal”, que veio a determinar a gravidade da crise fiscal gerada pela queda nos preços do petróleo, no segundo semestre de 2014. O trabalho busca destacar, ainda, por meio de vários autores e pesquisadores, a falta de preocupação das sucessivas gestões municipais em relação à justiça intergeracional.

Foi ressaltado, no ano de 2014, ano eleitoral, que a Prefeitura de Campos, a despeito do seu orçamento de R\$ 2,5 bilhões, um dos maiores do País, dirigiu-se ao mercado financeiro local para contrair empréstimo junto ao Banco do Brasil, com o intuito de fechar as suas contas. Posteriormente, em menos de um ano e meio, retorna à rede bancária para outro empréstimo, agora na Caixa Econômica Federal, sempre a título de cobrir o rombo fiscal.

SILVA e HASENCLEVER (2019) também reforçam a ideia de que o município de Campos não se preocupou com a criação de outras atividades que proporcionassem instrumentos de desenvolvimento socioeconômico local: “Nesse contexto, o município de Campos dos Goytacazes, assim como os demais municípios da região, só se beneficiaram do montante financeiro a eles repassados a título de royalties e participações especiais, sem que haja a inserção de atividades produtivas geradoras de transbordamentos e externalidades que proporcionem instrumentos viabilizadores de desenvolvimento socioeconômico local.”

Tal conjuntura pode se tornar ainda mais crítica, para o município de Campos dos Goytacazes, dependendo da decisão que será proferida na ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 4917 pelo STF, como será explicado em item específico.

4. Da ação direta de inconstitucionalidade nº 4917

Em 30 de novembro de 2012, foi publicada a Lei nº 12.734/12⁶, que, segundo sua própria ementa, dispõe sobre:

(...) novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

O diploma legal em questão teve origem no projeto de lei nº 448/11, de autoria do senador Wellington Dias, do Piauí. Em justificativa ao referido projeto, sustentou o parlamentar que o petróleo é uma riqueza de todo o povo brasileiro, e não somente dos estados produtores, a saber⁷:

(...) Ao mesmo tempo, nossa proposta prevê que a riqueza do petróleo será mais equanimemente distribuída entre os entes da federação. Trata-se de uma proposta justa, tendo em vista que os recursos do subsolo pertencem à União, ou seja, a todo o povo brasileiro. Não faz assim sentido manter a distribuição atual, em que mais da metade dos royalties e participação especial são destinados para poucos estados e municípios privilegiados.(...)

Com o advento do novo marco regulatório, estados e municípios não produtores passaram a ter direito ao recebimento de royalties e à participação especial oriundos da exploração do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, como revelam, a título exemplificativo, os seguintes dispositivos introduzidos pela Lei nº 12.734/12⁸:

(...)Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: a) 70% (setenta por cento) aos Estados onde ocorrer a produção; b) 20% (vinte por cento) aos Municípios onde ocorrer a produção; e c) 10% (dez por cento) aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critérios estabelecidos pela ANP; II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes; b) 17% (dezesete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986; c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP; d) 20% (vinte por cento)

⁶ in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm

⁷ in <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101405>

⁸ in https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm

para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios (...)

Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres a) 70% (setenta por cento) aos Estados onde ocorrer a produção; b) 20% (vinte por cento) aos Municípios onde ocorrer a produção; e c) 10% (dez por cento) aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critérios estabelecidos pela ANP - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes; b) 17% (dezesete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986; c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP; d) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios (...)

Em reação a este novo formato de distribuição aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado, em parte, pela Presidência da República, foram propostas quatro ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, quais sejam: ADI nº 4916, 4917, 4918 e 4920. Neste artigo, o foco será a ADI Nº 4917 cuja relatora sorteada foi a Ministra Carmen Lúcia.

Da análise da petição inicial da ação em evidência, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro sustentou a incompatibilidade do novo modelo com a Constituição Cidadã, lastreado em quatro argumentos centrais, como se passa a demonstrar.

Em primeiro lugar, os royalties e as participações especiais materializam uma contraprestação justa aos estados e municípios produtores, tendo em vista todos os prejuízos ambientais e sociais que experimentam.

Em segundo lugar, o pagamento de royalties e participações especiais aos estados e municípios produtores configura verdadeira compensação à sistemática de distribuição dos recursos oriundos da arrecadação do ICMS estabelecida pela Carta Magna, que, nas operações interestaduais envolvendo petróleo, disciplina que o tributo em comento seja pago ao estado de destino, e não ao estado produtor.

Em terceiro lugar, o novo marco regulatório não preserva os contratos entabulados sob a égide da legislação anterior, ferindo, assim, o ato jurídico perfeito, o que é inadmissível.

Em quarto e último lugar, projetados no tempo, os impactos financeiros do novel modelo, estima-se que os estados e municípios não produtores aufeririam mais

da metade dos recursos dos royalties, o que contraria, flagrantemente, a natureza indenizatória da renda em foco.

Em março de 2013, a relatora concedeu medida cautelar, para suspender os efeitos das alterações envidadas pela Lei nº 12.734/12⁹, nos seguintes termos:

(...) Pelo exposto, na esteira dos precedentes, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos objetivamente demonstrados da eficácia dos dispositivos e dos seus efeitos, de difícil desfazimento, defiro a medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação.

Da concessão da medida cautelar até o mês de julho/21, mais de oito anos já se passaram sem que o plenário da Corte constitucional tenha proferido um pronunciamento definitivo sobre a questão. Nesta quase década, o feito já foi incluído e retirado de pauta diversas vezes, bem como tentativas de autocomposição foram levadas a efeito.

O grande lapso temporal já transcorrido e a consequente indefinição do tema têm gerado muitas críticas, notadamente entre os estados e municípios não produtores, como denuncia a manifestação abaixo colacionada¹⁰:

(...) Os Municípios não estão tendo a atenção que merecem. Os royalties irão viabilizar mais recursos para os Municípios, em especial os de pequeno porte que têm como receita principal o Fundo de Participação dos Municípios. A distribuição conforme está prevista na Lei 12.734/2012 vai trazer desenvolvimento para todo o país. E essa é a nossa luta: melhorar a vida das pessoas. E é nos Municípios que elas estão”, defende o presidente da CNM, Glademir Aroldi (...)

Analistas especulam que, superada a pandemia de Covid-19, em 2022 ou, no mais tardar, em 2023, o Supremo decida a questão de forma definitiva.

5. Da Comissão Parlamentar de Inquérito instalada pela ALERJ em 18/3/2021

O Estado do Rio de Janeiro, há pelo menos meia década, passa por uma severa crise financeira, o que o levou, inclusive, a aderir ao regime de recuperação fiscal (LC nº 159/17) no ano de 2017.

⁹ in <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>

¹⁰ in <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-e-estados-querem-que-stf-decida-sobre-os-royalties-do-petroleo>

Tal fato se repetiu no corrente ano (2021), tendo o estado fluminense sido o primeiro a pleitear o seu ingresso no novo regime de recuperação fiscal, que foi implantado pela Lei Complementar nº 178/21. Diante deste cenário econômico deveras complexo, as autoridades estaduais iniciaram um movimento sistêmico no sentido de apurar eventuais perdas indevidas.

Neste contexto, em março de 2021, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), por intermédio da resolução nº 372/21, de autoria de seu presidente, o deputado André Ceciliano, instaurou uma comissão Parlamentar de inquérito (CPI), com o fito de apurar a queda de 40% (quarenta por cento) na arrecadação dos recursos oriundos da exploração do petróleo e do gás.

A comissão é presidida pelo deputado estadual Luiz Paulo Corrêa da Rocha. Ocupam a vice-presidência e a relatoria, respectivamente, os deputados Chico Machado e Márcio Pacheco. Ademais, são membros titulares da CPI os deputados Noel de Carvalho, Martha Rocha, Célia Jordão e Waldeck Carneiro.

Segundo matéria divulgada no sítio virtual da ALERJ, o *estopim* para criação da comissão parlamentar foi o seguinte¹¹:

(...) após identificar uma queda significativa na arrecadação de ICMS e participação especial nos meses de janeiro e fevereiro de 2020 num comparativo com o mesmo período deste ano. Nos dois primeiros meses de 2020, o valor referente à arrecadação de royalties e participações chegou a R\$ 2,89 bilhões; já no mesmo período de 2021, esse montante caiu para R\$ 2,14 bilhões, cerca de R\$ 800 milhões a menos. (...)

Representando a cidade de Campos dos Goytacazes na CPI, o atual subsecretário de petróleo, gás e inovação tecnológica de Campos, senhor Marcelo Neves, ressaltou a importância dos trabalhos que estão sendo executados, a saber¹²:

(...) A transparência dos dados é necessária e a gente vinha pedindo isso reiteradamente para ajudar aos municípios em seu planejamento. A CPI tem sido muito esclarecedora e vai aprofundar muitos aspectos. Uma questão que vai ser averiguada, aprofundada e verificada é o encontro das planilhas dos planejamentos financeiros das petroleiras e do que foi realmente executado. As petroleiras compensam o que chamam de perdas, sem respeitar o princípio da previsibilidade, ou seja, os municípios produtores e o estado não sabem quando as empresas vão deduzir esta receita líquida negativa.(...)

Ao longo de quase quatro meses de trabalho, a comissão já ouviu diversas autoridades.

¹¹ in <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50241#>

¹² in https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=61252

Destarte, no mês de abril, à CPI compareceu o secretário estadual de fazenda, senhor Guilherme Mercês, que aventou a possibilidade de, nos últimos 10 (dez) anos, o Estado do Rio de Janeiro ter experimentado uma perda de mais de 10 (dez) bilhões de reais no que tange à arrecadação de participações especiais.

De mais a mais, nesta mesma ocasião, enfatizou-se a necessidade premente de haver uma fiscalização mais rigorosa por parte da Agência Nacional do Petróleo (ANP) sobre os repasses, sem prejuízo da atuação da secretaria estadual de fazenda. A soma de esforços, no âmbito em questão, seria muito útil.

Foram ouvidos ainda representantes da empresa Shell, Petrogal e da Petrobrás.

No dia 07 (sete) de junho deste ano (2021), a CPI decidiu prorrogar os seus trabalhos por mais 60 (sessenta) dias, tendo em vista a extensão e a relevância da questão debatida para as finanças do Estado.

6. Conclusão

A Bacia de Campos dos Goytacazes iniciou a sua atividade comercial no ano de 1977, sendo, portanto, mais de quatro décadas de considerável produção de petróleo. A referida Bacia produz mais de 80% (oitenta por cento) de petróleo e gás do Brasil, o que a coloca em situação de destaque.

A cidade de Campos dos Goytacazes (RJ), mesmo tendo recebido valores consideráveis, durante décadas, a título de royalties de petróleo e de participações especiais, não soube transformar tais rendas em instrumento de riqueza. É cristalino que o município adotou uma postura de comodismo, de dependência às arrecadações citadas acima.

O primeiro gráfico revela que, no ano de 2020, o município de Campos dos Goytacazes arrecadou o ínfimo valor de R\$ 252.831.408,61 de royalties de petróleo e apenas R\$7.973.874,46 de participações especiais. Valores bastante inferiores aos arrecadados no ano de 2010 pelo referido município, quando recebeu o valor de R\$ 482.061.749,01 de Royalties e R\$ 533.960.122,71 de participação especial, sendo R\$ 1.016.021.871,72 de valor corrente.

Os gráficos, de forma peremptória, evidenciam que os valores arrecadados por Campos estão despencando, o que, por si só, já acende o sinal de alerta. Tais números se nos revelam, ainda mais preocupantes, com a publicação da Lei nº

12.734, de 30 de novembro de 2012, sancionada pela ex-presidenta da república, Dilma Rousseff, que modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, determinando novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Ou seja, a Lei nº 12.734/ 2012 prevê uma redistribuição de recursos de royalties de petróleo entre estados e municípios, o que poderá agravar a situação econômica do município de Campos.

Situação essa que só não está porque, em 2013, o Supremo Tribunal Federal suspendeu, de forma cautelar, os efeitos das modificações realizadas pela lei acima mencionada.

À luz de todo o exposto, extraem-se pelo menos duas conclusões: o município de Campos dos Goytacazes não efetuou um uso sustentável e eficiente das riquezas oriundas da exploração do petróleo, tratando-as como bem ilimitado e, agora, diante de um inevitável julgamento a ser realizado pela Corte suprema do país, tal cenário pode ficar ainda mais tenebroso, com a proximidade do “fim do poço”.

7. REFERÊNCIAS

ACRUCHE, Roberto Meireles. *Et alii*. **Estudo bibliométrico sobre indicadores associados aos royalties do petróleo e auxílio multicritério à decisão**. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 61 – Dezembro/2018.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Disponível em: <http://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/50241#>. Acesso em: 11/7/2021.

BORBA, Rafael Corrêa. OLIVEIRA, Vinicius de Moura. SILVA NETO, Romeu. **A influência do petróleo na dinâmica econômica das cidades: um estudo comparativo entre Macaé (Brasil) e Aberdeen (Reino Unido)**. II Jornada Nacional da Produção Científica em Educação Profissional e Tecnológica. São Luís/MA – 2007. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/05/A-influ%C3%Aancia-do-petr%C3%B3leo-na-din%C3%A2mica-econ%C3%B4mica-das-cidades-um-estudo-comparativo-entre-Maca%C3%A9-Brasil-e-Aberdeen-Reino-Unido.pdf>. Acesso em 2/7/2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/municipios-e-estados-querem-que-stf-decida-sobre-os-royalties-do-petroleo>. Acesso em: 10/7/2021.

CRUZ, José Luís Vianna da. AZEVEDO NETO. José Alves de. **Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ**. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XIII, nº 51 – Março/2016. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2016-03.pdf>. Acesso em 3/7/2021.

CRUZ, José Luiz Vianna. **Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro**. Boletim Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes, RJ, ano 12, n. 48, p. 2-5, jun. 2015.

DELGADO. Mauricio Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. 18ª ed. São Paulo: LTr, 2019.

FREITAS, Christiano Abelardo Fagundes; PAIVA, Léa Cristina Barboza da Silva. **Manual de Direito do Trabalho e Processo do Trabalho**. Campos dos Goytacazes: Grafimar, 2011.

FREITAS, Christiano Abelardo Fagundes; PAIVA, Léa Cristina Barboza da Silva. **Curso de Direito do Trabalho**. Rio de Janeiro: Autografia, 2021.

INFO ROYALTIES. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em 3/7/2021.

PETROBRAS. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/5-coisas-que-voce-precisa-saber-sobre-a-renovacao-da-bacia-de-campos.htm?>. Acesso em 4/7/2021.

PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIQUET, Rosélia. **Indústria e Território no Brasil Contemporâneo.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PLANALTO. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em: 12/7/2021.

Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101405>. Acesso em: 15/7/2021.

PLANALTO. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm. Acesso em: 17/07/2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. Disponível em: https://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=61252. Acesso em: 13/7/2021.

SERRA, Rodrigo Valente. **Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR.** Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 61 – Dezembro/2018.

SERRA, Rodrigo Valente. **O SEQUESTRO DAS RENDAS PETROLÍFERAS PELO PODER LOCAL A GÊNESE DAS QUASE SORTUDAS REGIÕES PRODUTORAS.** R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS V.9, N.1 / MAIO 2007.

SILVA, José Eduardo Manhães da. HASENCLEVER, Lia. **Ciclo do Petróleo e Desenvolvimento Socioeconômico no Município de Campos dos Goytacazes – 1999/2014.** <https://www.redalyc.org/jatsRepo/752/75258266021/html/index.html>. Acesso em 3/7/2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em: 20/7/2021.