

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Livia Louzada de Moraes

OS DESAFIOS DA ESCASSEZ E O PAPEL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ANTE A DEPENDÊNCIA DOS  
ROYALTIES DO PETRÓLEO

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Abril de 2016

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO  
DE CIDADES  
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES

Livia Louzada de Moraes

OS DESAFIOS DA ESCASSEZ E O PAPEL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ANTE A DEPENDÊNCIA DOS  
ROYALTIES DO PETRÓLEO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade  
Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES.

Orientador: Prof. Rodrigo Machado Vilani, Dsc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
Abril de 2016

#### FICHA CATALOGRÁFICA

M827d Moraes, Livia Louzada de.

Os desafios da escassez e o papel da arrecadação tributária no Município de Campos dos Goytacazes ante a dependência dos royalties do petróleo./ Livia Louzada de Moraes – 2016.

95 f.; il.

Orientador: . Rodrigo Machado Vilani.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades– Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2015.

Bibliografia: f. 154 - 158.

1. Royalties (petróleo) – Campos dos Goytacazes, RJ (município). 2. Federalismo. 3. Arrecadação tributária - ) – Campos dos Goytacazes, RJ (município). I: Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU: 336.22: 622.323(1-21)(815.3)

LIVIA LOUZADA DE MORAES

OS DESAFIOS DA ESCASSEZ E O PAPEL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO  
MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ANTE A DEPENDÊNCIA DOS  
ROYALTIES DO PETRÓLEO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade  
Candido Mendes – Campos/RJ, para obtenção do grau de  
MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE  
CIDADES.

Aprovada em 07 de abril de 2016.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Rodrigo Machado Vilani, Dsc. - Orientador  
Universidade Candido Mendes

---

Prof. Rodrigo Anido Lira, Dsc.  
Universidade Candido Mendes

---

Prof. Antenora Maria da Mata Siqueira, Dsc  
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ  
2016

Esta dissertação é dedicada aos meus pais, Ilzimar e Feliciano, meus primeiros e maiores incentivadores da vida acadêmica, que me ensinaram o valor dos estudos e a lição de que “pra quem estuda, a prova é um exercício”.

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Cândido Mendes nas pessoas dos Professores Rosélia Piquet, Rodrigo Lira, Marcos Bruno e do Diretor Luiz Eduardo de Oliveira Souza que abriram as portas desta casa para que minha iniciação na carreira do magistério e depositaram em mim sua confiança.

Ao meu orientador, Dr. Rodrigo Machado Vilani, que compreendeu minhas ausências e me estimulou a concluir este trabalho.

Aos agradáveis colegas de classe, que tornaram os momentos mais cansativos em um período aprazível que trazem alegres recordações.

À colega Weila, que com tanto carinho me recebeu e me ajudou com seus valiosos conhecimentos na formatação final deste trabalho.

Ao meu esposo e meu filhotinho, meus dois amores, sempre ao meu lado. Amo muito vocês.

## RESUMO

### OS DESAFIOS DA ESCASSEZ E O PAPEL DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES ANTE A DEPENDÊNCIA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Este trabalho tem como objetivo identificar, em um contexto de escassez de recursos em razão da crise econômica enfrentada nacionalmente, os instrumentos de arrecadação tributária utilizados pelo Município de Campos dos Goytacazes para superar ou minimizar a alta dependência dos repasses das rendas petrolíferas. A atualidade do tema é revelada pela revisão das regras de repartição das rendas petrolíferas pelo Supremo Tribunal Federal e pela vertiginosa queda do valor do barril de petróleo no mercado internacional, que constituem ameaças às finanças públicas do município. As respostas encontradas para o enfrentamento da crise irão refletir a trajetória que vem sendo trilhada pelo planejamento municipal rumo à superação dos desafios impostos ante a drástica diminuição ou extinção desta fonte de renda, reconhecendo que já chegou o momento de tomar decisões efetivas para viabilizar uma administração pública independente das rendas petrolíferas. A arrecadação tributária municipal exercida pela Secretaria Municipal de Fazenda revela-se, portanto, como órgão estratégico para a recuperação da autonomia financeira municipal.

**PALAVRAS-CHAVE:** Município. *Royalties*. Petróleo. Federalismo. Autonomia. Arrecadação tributária.

## **ABSTRACT**

### **THE SHORTAGE OF CHALLENGES AND COLLECTION OF TAX ON PAPER GOYTACAZES FIELDS OF MUNICIPALITY ANTE DEPENDENCE OF OIL ROYALTIES**

This work aims to identify, in a resource-poor environment because of the economic crisis faced nationally, the tax collection instruments used by Campos dos Goytacazes municipality to overcome or minimize the high dependence on oil revenues transfers. The topicality of theme is revealed by the review of the rules for the allocation of oil revenues by the Supreme Federal Court and by the oil value plummeting in the international market, which constitute threats to the public finances of the municipality. The answers found for coping the crisis will reflect the path that has been trodden by the municipal planning towards overcoming the challenges before the drastic reduction or extinction of this source of income, recognizing that now the time has come to take effective decisions to enable an public administration independent of oil revenues. The municipal tax collection exercised by the Municipal Finance Secretary is revealed, therefore, as a strategic organ for the recovery of municipal financial autonomy.

**KEYWORDS:** County. Royalties . Oil. Federalism. Autonomy. Tax collection .

## LISTA DE GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS.

<b>Gráfico 1.</b>	IDEB dos municípios da Região Norte Fluminense (2011)	28
<b>Gráfico 2.</b>	Evolução dos preços médios mensais no mercado spot dos petróleo dos tipos Brent e WTI (2014)	38
<b>Figura 1:</b>	Região Norte Fluminense	23
<b>Figura 2:</b>	Bacia de Campos	26
<b>Figura 3:</b>	Manifestação BR 101	63
<b>Quadro 1.</b>	Balanço orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes (04/2015)	24
<b>Quadro 2.</b>	Balanço da arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios produtores da Bacia de Campos	27
<b>Quadro 3.</b>	IDH-M dos municípios da região Norte Fluminense	27
<b>Quadro 4.</b>	Receitas tributárias (2008-2013).	66

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAMT.	Associação dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural.
ADI.	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIE.	Agência Internacional de Energia
ANP.	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível.
CAE.	Cadastro de Atividades Econômicas
CDA.	Certidão de Dívida Ativa
CEPERJ.	Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro
COSIP.	Contribuição Social para a Iluminação Pública
CRFB.	Constituição da República Federativa do Brasil
CTM.	Código Tributário Municipal
CTN.	Código Tributário Nacional
DOM.	Diário Oficial do Município
DOU.	Diário Oficial da União
EC.	Emenda Constitucional
EUA.	Estados Unidos da América
E&P.	Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural.
FEP.	Fundo Especial do Petróleo.
FMP.	Fundo de Participação dos Municípios.
FUNDECAM.	Fundação de desenvolvimento de Campos.
IBGE.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

ICMS.	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.
IDEB.	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IDH-M.	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios.
IEPTB.	Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil.
INCRA.	Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária.
INEP.	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais em Educação.
IPCA-E.	Índice de Preço ao Consumidor Acumulado Especial.
IPTU.	Imposto Predial e Territorial Urbano.
IPVA.	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
IRPVA.	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza.
ISSQN.	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza.
ITBI.	Imposto Sobre a Transmissão "Inter Vivos" a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou Acesso Física.
ITR.	Imposto Territorial Rural.
LDO.	Lei de Diretrizes Orçamentárias.
LOA.	Lei Orçamentária Anual.
LRF.	Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar n. 101/2000.
MEC.	Ministério da Educação e Cultura.
MME.	Ministério de Minas e Energia.
MNR.	Maldição dos Recursos Naturais.
MP.	Medida Provisória.
MS.	Mandado de Segurança.
NF.	Norte Fluminense.
NF-e.	Nota Fiscal Eletrônica.
OMPETRO.	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo.
OPEP.	Organização dos Países Exportadores de Petróleo.
PE.	Participação Especial.
PEC.	Participa Proposta de Emenda Constitucional.
Petrobras.	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB.	Produto Interno Bruto
PGV.	Planta Genérica de Valores.
PL.	Projeto de Lei.

PLC.	Projeto de Lei Complementar.
PLS.	Projeto de Lei do Senado Federal.
PMCG.	Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes.
PMDB.	Partido Movimento Democrático Brasileiro.
PNUD.	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
PPS.	Partido Popular Socialista.
PPSA.	Pré-Sal Petróleo S.A (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural)
RC.	Regime da Concessão.
RE.	Recurso Extraordinário.
RFB.	Receita Federal do Brasil.
REFIS.	Refinanciamento Fiscal.
RPP.	Regime da Partilha de Produção.
SEFAZ.	Secretaria Estadual de Fazenda.
SIAFEM.	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios.
SINIEF.	Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais.
SMF.	Secretaria Municipal de Fazenda.
SPED.	Sistema Público de Escrituração Digital.
STF.	Supremo Tribunal Federal.
STN.	Secretaria do Tesouro Nacional.
TCE-RJ.	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
ZPP.	Zona de Produção Principal

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>INTRODUÇÃO.</b>	14
<b>2.</b>	<b>AMEAÇAS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.</b>	22
2.1.	O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO.	29
<b>2.1.1.</b>	<b>A Lei 12.734/2012 e as Novas Regras de Repartição dos Royalties.</b>	32
2.2.	A QUEDA DO PREÇO DO BARRIL DO PETRÓLEO.	37
<b>3.</b>	<b>O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA MUNICIPAL.</b>	42
3.1.	A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4917/2013.	
3.1.	A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA MUNICIPAL.	48
<b>4.</b>	<b>A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.</b>	53
4.1.	SECRETARIA DE FAZENDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	56
<b>4.1.1.</b>	<b>Experiência junto à Secretaria Municipal de Fazenda.</b>	62
4.2.	AÇÕES DA SMF: AÇÕES E REFLEXÕES SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL.	63
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.</b>	73
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.</b>	76
	<b>APÊNDICE I: PROTOCOLO DE ENTREVISTA PARA OS SERVIDORES E GESTORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ.</b>	94
	<b>ANEXO A: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO.</b>	95

## 1. INTRODUÇÃO

A decisão de pesquisar a temática da função de arrecadação tributária no Município de Campos dos Goytacazes-RJ nasceu da ideia de compartilhar reflexões e, conseqüentemente, contribuir para aprofundar o debate e o instrumental teórico acerca de aspectos inerentes aos avanços sociais, políticos, institucionais e econômicos da cidade, frente ao quadro de instabilidades socioeconômicas e insegurança jurídica experimentado na atualidade, em função da drástica diminuição dos repasses dos *royalties* a partir de meados de 2014.

Maior município em extensão territorial e polo tradicional da região Norte Fluminense (NF), cuja economia se restringia historicamente à monocultura sazonal da cana-de-açúcar e à estrutura da agroindústria açucareira, a maior fatia da receita orçamentária de Campos dos Goytacazes provém, especialmente após a edição da Lei do Petróleo (Lei nº 9.784/97), dos vultosos repasses das rendas petrolíferas, situando-o entre aqueles de maior volume de orçamento *per capita* do país e dentro de um seleto rol de prefeituras com arrecadações milionárias (CRUZ, 2005).

Todavia, paradoxalmente, a riqueza econômica derivada da abundância de recursos advindos do petróleo, que permite a convivência com elementos de uma economia dinâmica, integrada internacionalmente e estratégica para o país, não implicou necessariamente em transformação no desempenho econômico e investimentos em prol do desenvolvimento local (SILVA NETO, DIAS e BARRAL NETO, 2008), como inclusão social, qualidade de vida e bem-estar, níveis e condições de emprego e educação.

O cenário de incertezas analisado neste trabalho começou a ser delineado em 2010, em razão das modificações legislativas trazidas no bojo do novo marco regulatório do setor petrolífero motivadas pela descoberta do Pré-Sal em 2006, e foi

agravado em 2014, devido à drástica queda do preço do barril do petróleo tipo *Brent* no mercado internacional que à época situava-se no patamar de US\$110.

No ano seguinte, a cotação da *commodity* continuou em queda, justamente quando o país mergulhou em uma recessão econômica e passou a enfrentar uma crise em suas instituições políticas com a prisão histórica pela primeira vez de um Senador Federal, a tentativa de cassação do Presidente da Câmara dos Deputados e processo de *impeachment* da Presidente da República, chegando abaixo dos US\$30 em 2016.

Apesar da abrupta desvalorização do real frente ao dólar, acima de 70% em 2015 (PAPP; GERBELLI; OLIVEIRA, 2015), a depreciação da commodity importou na redução das transferências de *royalties* e participações especiais (PE) recebidas pelos entes que se autodenominam “produtores” por possuírem petróleo ou gás natural em seu território ou em suas extensões legais ou, ainda, instalações de refino e de auxílio à produção.

Tal redução impactou diretamente no orçamento dos municípios petrorrentistas do Estado do Rio de Janeiro, responsável por quase 70% da produção nacional de petróleo (ANP, 2015).

Apesar de terem anunciado diversas medidas para equilibrar a balança das finanças públicas, buscando socorro junto ao Governo Federal (DELFINO, 2015) ou de decretar estado de emergência, como fez Campos dos Goytacazes, promovendo cortes em contratos, extinção de órgãos e secretarias, redução de salários de cargos comissionados, demissões de terceirizados e até mesmo estudo para exoneração de servidores efetivos (MONTEIRO, 2016), a crise ainda não foi superada, nem há previsão para tanto.

As regras legais de distribuição das rendas petrolíferas estabelecidas pela Lei do Petróleo em 1997 geraram uma hiperconcentração de receitas entre entes selecionados pela “sorte geográfica” (SERRA, 2005) por possuírem campos petrolíferos no interior das projeções de suas circunscrições geográficas sobre a plataforma continental, impondo o que Serra (2007) denomina “determinismo físico”.

De acordo com o novo regramento jurídico estabelecido em 2010, além da adoção do regime de partilha de produção e da criação de um fundo soberano, passa-se a adotar novos critérios de rateio das rendas petrolíferas pulverizando-as entre os entes federados com uma gradativa e considerável redução, até o ano de 2020, dos repasses devidos ao conjunto limitado de entes produtores e um

consequente aumento aos não produtores, tornando menos concentrada e, em tese, mais igualitária a participação no usufruto desses recursos.

Embora tenha sido mantido o caráter compensatório do pagamento dos *royalties* e participações especiais aos entes produtores, com o novo marco regulatório do setor petrolífero, passou a prevalecer o caráter distributivo das rendas petrolíferas de forma a atender as demandas dos entes não produtores.

Apesar de já estar plenamente em vigor, a nova legislação não pode produzir efeitos por força de uma decisão liminar concedida, em 2013, em sede de medida cautelar nos autos da Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917 ajuizada pelo governo do Estado do Rio de Janeiro, perante o Supremo Tribunal Federal - STF (VILANI, 2013).

Enquanto a Corte Constitucional não se manifesta definitivamente sobre a questão, pairam tensões federativas e a incerteza jurídica quanto à manutenção ou alteração das regras do jogo sobre a distribuição das rendas petrolíferas e o destino dos contratos ainda vigentes.

Paralelamente e de forma complementar à relevante e atual discussão sobre a adequada regulamentação e alocação dos recursos das rendas minerais em setores, áreas, políticas e programas para a diversificação da economia e promoção da justiça intergeracional, emergem outros questionamentos sobre os caminhos a serem trilhados ante a drástica diminuição ou extinção dos *royalties*. Para superar a crise ou, ao menos, atravessá-la de forma menos turbulenta, já que se trata de um fenômeno cíclico, demandando, para tanto, respostas que precisam/ o quanto antes serem encaminhadas a fim de traçar estratégias para solucionar o problema, viabilizando projetos e serviços imprescindíveis ao desenvolvimento local sustentável e equilibrado.

A dependência dos recursos advindos do petróleo propicia um quadro de leniência fiscal e ineficiência da arrecadação própria dos municípios beneficiados, já que quanto maior a participação dos *royalties* nas receitas correntes, menor o interesse do ente público em obter recursos tributários próprios (QUEIROZ; POSTALI, 2010).

Tal dedução pode ser confirmada nos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, publicados anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ) por meio da análise dos indicadores de dependência da transferência de recursos e de esforço tributário próprio dos municípios fluminenses

petrorrentistas, o qual leva em consideração para seu cálculo a receita tributária própria e a inscrição líquida dos débitos em dívida ativa, em relação às receitas arrecadadas.

Segundo o *ranking* elaborado pelo TCE-RJ (2014, p. 119), o município de Campos dos Goytacazes, aquinhado com a maior parcela dos repasses das rendas petrolíferas, apresentou em 2013 um grau de 86% de dependência das transferências e *royalties*, as quais representaram, no mesmo ano, 55% da receita municipal total.

Destarte, se não forem adotadas as políticas e medidas preventivas apropriadas pelos administradores para eliminar ou diminuir o grau de dependência orçamentária a tais rendas, como a profissionalização da gestão pública, desburocratização dos procedimentos para a arrecadação própria, a abundância dos recursos e a descoberta de novos recursos petrolíferos - tal qual ocorreu com a camada do pré-sal brasileiro - pode gerar menor dinamismo econômico e desindustrialização.

Conseqüentemente, pode haver ainda desemprego e crise econômica – o que é conhecido na literatura econômica como “maldição dos recursos naturais” ou “paradoxo da abundância”.

Os estudiosos deste fenômeno, do qual a “doença holandesa” é o mais popular dos efeitos, evidenciam o paradoxo verificado mundialmente na relação empírica inversamente proporcional entre a abundância do petróleo e desempenho econômico dos países produtores.

A entrada maciça de divisas decorrente da exportação do petróleo provoca a valorização do câmbio e torna menos competitiva as exportações de outros setores, desencadeando um processo de desindustrialização e concentração dos investimentos na atividade primária (PERIARD; LOSEKANN, 2012).

Ademais, seja pela desproporção da participação do petróleo na pauta de exportações em relação às demais, seja pelo percentual da renda petrolífera sobre o total do orçamento do governo ou sobre o Produto Interno Bruto - PIB, quanto maior o grau de dependência do país ao recurso natural, mais significativo são os impactos sofridos (PERIARD; LOSEKANN, 2012).

O equilíbrio das contas públicas dos exportadores é diretamente influenciado pelas oscilações do preço do petróleo no mercado internacional, de modo que a diminuição do preço tende a diminuir os gastos públicos.

Os riscos de tal fenômeno se manifestar no Brasil, particularmente, no estado do Rio de Janeiro, tendo em vista o significativo impacto da indústria petrolífera na economia do estado que gera uma forte dependência a este recurso (SEFAZ-RJ, 2010) são patentes.

Tanto é assim que, diante do estado de crise econômica gerado pela desaceleração da economia nacional e da queda do preço do barril de petróleo, com a consequente diminuição dos repasses dos *royalties* – justificativas utilizadas pelos gestores para o parcelamento do salário dos servidores ativos e inativos do Poder Executivo em novembro de 2015 –, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou, em dezembro de 2015, uma série de leis visando elevar a arrecadação do estado por meio do aumento da alíquota de impostos e criação de uma taxa de controle, monitoramento e fiscalização ambiental das atividades de pesquisa, lavra, exploração e produção de petróleo e gás (GANDRA, 2015).

Neste diapasão, as reflexões desenvolvidas neste estudo tiveram como objeto de investigação justamente os mecanismos de arrecadação e o esforço tributário próprio do Município de Campos dos Goytacazes.

Diante do futuro quadro que se delinea, frente aos inexoráveis e atuais desafios políticos, jurídicos, sociais e econômicos urge por parte da Secretaria Municipal de Fazenda a busca de uma arrecadação própria, tendo em vista que a dependência dos *royalties* é questão que deve conduzir a uma gestão racional, bem como eficaz e pautada em adequado planejamento, já que a situação das finanças públicas vem, a cada dia se demonstrando não tão mais cômoda como outrora.

A motivação para empreender tal investigação deu-se por aproximação direta com o tema tanto no âmbito profissional quanto no acadêmico. No primeiro caso com início no ano de 2013, profissionalmente na Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, no cargo de Assessor Técnico com atuação em diversos setores da Secretaria Municipal de Fazenda como Dívida Ativa, Consultoria Jurídica e Auditoria Tributária, com exercício até janeiro de 2015.

Durante esse período, foi possível observar a nítida preocupação dos gestores locais em relação a qualquer modificação nas regras que disciplinam os repasses de *royalties* e Participação Especial (PE), revelada por ações em diversos níveis, que vão desde organização de manifestações e protestos em rodovias federais até o ajuizamento de ações judiciais nas mais altas Cortes jurisdicionais do país para impugnar modificações legislativas.

No mesmo período, foi possível conciliar a experiência profissional com a acadêmica no âmbito do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, uma vez que tal discussão objeto desta pesquisa se coaduna tanto com a linha de pesquisa em gestão de cidades, no que tange às práticas de gestão e planejamento local (ou da administração urbana), como também se aproxima da linha de pesquisa em Desenvolvimento Regional, já que parte da análise da importância e dos impactos regionais da extração e produção de petróleo e gás, abordando os interesses e conflitos nas disputas dos recursos locais/regionais.

Cuida-se, portanto, de um tema atual, instigante e desafiador, que fomenta debates acalorados em diversos setores da sociedade civil e no meio acadêmico e vem ganhando notoriedade por lidar com perspectivas de um futuro muito próximo.

Apesar da relevância do tema abordado e de suas repercussões nas esferas social, política, institucional e econômica do município, dois problemas saltam aos olhos de antemão.

O primeiro se refere a sua extensão, pois o tema escolhido envolve questões e saberes multidisciplinares. O segundo problema deriva da extrema atualidade da questão enfocada, gerando uma demanda por material no sentido de auxiliar as reflexões, análises e pesquisas referentes ao tema, de forma que contextualizar tal processo implicou na necessidade de obter informações também atualizadas acerca da temática abordada.

Este estudo tem como objetivo geral identificar os instrumentos de arrecadação tributária do Município de Campos dos Goytacazes, como forma de superar e/ou minimizar a dependência dos repasses dos *royalties* e percorrer pela crise atual de forma a gerar menos danos às finanças públicas do município.

Utiliza a abordagem quali/quantitativa, considerando que este método pode contribuir para completar e ampliar o conhecimento da realidade já que parte de concepções diferentes, embora nem sempre conflitantes.

Destarte, a metodologia empregada para a pesquisa e análise dos dados pertinentes ao tema, partiu da pesquisa bibliográfica utilizando como referencial teórico obras de especialistas no assunto explorado, cujas produções técnico-científicas reúnem dados e informações sobre os impactos da indústria petrolífera no plano local propiciando ao estudo um maior rigor conceitual, de modo a fundamentar

os argumentos apresentados ligados às questões regionais do Norte Fluminense e possibilitando o efetivo apoio as reflexões estabelecidas no presente estudo.

O trabalho também recorreu a outras fontes materiais por meio da consulta virtual à legislação pertinente, disponível no sítio eletrônico do Poder Legislativo Federal, especialmente no tocante ao novo marco regulatório do setor petrolífero, bem como do acompanhamento processual da ADI n. 4917 pelo sítio do Supremo Tribunal Federal, além das publicações oficiais do Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes também obtidas eletronicamente.

Ademais, ante a extrema atualidade da temática enfrentada e as consequentes lacunas teóricas existentes, foram levantados dados articulados pela mídia nacional (jornais e revistas), notas técnicas e relatórios e, conquanto, não apresentem a credibilidade científica necessária a dar suporte à discussão, em contrapartida, possuem caráter ilustrativo e atualizado das questões abordadas, neste trabalho.

A investigação acerca do potencial da arrecadação própria como mecanismo de superação e/ou minimização da dependência aos repasses de *royalties*, denota a relevância do presente estudo para o ensino e para a pesquisa na área do planejamento regional e gestão de cidades, bem como em áreas afins, tendo em vista a multidisciplinaridade e atualidade do tema abordado.

No que se refere ao ensino por trazer esclarecimentos e pontos de apoio para trabalhos em curso, ampliando no contexto da academia o debate acerca dessas questões, contribuindo para a formação de cidadãos mais sintonizados com as demandas da sociedade.

Para a pesquisa, por proporcionar subsídios a posteriores aprofundamentos nessa temática, pois, com essa investigação, novos saberes poderão ser produzidos, incorporando-se ao processo de construção contínua do conhecimento.

Para tanto, esta dissertação encontra-se dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo foi destinado à análise de dois fatos selecionados diretamente relacionados à dependência dos repasses das rendas petrolíferas, contextualizados nesta pesquisa como ameaças às finanças públicas, e exposição dos debates que envolvem a matéria.

Para tanto, foram analisadas as regras do novo marco regulatório do setor petrolífero no Brasil, com ênfase na Lei 12.734/2012 (a nova lei dos *royalties*) que modificou substancialmente as regras de rateio das receitas petrolíferas em

detrimento dos interesses dos chamados entes “produtores”, e pode ser considerada uma ameaça futura às finanças públicas destes entes, tendo em vista que em razão de liminar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917 do estado do Rio de Janeiro, a aplicação de seus dispositivos encontra-se suspensa.

Ademais, foram analisadas as causas e reflexos do recente fenômeno da queda do barril de petróleo a partir de junho de 2014.

O segundo capítulo, por sua vez, ocupou-se da investigação do modelo de divisão espacial do poder adotado no Brasil, a fim de situar o Município dentro do federalismo brasileiro e analisar a importância da função arrecadatória tributária desempenhada por este ente federativo.

Já o terceiro capítulo, se propôs a retratar a Secretaria Municipal de Fazenda de Campos dos Goytacazes (SMF), apresentando sua estrutura, composição e principais atribuições, com o fito de investigar se o órgão se encontra minimamente aparelhado para promover uma arrecadação eficiente, bem como, se há planejamento municipal neste sentido.

Foram realizadas entrevistas do tipo semiestruturada, com ocupantes de cargos de chefia e assessoramento, lotados na SMF com tópicos que envolvem a temática pesquisada, a fim de se obter a perspectiva interna daqueles que atuam diariamente nesta seara, que aliada a experiência profissional junto ao órgão, possibilitou que o objetivo proposto fosse alcançado.

Destarte foram desvendadas as ações implementadas pela Secretaria Municipal de Fazenda na tentativa de modernizar os procedimentos de arrecadação tributária municipal de modo a corroborar para o resgate da autonomia financeira do município e enfrentar os desafios impostos pela escassez dos recursos dos *royalties* do petróleo do qual o orçamento municipal é altamente dependente.

À luz do exposto, espera-se que as linhas básicas do que se entende necessário à compreensão do tema encontrem-se delineadas de forma a satisfazer minimamente o leitor.

## 2 AMEAÇAS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

As ameaças que serão analisadas neste capítulo estão diretamente relacionadas à dependência econômica do Município de Campos dos Goytacazes aos repasses das rendas petrolíferas, situando-se dentro de um recorte temporal extremamente recente que teve início com a edição do novo marco regulatório do setor petrolífero em 2010, motivada pela descoberta da camada do Pré-Sal brasileiro em 2006, e perdurou até o encerramento deste trabalho (abril de 2016).

Estas ameaças vêm sendo utilizadas como base para o discurso generalizado utilizado pelos gestores locais de que os municípios produtores de petróleo e gás “atravessam uma crise sem precedentes, estando à beira do caos” (CRUZ, 2015), bem como ensejam a retomada da importância da arrecadação própria municipal, diante da pouca diversificação da economia local.

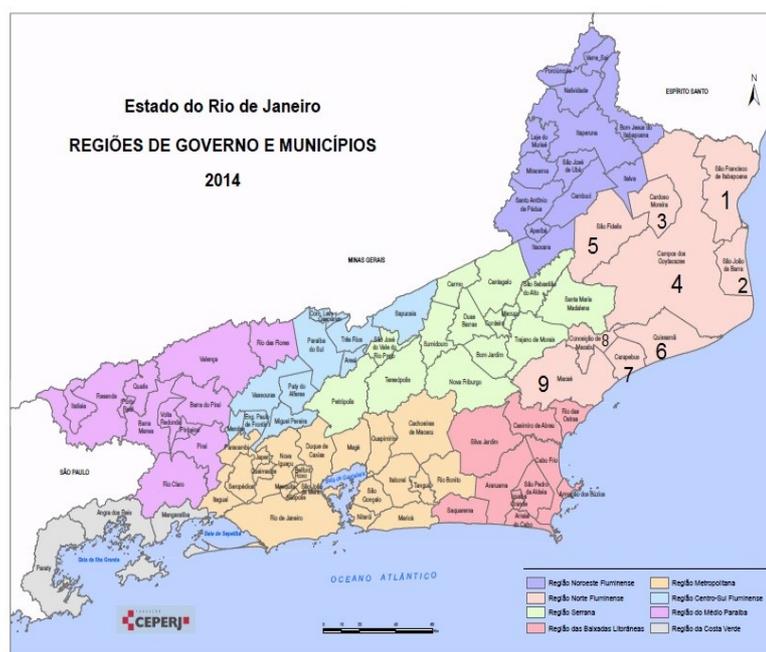
Desta forma, apesar da repercussão na mídia sobre a crise sem precedentes que assola a estatal Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), abatida com as denúncias da Operação Lava-Jato da Polícia Federal deflagrada em março de 2014, que desencadeou a redução de investimentos da empresa e impulsionou drasticamente o número do desemprego nos municípios produtores de hidrocarbonetos em razão dos cortes de gastos, optou-se, nesta pesquisa, por destacar duas ameaças, por estarem intrinsecamente relacionadas aos *royalties*:

i) uma ameaça futura consistente na possibilidade de modificação das regras que, atualmente, direcionam os maiores volumes de *royalties* de modo a favorecer os entes confrontantes e suas áreas geoeconômicas localizados na Zona de Produção Principal (ZPP), composta pelos municípios confrontantes aos poços produtores de

óleo e gás, e por aqueles onde se localizam três ou mais instalações de suporte à região de E&P (art. 4, da Lei 7.525/1986) e

ii) outra ameaça presente e atual refere-se à histórica oscilação da cotação desta *commodity* no mercado internacional, inerente ao contexto global e à geopolítica do petróleo, que vem experimentando uma queda vertiginosa desde junho de 2014 a qual impactou negativamente no preço de venda do hidrocarboneto e, a reboque, na valoração dos *royalties* e PE transferidos aos municípios produtores.

Neste contexto, Campos dos Goytacazes, polo tradicional e maior centro urbano da mesorregião Norte Fluminense (**Figura 1**), cuja posição privilegiada dos cofres públicos do município assegurada em razão do peso referente aos repasses das rendas petrolíferas no orçamento, é marcada por instabilidades da produção; incertezas na demanda e na oferta – já que se trata de um recurso natural finito, divergindo os geólogos quanto à estimativa de suas reservas.



**Figura 1.** Região Norte Fluminense<sup>1</sup>  
Fonte: Adaptado de CEPERJ (2014)

<sup>1</sup> 1 – São Francisco de Itabapoana, 2 – São João da Barra, 3 – Cardoso Moreira, 4 – Campos dos Goytacazes, 5 – São Fidélis, 6 – Quissamã, 7 – Carapebeus, 8 – Conceição de Macabu, 9 – Macaé.

Destaca-se, ainda, que em sua economia que se restringia historicamente à monocultura sazonal da cana-de-açúcar e à estrutura da agroindústria açucareira (CRUZ, 2005), a maior fatia da receita orçamentária municipal provém, na atualidade em razão da pouca diversificação econômica e da limitada base tributária, dos repasses mensais e ininterruptos de *royalties* e trimestrais de participações especiais em razão da atividade petrolífera (**Quadro 1**).

Os referidos repasses são depositados nos cofres públicos do município independente de qualquer atuação do poder público local a título de transferências correntes, as quais no Balanço Orçamentário do município são categorizadas como Receitas Correntes.

MUNICÍPIO de CAMPOS dos GOYTACAZES BALANÇO ORÇAMENTÁRIO Ano: 2015 04/15 LRF, art. 52, inciso I, alíneas 'a' e 'b', Anexo I		
RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>R\$ 2.133.603.933,31</b>	<b>R\$ 2.133.634.109,91</b>
Receita Tributária	R\$ 258.625.700,00	R\$ 258.655.876,60
Receita de Contribuições	R\$ 49.400.000,00	R\$ 49.400.000,00
Receita Patrimonial	R\$ 78.141.800,00	R\$ 78.141.800,00
Receita de Serviços	R\$ 9.429.600,00	R\$ 9.429.600,00
Transferências Correntes	R\$ 1.710.978.133,31	R\$ 1.710.978.133,31
Outras Receitas Correntes	R\$ 27.028.700,00	R\$ 27.028.700,00
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>R\$ 19.916.266,69</b>	<b>R\$ 19.916.266,69</b>
Operações de Crédito	R\$ 3.009.600,00	R\$ 3.009.600,00
Amortização de Empréstimos	R\$ 15.000.000,00	R\$ 15.000.000,00
Transferências de Capital	R\$ 1.906.666,69	R\$ 1.906.666,69
<b>RECEITA INTRA-ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>R\$ 48.450.000,00</b>	<b>R\$ 48.450.000,00</b>
<b>DEDUÇÕES</b>	<b>-R\$ 64.260.000,00</b>	<b>-R\$ 64.260.000,00</b>
<b>TOTAL da RECEITA</b>	<b>R\$ 2.137.710.200,00</b>	<b>R\$ 2.137.740.376,60</b>
<b>Superávit Financeiro do final de 2014, já lançado</b>		R\$ 18.564.063,49
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 2.156.304.440,09</b>

**Quadro 1.** Balanço orçamentário do Município de Campos dos Goytacazes (04/2015)  
Fonte: Portal da Transparência do Município de Campos dos Goytacazes

Tais repasses, assegurados pela Constituição Federal de 1988, foram disciplinados pela Lei nº 9.478/1997, conhecida como “Lei do Petróleo”, que regulamentou a Emenda Constitucional (EC) n. 09/1995, que promoveu a flexibilização do monopólio estatal das atividades de prospecção e extração de

petróleo, detido pela Petrobras desde sua criação em 1953, e estabeleceu que os *royalties* devessem ser pagos mensalmente pelas concessionárias de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, em moeda nacional, no montante de 10% sobre o valor da produção.

Além de elevar a alíquota dos *royalties*, que anteriormente era de 5%, a Lei do Petróleo ainda estabeleceu outras participações governamentais a ser paga pelos concessionários do setor de exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) como a participação especial, uma compensação financeira extraordinária sobre a receita bruta da produção nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade.

Estes valores são divididos entre a União (Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia e um Fundo Especial); estados confrontantes ou produtores; municípios confrontantes ou produtores, assim considerados pela Lei nº 7.525/1986 por serem aqueles “contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados”, estendendo-se, conforme disposição da Lei nº 7.453/1985 à sua área geoeconômica.

Terra, Fernandes e Fernandes (2013, p. 9) destacam que, com esta lei, “o valor do barril (sobre o qual incide a alíquota dos *royalties*) passou a acompanhar a variação dos preços internacionais do hidrocarboneto, o que não ocorria anteriormente”.

Assim, a pretexto de realizar uma compensação pelos impactos de adensamento urbano e externalidades negativas sofridos pela indústria do petróleo, a referida lei gerou uma hiperconcentração de receitas públicas decorrentes dos repasses de *royalties* e PE, entre os estados e municípios selecionados, impondo um verdadeiro “determinismo físico” que carece de sentido econômico e geométrico (SERRA, 2007), contemplando a “sorte geográfica” daqueles que possuem campos petrolíferos no interior das projeções de suas circunscrições geográficas sobre a plataforma continental (SERRA, 2005).

A Bacia de Campos (**Figura 2**), principal província petrolífera do país que se estende do Espírito Santo, próximo ao Alto de Vitória, até o Alto de Cabo Frio, no litoral norte do Estado do Rio de Janeiro, numa área de aproximadamente 100 mil quilômetros quadrados (CAETANO FILHO, 2010), foi responsável em maio de 2015, segundo a Agência Nacional de Petróleo (ANP, 2015), por 67% da produção

nacional de petróleo e 30% da produção de gás natural, além de possuir as maiores reservas provadas já identificadas e classificadas no país.



**Figura 2.** Bacia de Campos  
Fonte: Petrobras (2015)

A presença da indústria petrolífera, a partir de meados da década de 1970, modificou a trajetória histórica e econômica da região Norte Fluminense (**Quadro 2**) e particularmente do município de Campos dos Goytacazes (PIQUET; TERRA, 2011), maior beneficiário de *royalties* graças à sua posição geográfica estratégica de acordo com os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (GOBETTI, 2013, p. 51).

Em 2014, o montante arrecadado foi de R\$ 632 milhões (VASCONCELOS, 2015), além daquele referente às participações especiais que, no mesmo ano, chegou a R\$ 575.546.379,64 (INFOROYALTIES, 2015), totalizando um repasse de R\$ 1.208.265.821,74 – quase o dobro do que recebe Macaé, o segundo município mais beneficiado por tais repasses.

ARRECADAÇÃO TOTAL (ROYALTIES + PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS)						
Municípios/anos	2009 (R\$)	2010 (R\$)	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)
<b>Macaé</b>	344.015.522,07	410.458.822,72	481.972.093,59	538.651.601,02	516.455.436,66	542.686.654,38
<b>Campos dos Goytacazes</b>	873.245.955,64	1.015.162.031,40	1.226.269.395,30	1.354.232.679,35	1.303.221.507,47	1.208.265.821,74
<b>Rio das Ostras</b>	221.390.584,27	248.336.008,13	323.916.498,06	348.815.236,96	326.008.289,73	310.812.429,26
<b>São João da Barra</b>	165.218.597,08	202.853.588,92	251.454.390,67	233.261.858,87	228.765.474,99	237.085.764,29
<b>Carapebus</b>	22.689.897,99	29.290.356,20	34.492.888,19	38.640.170,21	37.575.525,12	41.378.128,90
<b>Quissamã</b>	87.941.380,22	90.269.481,13	92.661.349,22	106.943.065,93	94.737.917,01	95.103.720,48
<b>Casimiro de Abreu</b>	56.490.065,54	72.087.758,22	98.956.695,16	124.372.391,84	121.034.248,61	110.196.281,50
<b>Armação dos Búzios</b>	41.897.724,65	54.407.243,23	64.598.474,13	82.653.927,64	84.119.817,56	89.266.363,80
<b>Arraial do Cabo</b>	5.216.022,59	5.753.645,80	26.533.399,00	44.455.539,15	44.443.215,09	46.127.383,86
<b>Cabo Frio</b>	133.778.273,24	189.746.154,52	242.587.851,97	324.863.303,03	329.879.960,24	304.762.897,51
<b>Niterói</b>	33.957.924,44	41.932.167,05	64.486.783,68	107.553.348,26	138.476.679,89	218.729.841,81

**Quadro 2.** Balanço da arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios produtores da Bacia de Campos  
Fonte: OMPETRO (2015)

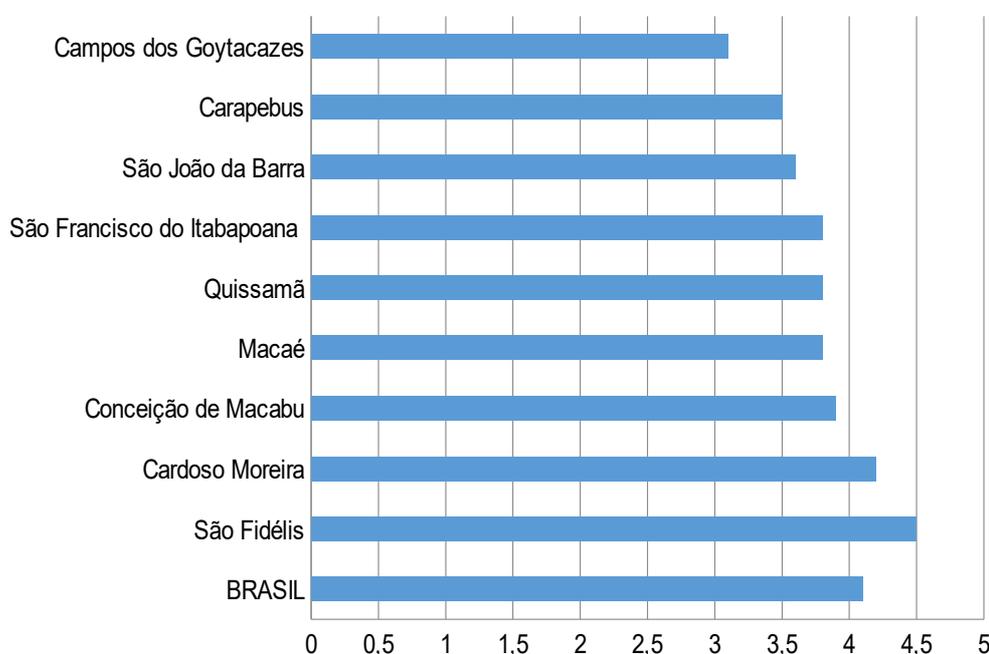
Paradoxalmente, independente de experimentar elementos de uma economia dinâmica, integrada internacionalmente e estratégica para o país, os municípios da região Norte Fluminense (**Quadro 3**) figuram dentre os de menor desenvolvimento humano e social em plano nacional, levando-se em consideração os critérios da longevidade, educação e renda adotados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD) para mensurar o Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios (IDH-M).

MUNICÍPIO	IDH-M 1991	IDH-M 2000	IDH-M 2010	Posição Brasil 2010	Posição ERJ 2010
Macaé	0,534	0,665	0,764	304 <sup>a</sup>	7 <sup>a</sup>
Campos dos Goytacazes	0,515	0,618	0,716	1427 <sup>a</sup>	37 <sup>a</sup>
Carapebus	0,412	0,579	0,713	1514 <sup>a</sup>	41 <sup>a</sup>
Conceição de Macabu	0,483	0,615	0,712	1546 <sup>a</sup>	47 <sup>a</sup>
Quissamã	0,406	0,561	0,704	1776 <sup>a</sup>	55 <sup>a</sup>
São Fidélis	0,449	0,590	0,691	2161 <sup>a</sup>	65 <sup>a</sup>
São João da Barra	0,484	0,548	0,671	2642 <sup>a</sup>	76 <sup>a</sup>
Cardoso Moreira	0,386	0,520	0,648	3156 <sup>a</sup>	89 <sup>a</sup>
São Francisco do Itabapoana	0,344	0,503	0,639	3312 <sup>a</sup>	91 <sup>a</sup>

**Quadro 3.** IDH-M dos municípios da região Norte Fluminense  
Fonte: Adaptado de Atlas do Desenvolvimento Humano 2013 (Com dados dos Censos de 1991, 2000 e 2010)

A mesma lógica, experimentada na região, tem aplicação particular ao Município de Campos dos Goytacazes, denotando que a abundância de recursos advindos do petróleo não implica necessariamente em prosperidade, transformação no desempenho econômico (SILVA NETO; DIAS; BARRAL NETO, 2008) ou desenvolvimento local, exigindo dos gestores públicos o adequado planejamento capaz de reverter as riquezas advindas dos recursos naturais em ganhos reais para a população envolvida (PIQUET, 2012).

Apesar de possuir, de acordo com o último relatório do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), o décimo terceiro maior PIB nacional, superando inclusive capitais de estados brasileiros e o segundo maior PIB industrial do país, além de ter uma receita pública *per capita* de R\$ 5.003,75 no ano de 2012 (OSÓRIO; VERSIANI, 2014, p.18), o município figurou na última ou últimas posições do *ranking* do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), divulgado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais em Educação (INEP) ligado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) dentre os 92 municípios fluminenses e abaixo da média nacional (**Gráfico 1**).



**Gráfico 1.** IDEB dos municípios da região Norte Fluminense (2011).  
Fonte: Adaptado pela autora (BRASIL, 2011).

Reforçando esta linha de raciocínio, Silva (2013) afirma que:

A abundância de *royalties* e PE não representou o aumento no grau de investimento que se esperava, pelo contrário, estimulou gastos com despesas de custeio, nelas inseridas as despesas de pessoal, principalmente, e demais despesas administrativas. Por outro lado, salvo pontuais exceções, os municípios não procuraram expandir seus mecanismos de arrecadação de tributos, mantendo-se em um estado de comodidade fiscal, resultando em baixos níveis de autonomia financeira e esforço tributário próprio (p. 264).

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

As referidas ameaças e seus efeitos serão objeto de análise das próximas seções.

## 2.1. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

O petróleo é uma fonte de energia primária “que gera insumos que são de difícil substituição na matriz produtiva de qualquer país, e que estão presentes na formação e sustentação dos alicerces da economia industrial moderna” (ANP, 2014b, p.20).

Outra especificidade relativa ao petróleo apontada por Piquet e Terra (2011, p. 39) é o fato de constituir-se em recurso altamente estratégico, cuja exploração envolve o domínio de tecnologia de ponta.

Em novembro de 2007, a Petrobras anunciou a descoberta de novas jazidas de gás natural e petróleo leve de alta qualidade e alto valor comercial, com estimativa de vasto potencial de reservas em águas profundas nas bacias do Espírito Santo, Campos e Santos, em uma área denominada Pré-Sal, colocando o país em posição de grande produtor/ exportador de petróleo e gás natural (PIQUET;TERRA, 2011).

O termo “pré-sal”, do ponto de vista da Geologia, refere-se a um tipo de camada de rochas sob a crosta terrestre formada exclusivamente de sal petrificado, cujos sedimentos foram acumulados antes do depósito da camada de sal, sob

outras lâminas menos densas do fundo dos oceanos e que formam a crosta oceânica (BRASIL, 2009, p. 10).

A alvissareira descoberta, consoante Rappel (2011, p.50) “embute perspectiva de novo aumento significativo da produção nacional de petróleo, o que implicará, ainda, maiores investimentos no setor e ampliação do horizonte de duração do atual ciclo de investimentos”.

Apesar de possuir um robusto parque industrial no setor de óleo e gás, o país oferece soluções e produtos com baixa complexidade tecnológica (AZEVEDO FILHO; PALMA; PERESTRELO; LIRA, 2015, p.12).

Segundo o Ministério de Minas e Energia (MME), este novo horizonte promissor aberto para a indústria petrolífera brasileira de destaque no cenário internacional e a oportunidade de desenvolvimento do País ensejaram a necessidade de busca por um modelo de marco regulatório (ou regime jurídico) que contemplasse um novo paradigma de E&P (exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural) que possibilitasse a elevação das participações governamentais, com a manutenção da atratividade dos investidores e a redistribuição dos ganhos decorrentes da produção em favor da sociedade.

Cabe ressaltar que a atividade de E&P é regulada por cada país detentor de reservas de petróleo e gás natural de acordo com as particularidades e necessidades locais, podendo ser adotados, portanto, diversos arranjos legais, fiscais, institucionais e de apropriação das rendas do petróleo.

A questão primordial da reformulação das regras institucionais e legais, segundo Nazareth, Salles e Quintanilha (2011), é a distribuição da riqueza a ser gerada por essas atividades, estando em jogo:

interesses econômicos, políticos e geopolíticos, muitas vezes conflitantes, dos diversos atores envolvidos: a indústria petrolífera e parapetrolífera, nacional e estrangeira; os demais países, produtores e consumidores de petróleo; a sociedade brasileira; os governos brasileiros, em seus diversos níveis e esferas (p. 180).

De acordo com Serra (2011, p. 144), uma série de fatores como o cenário vindouro em que o Brasil poderá se tornar um gigante petrolífero e a opção pelo fortalecimento (ou reestatização) da Petrobras como braço estratégico de

investimento público, importou em uma conjuntura favorável à modificação das regras que regulam o setor petrolífero no país.

Neste diapasão, em agosto de 2009, o então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva (2003/2010) enviou uma série de propostas ao Congresso Nacional para elaboração do novo marco regulatório de exploração do petróleo na camada pré-sal, baseado, em síntese, em quatro pilares:

- i) novo regramento do sistema de E&P (Projeto de Lei nº 5.938/2009);
- ii) criação de uma empresa pública responsável pela gestão dos interesses da União nas novas operações (Projeto de Lei nº 5.939/2009);
- iii) criação de um fundo social, como grande beneficiário da receita governamental na partilha da produção, com vistas ao combate da pobreza e fomento a projetos de educação, cultura, ciência e tecnologia e sustentabilidade ambiental (Projeto de Lei nº 5.940/2009) e
- iv) capitalização da Petrobrás (Projeto de Lei nº 5.941/2009).

Com efeito, no ano seguinte, de modo a implementar as referidas propostas, foram sancionadas as seguintes leis:

- i) Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que autoriza a cessão onerosa à Petrobras das atividades de pesquisa e lavra de petróleo e gás natural na área do pré-sal até o limite de 5 bilhões de barris de petróleo;
- ii) Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010, que criou a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e
- iii) Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que instituiu o regime do contrato de partilha de produção (RPP) a ser aplicado na exploração de campos do pré-sal, pelo qual a propriedade do petróleo extraído é exclusividade do Estado, cabendo ao concessionário explorar e extrair o petróleo às suas expensas em troca de parte do petróleo extraído.

A referida lei, determina que a Petrobras será a operadora de todos os blocos contratados, além de criar o mencionado Fundo Social – FS para gestão dos recursos públicos federais advindos da exploração do pré-sal.

Posteriormente, já no primeiro mandato do governo da Presidente Dilma Rousseff (2011/2014), foi aprovada a polêmica Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, também conhecida como “a nova lei dos *royalties*”, por ter modificado substancialmente as regras de distribuição das rendas petrolíferas entre os entes da Federação, previstas nas Leis nº 9.478/97 (Lei do Petróleo) e nº 12.351/2010 (Lei do contrato de partilha de produção de petróleo), com vistas a aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

Por fim, em 2013, foi sancionada a Lei nº 12.858 de 09 de setembro de 2013 que destina parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural para as áreas da educação (75%) e saúde (25%).

Ressalta-se que a Lei nº 9.478/1997 continuará regendo os contratos de E&P não relacionados às áreas estratégicas do pré-sal. Ademais, o monopólio das atividades continuará com a União, bem como a propriedade do subsolo e de seus recursos naturais (OLIVEIRA, 2013, p. 69).

Todas estas inovações legislativas no ordenamento jurídico brasileiro, que constituem o novo marco regulatório do setor petrolífero, ensejaram inúmeras controvérsias jurídicas, polêmicas discussões e embates políticos em todo plano nacional principalmente envolvendo entes produtores e não produtores sobre o novo destino legal e a alocação das riquezas advindas do ouro negro.

Assim, do quadro legal apresentado anteriormente, será objeto de aprofundamento no tópico a seguir apenas a Lei n. 12.734/2012, por ter especificamente alterado a regulamentação da partilha das rendas petrolíferas – o que impacta diretamente as finanças do Município de Campos dos Goytacazes.

### **2.1.1. A Lei 12.734/2012 e as Novas Regras de Repartição dos *Royalties***

Para compreender a gênese deste novo modelo que importa no debate sobre a distribuição espacial da riqueza no país, é importante inicialmente observar os

diversos papéis que os *royalties* podem assumir como instrumento (SERRA, 2005, p.18-19):

- i) fiscal de captura pelo Estado das rendas petrolíferas;
- ii) regulatório,
- iii) compensatório pela alienação do patrimônio público;
- iv) compensatório pelos impactos territoriais de adensamento e custos sociais em razão das atividades de E&P;
- v) de desenvolvimento regional;
- vi) promotor de justiça intergeracional, o que pode variar no tempo e no espaço, não sendo adequado falar em um padrão.

É com base nesta gama de possibilidades de utilização dos recursos dos *royalties* que podem ser eleitos critérios de repartição e aplicação destas rendas.

Ademais, é importante ressaltar, contudo, que a repartição dos *royalties* do petróleo no Brasil entre as esferas governamentais, já percorreu variados caminhos desde a criação da Petrobras com a Lei Federal nº 2.004/1953 durante o governo Getúlio Vargas, espelhando a estrutura do pacto federativo nacional ao longo de sua trajetória histórica. Tanto é assim, que entre 1969 e 1985, a produção de petróleo *offshore* não transferia *royalties* para esferas subnacionais (SERRA, 2004).

O modelo de repartição vigente na atualidade, criado em 1985 e consolidado pela Lei do Petróleo em 1997, prestigia o seleto grupo de Estados e Municípios produtores, de modo a gerar uma concentração regional dos *royalties* determinado pela localização e proximidade com as jazidas (TERRA; FERNANDES; FERNANDES, 2013).

Com a descoberta de grandes reservatórios de petróleo e gás natural em águas profundas na camada do pré-sal brasileiro, a expectativa de significativos ganhos futuros trouxe à tona as discussões em torno da modificação dos critérios de repartição das rendas petrolíferas, acirrando as disputas entre os entes da federação por uma parcela destes recursos (OLIVEIRA; ARAÚJO; NAZARETH, 2013).

Fruto do Projeto de Lei do Senado – PLS nº 448/2011, de autoria do Senador Wellington Dias (PT-PI), o Projeto de Lei – PL nº 2.565/2011 que deu origem à Lei nº 12.734/2012 teve como principal objetivo promover a descentralização da distribuição das receitas de *royalties* e participação especial dos contratos em vigor entre os entes federativos (LIMA, 2013, p. 3).

Antes deste, várias propostas legislativas e emendas parlamentares (Análise BPR&R, 2003) tentaram, ao longo dos anos, sem sucesso, alterar as regras de rateio dos *royalties* do petróleo ou a forma como estes deveriam ser utilizados, dentre as quais destacam-se as propostas de emenda constitucional (PEC) conhecidas como Emendas Ibsen Pinheiro e Simon, ambas de 2010, famosas por dividir o país politicamente entre entes produtores e não produtores na disputa em torno da riqueza esperada do pré-sal.

A PEC 387/2009 dos Deputados Federais Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG) propôs a alteração das regras de pagamento das participações governamentais para que os futuros contratos regidos sob o RPP e contratos de concessão, inclusive os atuais, firmados sob a vigência da Lei nº 9.478/97, redirecionando os valores a dois fundos repartidos entre todos os Estados e Municípios da federação (OLIVEIRA; ARAÚJO; NAZARETH, 2013).

Já a Emenda Simon (Emenda Modificativa nº 24 ao PLC nº7/10), manteve o mesmo critério de distribuição da primeira, ressaltando o caso dos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecido pela ANP (OLIVEIRA; ARAÚJO; NAZARETH, 2013).

A denominação “produtores” e “não produtores” se deve ao fato dos primeiros, que assim se autodenominam, receberem as compensações asseguradas na forma do §1º do art. 20, da Constituição Federal ou por serem afetados de algum modo pelas atividades do setor petrolífero já que estariam geograficamente localizados de modo a confrontar com a plataforma continental onde se encontram as jazidas de petróleo (SERRA, 2004, p.174).

E nesta toada, motivada por tal premissa, foi criada em 2001 a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, constituída pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra (PIQUET, 2010, p. 82).

Não obstante ter sido aprovada no Congresso Nacional sem emendas das Casas Parlamentares, o referido projeto teve diversos de seus dispositivos vetados em 30 de novembro de 2012 pela Presidente Dilma, por considerá-los inconstitucionais e/ou contrários ao interesse público, a fim de preservar as regras até então vigentes sobre distribuição das receitas petrolíferas a Estados e Municípios produtores dos campos em operação cujos contratos ainda estejam em vigor, evitando, assim, uma tensão federativa (MENDES; OLIVEIRA, 2012).

Desta forma, as novas regras de distribuição só poderiam valer para os blocos (áreas de exploração no mar da camada do pré-sal) a serem leiloados a partir de 2013, já sob o regime de partilha.

Todavia, após a cassação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal - STF de liminar concedida pelo Ministro Luiz Fux para impedir a apreciação parlamentar do veto presidencial (NOTÍCIAS STF, 2013a), em tumultuada sessão conjunta no Congresso Nacional, concluída às 4h30 da madrugada do dia 07 de março de 2013 (RAMALHO, 2013), todos os 142 vetos do Executivo foram rejeitados, restituindo a proposta original de redistribuição dos *royalties* e participação especial referentes aos contratos de E&P futuros e vigentes.

Em 15 de março de 2013 (e novamente em 25 de março de 2013, em razão de incorreção) é publicada a Lei nº 12.734 no Diário Oficial da União – DOU em sua redação original.

Serra (2013, p.125) sintetiza as mudanças trazidas pelo novo documento legal:

i) Os estados “produtores”, que com a Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) detinham 26,25% dos *royalties*, passam a deter 20%. Quanto às participações especiais, o percentual dos estados “produtores”, que era de 40%, vai sendo reduzido paulatinamente, ano a ano, até atingir o patamar mínimo de 20% em 2018.

ii) Para os municípios “produtores”, os *royalties* são reduzidos ano a ano, dos atuais 26,25%, para o patamar mínimo de 4%, em 2019. Já as participações especiais devidas aos “produtores” municipais, passariam, também em degraus, dos atuais 10% para o patamar mínimo de 4% em 2019.

iii) Tais reduções, impostas aos “produtores”, somadas também a uma redução da parcela da União (a quota de sacrifício do Tesouro para facilitar o acordo), gera um fundo (FEP – Fundo Especial do Petróleo) a ser repartido, meio a meio, entre o conjunto dos estados e municípios “não produtores”, o qual atingiria no limite superior, em 2019, a 54% dos *royalties* e 30% das participações especiais.

Por meio da leitura das disposições legais, depreende-se que a nova lei dos *royalties* buscou promover uma correção gradativa, ao longo do tempo, do pagamento e distribuição das rendas petrolíferas recebidas pela União, Estados e Municípios das empresas de E&P, olvidando, no entanto, o aspecto relativo à destinação desses recursos, malgrado a melhor forma de aplicação dos *royalties* dependa, segundo Serra (2005), de uma equilibrada repartição destes recursos entre seus beneficiários. Ou seja, o *status quo* não seria alterado da noite para o dia com a entrada em vigor da lei, mas haveria uma redução paulatina até 2019 dos repasses aos entes produtores e um conseqüente aumento aos não produtores.

Os critérios propostos para o modelo de partilha de produção revelam a nova orientação política da distribuição: o caráter compensatório do pagamento de *royalties* aos entes produtores, na Constituição Federal, para que os entes afetados possam suportar os impactos gerados pela economia do petróleo, permanece. Todavia, a maior parcela das receitas futuras de *royalties* terá caráter distributivo, atendendo a demanda dos não produtores (NAZARETH, 2008).

Apesar da incerteza destas receitas devido à intensa volatilidade dos valores percebidos a título de *royalties* do petróleo em decorrência da variação do preço da *commodity* no mercado internacional, da taxa de câmbio e da exploração e/ou produção do óleo, desde a década de 90, em razão das alterações promovidas pela Lei nº 9.478/1997, os repasses das rendas petrolíferas cresceram de tal forma que propiciaram um quadro de extrema dependência financeiras dos Estados e Municípios intitulados produtores.

A derrota no plano político e a magnitude dos impactos gerados pelas novas regras de rateio nas finanças destes entes motivou os Estados produtores a pleitear judicialmente a reversão deste cenário em uma nova arena.

## 2.2. A QUEDA DO PREÇO DO BARRIL DO PETRÓLEO

O petróleo, segundo Lima (2008, p. 3) é a riqueza natural finita e não renovável que modelou a base técnica do mundo e configurou o tipo de civilização existente, ocupando a posição majoritária na demanda de energia primária (33%), seguido do carvão (30%) e do gás natural com 24% (JACOMO, 2014).

Em razão de sua distribuição desigual nas diversas regiões do mundo, a posse e uso do petróleo constituem foco permanente de tensões geopolíticas e incertezas quanto às suas reservas, configurando-se a segurança do abastecimento energético uma questão crucial no crescimento das economias nacionais e na competitividade capitalista no plano internacional (LIMA, 2008).

Por sua vez, no plano doméstico, o alvo das polêmicas e debates, no que se refere ao petróleo, recai sobre as regras que estabelecem a distribuição dos *royalties* e participações especiais entre os entes da federação, justificados na ideia de compensação pelos impactos ambientais e socioeconômicos gerados pela exploração do recurso energético.

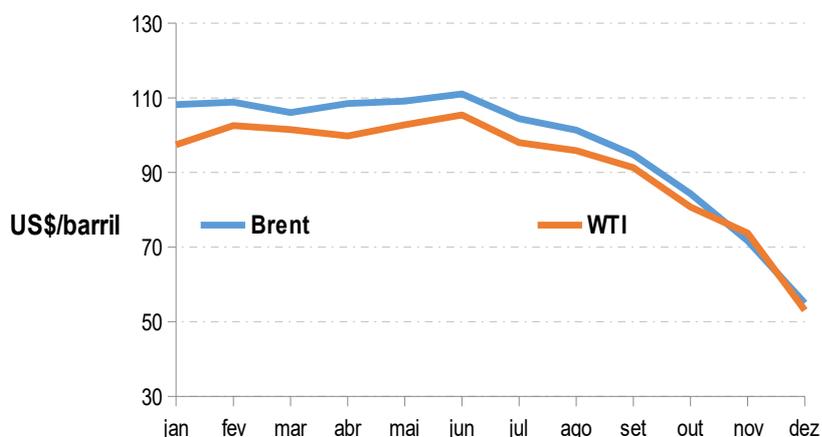
Nesta linha, os preços do petróleo e do gás natural são variáveis de extrema importância para a economia mundial, tendo em vista que, apesar dos movimentos no sentido de alteração da matriz energética global em prol da maior utilização de fontes renováveis de energia, os hidrocarbonetos ainda são a principal fonte energética do planeta (ANP, 2014b).

Contudo, a busca por fontes energéticas alternativas é complexa, já que envolve investimentos ao longo de toda a cadeia produtiva. Mudar de combustível significa mudar de equipamento – o que não se faz no curto prazo, apesar dos avanços tecnológicos já alcançados que permitem a flexibilização.

A volatilidade mensal do preço do barril de petróleo depende de diversos fatores como a cotação da *commodity* no mercado internacional, além de depender de fatores como a dinâmica da produção que é instável, o esgotamento ou descoberta de novas jazidas.

É com base em uma cesta de tipos de óleo comercializados no mercado internacional que a Lei do Petróleo estabelece o preço de referência para o cálculo de *royalties* – o que o torna extremamente sensível às oscilações da cotação do petróleo (QUEIROZ; POSTALI, 2010, p.12),

De acordo com o Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de 2015, que consolida os dados referentes ao desempenho da indústria de petróleo, gás natural e biocombustíveis e do sistema de abastecimento nacional no período 2005-2014, após cinco anos de estabilidade, o preço do barril de petróleo, a partir da metade de 2014, vem experimentando uma queda vertiginosa, acumulando perdas de mais de 40% desde o pico de junho de 2014 (**Gráfico 2**), quando era negociado a US\$115 (LUCAS, 2014).



**Gráfico 2.** Evolução dos preços médios mensais no mercado spot dos petróleos dos tipos Brent e WTI (2014).  
Fonte: ANP (2015)

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

- i) a diminuição da importação de petróleo pelos Estados Unidos da América – EUA e
- ii) o aumento da produção de petróleo pela OPEP.

O relatório anual publicado em 2012, pela Agência Internacional de Energia – AIE (International Energy Agency - IEA), que orienta a política energética de potências ocidentais, anunciou que os EUA iriam superar a Arábia Saudita e a Rússia, primeiro e segundo lugares respectivamente no *ranking* mundial dos maiores produtores, para tornarem-se o maior produtor mundial de petróleo até 2016 (LAWLER; BOUSSO; MACKEY, 2013).

Dados da Companhia de Petróleo Britânica BP em 2015 (últimos divulgados) anunciam que os EUA produziram, em 2014, 11,64 milhões de barris por dia, o que representa um aumento de 15,9% em relação ao ano anterior. Os Estados Unidos se tornaram, assim, o maior produtor de petróleo do mundo pela primeira vez desde 1975, ultrapassando a Arábia Saudita, graças ao óleo de xisto. (VERES, 2015).

Com relação a Arábia Saudita, o país do Oriente médio foi ultrapassado pelos Estados Unidos porque sua produção cresceu apenas 0,9%, a 11,5 milhões de barris por dia em 2014.

Por sua vez, na Rússia, a produção russa avançou apenas 0,6% no ano passado, chegando a 10,83 milhões de barris por dia, alcançando a mesma a terceira posição no *ranking* dos 10 maiores produtores de petróleo do mundo.

Essa mudança de posição se deve à busca pela autossuficiência energética pelos EUA, fortalecida pelo aumento na exploração e produção norte-americanas de hidrocarbonetos não-convencionais (petróleo e gás de xisto ou folhelho, que se encontram misturado às rochas e não concentrados em grandes depósitos) a partir de 2008, graças ao uso de uma polêmica técnica de perfuração denominada fraturamento hidráulico (“hydraulic fracking”).

Tal tecnologia é severamente criticada por ambientalistas pelo risco de contaminação dos lençóis freáticos, em razão da introdução pressurizada no solo de uma mistura de água, areia e compostos químicos que provoca rachaduras por onde o gás é extraído.

Não obstante a discussão ambiental, o uso do xisto já responde por um terço da produção de gás e um quarto da produção de petróleo americano (ANDERSON, 2014), com conseqüente diminuição da importação de petróleo, aproximando o país da almejada situação de independência energética.

Contudo, a garantia do suprimento dos grandes consumidores mundiais de petróleo depende fortemente da produção concentrada em outros países, principalmente membros da OPEP.

A Organização dos Países Exportadores de Petróleo é uma organização internacional composta por 12 países, entre eles, Emirados Árabes Unidos, Arábia Saudita, Irã, Iraque, Venezuela e Angola, que visa coordenar de maneira centralizada a política petrolífera dos países membros, de modo a restringir a oferta de petróleo no mercado internacional, e que atualmente controla 40% do mercado mundial de petróleo.

Com a diminuição da demanda mundial, face à proximidade da autossuficiência energética dos EUA, os países membros da OPEP vem divergindo quanto à manutenção dos níveis de produção de petróleo.

Em boa parte, a falta de consenso se deve à estratégia adotada pela Arábia Saudita - responsável por um terço da produção da OPEP, entendida pelo mercado como forma de defesa, já que seu custo de produção é de aproximadamente US\$5-6, por barril, mantendo a viabilidade de sua indústria e preservando sua participação de mercado, enquanto tende a inviabilizar a de outros países, acelerando as reduções por parte dos exploradores do xisto nos EUA (KRAUSS, 2015).

A queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional tem gerado consequências geopolíticas significativas.

Os países importadores de petróleo são beneficiados, pois com o baixo valor do produto, aumenta-se a capacidade de investimentos.

Por outro lado, aos países exploradores, especialmente aqueles que estão investindo em novos campos, como no caso do pré-sal brasileiro, a situação é delicada, já que os custos para extrair o óleo em águas profundas são altos, de forma que o negócio só é considerado viável com um barril entre US\$ 60 e 70 (VETTORAZZO, 2014).

Tal afirmação é refutada pela Petrobras (2015) sob a alegação de que o preço mínimo do barril, para uma produção viável, no pré-sal, é de US\$45, de modo que para a estatal, o projeto mantém uma projeção lucrativa.

Apesar destas informações, alguns setores da imprensa e grupos políticos mostram-se céticos quanto a esta exploração, cogitando a revisão em futuro breve das bases do modelo de partilha de produção na exploração de petróleo das camadas do pré-sal, o qual assegura à União a propriedade do óleo extraído, gerido pela PPSA, e remunera as petroleiras sobre o custo de exploração (BITENCOURT; JUBÉ, 2015).

Há, inclusive, projeto de lei no Senado Federal (PLS 417/2014) para retomada do modelo de concessão, ainda válido nos demais campos de petróleo do país, defendido como mais vantajoso para o país por trazer mais competição e estímulo para que a Petrobras se torne mais eficiente (OLIVEIRA, 2015).

Os reflexos da queda do barril de petróleo podem ser percebidos nitidamente em âmbito local, em razão da conseqüente redução do repasse dos *royalties* a despeito da alta do dólar, impactando os orçamentos públicos locais.

Diversos municípios do Estado do Rio de Janeiro, que sofrem com a pouca diversificação econômica e com os maus investimentos feitos com a herança dos recursos do petróleo, alteraram suas agendas políticas para tentar minimamente contornar a situação e dar continuidade aos projetos em andamento.

Medidas administrativas urgentes, tais como demissões, reduções de salários e gratificações e cortes nos investimentos estão tendo que ser adotadas, já que muitos deles dependem destes repasses (VASCONCELLOS; SCHMITT; JUNIOR, 2015).

O orçamento de 2015 do Município de Campos dos Goytacazes – líder de arrecadação de *royalties* do país com R\$ 632 milhões em 2014 – foi reduzido em 25% e os contratos em vigor passam por uma redução 20% do seu valor (ORDOÑEZ; ROSA, 2015).

O primeiro decreto baixado pela Prefeita do Município de Campos dos Goytacazes em 2016 declara estado de emergência pública, anunciando mais medidas de contingência, inclusive um estudo para redução do número de servidores públicos concursados.

A situação é encarada como crise para os cofres públicos dos municípios do estado do Rio de Janeiro ligados à indústria do petróleo (CRUZ, 2015).

É justamente neste momento que a atenção dos gestores públicos se volta para formas alternativas de compensar a dependência orçamentária dos *royalties* do petróleo e gerar riquezas, sendo a principal forma a função arrecadatória de tributos que será analisada no capítulo a seguir.

### **3 O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA MUNICIPAL**

Após a análise das ameaças diretamente relacionadas à indústria do petróleo que circundam a situação das finanças públicas do município de Campos dos Goytacazes, torna-se necessária a investigação sobre a função arrecadatória de tributos de competência municipal, diante da retomada de sua importância que exsurge do cenário de crise econômica experimentado na atualidade.

É nesse contexto que os olhares dos gestores locais se voltam a este meio de obtenção de riquezas como uma das possíveis “tábuas de salvação” para tentar debelar os reveses enfrentados.

Tal investigação perpassa necessariamente pela discussão de temas complexos e pluridimensionais como o federalismo, a descentralização política e a democracia.

Toma-se como ponto de partida, então, uma breve apresentação sobre a forma de divisão espacial do poder adotada pelo Brasil, suas características típicas e algumas especificidades do pacto federativo instituídas pela Constituição Federal de 1988, a fim de compreender o cenário político-normativo dentro do qual o Município encontra-se inserido.

Da leitura do *caput* do primeiro artigo do texto constitucional, depreende-se que no arranjo institucional adotado pelo Brasil, optou-se pela forma federativa de Estado composta por diferentes níveis governamentais.

Este modelo surgiu historicamente nos Estados Unidos da América como uma resposta à necessidade de redistribuição do poder, por um governo eficiente, em um vasto território, propenso a ostentar diferenças de desenvolvimento, cultura e paisagem geográfica (MENDES; BRANCO, 2009, p.806).

Malgrado possa ser adaptado à realidade e peculiaridades de cada Estado, o federalismo possui características gerais típicas que o diferencia das confederações e dos Estados unitários, tais como a:

- i) descentralização político, administrativa e fiscal do Estado soberano em entes dotados de autonomia - atributo que não se confunde com a soberania, detida pelo Estado federal;
- ii) existência de uma Constituição Federal como fundamento de validade do ordenamento jurídico e de estabilidade institucional dentro do território e
- iii) a repartição constitucional de competências e receitas entre o governo central e os locais (TEMER, 1998, p.65).

A organização política-administrativa adotada na República Federativa do Brasil encontra-se dividida de forma quadripartite nos seguintes entes federativos autônomos entre si: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Para garantir o equilíbrio entre os entes da federação, a CRFB estabelece a cada um deles um conjunto de competências legislativas, administrativas e tributárias, possibilitando que o poder central e os poderes locais sejam capazes de governar o mesmo território e a mesma população de forma concomitante e independente, cada qual em suas respectivas áreas de atuação (ARRETCHE, 2001, p. 23).

O federalismo típico, tal como surgiu nos EUA, é um arranjo político formado a partir da agregação, em um movimento centrípeto, de Estados que antes eram dotados de independência e soberania.

Daí dizer-se que o Brasil, ao contrário, adotou um federalismo atípico, resultante de um movimento centrífugo, ou um federalismo por desagregação de um Estado originalmente centralizado.

A federação brasileira, em sua dimensão continental, é composta por mais de 5.500 municípios com realidades econômicas, sociais e geográficas heterogêneas. Frequentemente, os diferentes níveis de governo disputam espaços políticos e alocação de recursos – decisões que competem ao governo central e que implicam constantes embates entre as tendências centralizadoras e descentralizadoras.

De acordo com Arretche (1996) existe um consenso generalizado de que a descentralização do Estado é condição necessária para realização do ideal democrático e eficiência das políticas públicas, já que os governos subnacionais por se encontrarem mais próximos da população local, poderiam melhor atender os interesses da comunidade beneficiada.

O resultado da opção por este modelo de organização do poder no território, no caso brasileiro, de acordo com Santos (2011, p. 226) foi a “fragmentação do Estado, dificultado a coordenação entre as três esferas de governo, mas também a maior capilaridade do poder público, ampliando o acesso às políticas sociais”.

Após mais de vinte anos de regime militar, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) promulgada em 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, estabeleceu um novo quadro normativo de modo a construir um Estado democrático de direito em que garantias individuais sejam observadas e as instituições funcionem dentro dos estritos parâmetros da legalidade, garantindo participação política e segurança jurídica à sociedade.

Ao instituir o processo de descentralização política e de redemocratização das estruturas do poder no Brasil, reconhecendo os Municípios como entes federativos autônomos, a CRFB revestiu-lhes da tríplice capacidade (MORAES, 2014, p.341) de:

- i) auto-organização, consistente na capacidade de elaborar sua própria constituição, materializada pela lei orgânica municipal, elaborada e promulgada pela Câmara de Vereadores;
- ii) autogoverno, por ser possível a livre escolha por meio de voto direto e secreto dos agentes que irão desempenhar as funções administrativa e legislativa e, por fim,
- iii) autoadministração, revelada pela capacidade de exercício das competências administrativas, legislativas e tributárias constitucionalmente previstas, aplicando suas receitas e prestando serviços públicos aos munícipes.

Acrescente-se as estas, a capacidade de autolegislação, pela qual os municípios estão aptos a legislar por meio da Câmara de Vereadores sobre assuntos predominantemente de interesse local e sobre outros temas que não sejam de

competência privativa da União ou dos Estados, de forma suplementar ou concorrente.

Ao longo do processo de amadurecimento e fortalecimento da democracia brasileira, contudo, este desenho institucional vem sendo alterado por diversas Emendas à Constituição que modificaram o pacto federativo originalmente estabelecido em 1988, repercutindo, principalmente, na autonomia financeira dos governos municipais.

As disputas entre níveis de governo durante os momentos de abertura e fechamento, que se sucederam na história da política brasileira, propiciaram fases de maior ou menor descentralização fiscal.

Santos (2011) divide os quase trinta anos de vigência da CRFB em três períodos de disputas federativas:

- i) 1989-1995: fortalecimento da autonomia política municipal em razão da elevação de suas receitas, especialmente as provenientes de transferências intergovernamentais;
- ii) 1995-2002: aumento das responsabilidades relativas à formulação, financiamento e execução das políticas públicas locais conjugada com a diminuição das receitas derivadas das transferências intergovernamentais pela União que passou a centralizar os recursos destinados a estados e municípios, aumentando, assim, a importância da arrecadação própria municipal e
- iii) 2003-2010: fase da “coordenação federativa”, em que União passou a promover diversas políticas sociais às quais poderiam aderir os demais entes federativos a fim de obter fundos ligados a tais políticas.

Apesar da autonomia municipal, da abertura política e dos avanços institucionais trazidos pela Carta Constitucional de 1988, que representou o maior fortalecimento ao federalismo na história do constitucionalismo brasileiro, Rolnik, Klintonowitz e Iacovini (2011) apontam que:

os municípios não se tornaram financeiramente autônomos já que continuam a depender de transferências voluntárias e/ ou acesso a crédito para investimentos, tornando-se reféns das políticas e decisões federais e, secundariamente, estaduais, as quais, além de altamente mediadas pelo sistema político partidário, não são necessariamente convergentes com as demandas e necessidades locais (p.2).

O mecanismo federativo de financiamento das ações governamentais, por meio de transferências governamentais com destinação vinculada, limita e constrange a autonomia financeira e a capacidade dos governos municipais em eleger as demandas prioritárias da comunidade local.

Ironicamente, o sistema de transferências de recurso de caráter redistributivo, criado para reduzir desigualdades horizontais, equalizando a capacidade dos municípios de gasto e investimento, concorre justamente para aprofundar ainda mais as disparidades, acirrando tensões federativas e disputas por recursos (NAZARETH, 2008, p.82).

A grande maioria dos municípios, segundo Santos (2011, p. 223), “não conta com dinamismo econômico que lhes permita arrecadar tributos com peso nas receitas municipais”, dependendo, portanto, das transferências constitucionais intergovernamentais, que acabam por desestimular o esforço tributário próprio.

Não podem ser desprezados, contudo, empecilhos impostos à arrecadação municipal como a estreiteza da base econômica, a complexidade e os custos administrativos mais elevados para se recolher tributos municipais se comparados aos federais.

Com efeito, para satisfazer as necessidades coletivas, prestando serviços e realizando obras públicas de modo a cumprir com suas competências constitucionalmente impostas e alcançar seus objetivos fundamentais em prol da realização efetiva das garantias e direitos sociais, o Poder Público local precisa obter recursos financeiros, seja extraído da própria sociedade (por meio da arrecadação de tributos), recorrendo a empréstimos, alienando seu patrimônio ou cobrando pela prestação de serviços públicos etc.

A Ordem Econômica brasileira é regida pelo princípio da livre iniciativa, incumbindo ao Estado o papel de agente normativo e regulador e, somente em casos excepcionais, a exploração direta da atividade econômica.

A tributação, portanto, constitui-se em um dos principais instrumentos dos quais se vale o poder público para auferir recursos financeiros e assim custear

atividades em prol do bem comum, já que, em regra, não tem autorização para exercer atividade econômica e obter lucro.

Esta é a razão pela qual Arretche (2005) afirma que a autoridade sobre recursos tributários está entre as mais importantes decisões nos pactos nacionais. Nesta linha de raciocínio, a autora assevera que:

Governos desprovidos de autonomia para obter – por meio da taxação – recursos, em montante suficiente para atender minimamente às demandas de seus cidadãos, tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo – ou agente privado, ou ainda organismo internacional – que de fato tem controle sobre tais recursos (p. 12).

Uma política tributária racional e eficiente, portanto, é uma prática gerencial urbana afeita à administração local de fundamental importância para o aumento das receitas públicas e para a capacidade de autofinanciamento do ente, na busca da efetivação dos direitos sociais proclamados na Constituição. Neste sentido, assinalam Pereira et al (2005) que:

sendo uma das justificativas para a existência de impostos a obtenção de receitas para financiar a provisão de bens públicos, torna-se importante verificar em que medida o sistema fiscal é capaz de gerar o conjunto de meios financeiros considerados necessários. Por outro lado, coloca-se a questão de saber em que medida a repartição de tal encargo de caráter obrigatório entre os indivíduos é efetuada de forma socialmente aceitável, e/ou se o objetivo de utilização dos impostos enquanto instrumento de redistribuição de rendimentos e da riqueza está a ser adequadamente prosseguido. Por fim, um imposto, e o próprio sistema fiscal no seu conjunto, deve ser analisado na perspectiva dos efeitos econômicos que induz, sabido que a tributação afeta comportamentos e escolhas dos indivíduos (p.205).

Daí, dizer-se que o imposto é preço da liberdade (TORRES, 2006, p. 1065). Trata-se de uma espécie de tributo desvinculada de qualquer atuação estatal, diferente de outras espécies como a taxa e a contribuição de melhoria, os quais pressupõem uma prestação estatal específica, exercício do poder de polícia ou realização de obra pública para que possam ser cobrados.

Vivendo em um Estado federal, é imprescindível, portanto, a minuciosa discriminação constitucional das rendas e esferas de competência tributária a fim de que seja delimitado o campo de atuação de cada ente da federação, já que o

contribuinte é súdito, ao mesmo tempo, de três governos distintos (HARADA, 2012, p. 63).

As competências tributárias foram outorgadas, dentro do Estado federal brasileiro, desde sua origem, na Constituição de 1891, a cada ente político com exclusividade (regime da separação das fontes tributárias), de modo privativo, indelegável, inalterável, irrenunciável, mas com faculdade de exercício.

Contudo, o modelo precisa ser revisado e, quando necessário, adequado a mudanças políticas, econômicas e/ou sociais, por exemplo. Estes momentos são marcados por tensões entre os entes quando as revisões indicam uma estrutura de repartição de recursos até então concentrados, como as rendas petrolíferas.

Para tanto, a análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917/2013 será utilizada para ilustrar o ápice do conflito federativo suscitado pelas novas regras de rateio.

### 3.1. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 4917/2013

No dia 15 de março de 2013, mesmo dia da publicação da Lei n. 12.734/2012 no DOU, foram ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal quatro ações diretas de inconstitucionalidade - ADI questionando as modificações aos dispositivos da Lei nº 9.478/97 e Lei 12.351/2010 sobre a distribuição dos *royalties* que importaram em uma redução dos percentuais anteriormente fixados até 2020 (NOTÍCIAS STF, 2013b).

Autuadas sob o n. 4916, de autoria do governador do estado do Espírito Santo, Renato Casa Grande; nº 4917, do governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral; nº 4918, do governador do estado de São Paulo, Geraldo Alckmin e nº 4919, da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, todas foram distribuídas à Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, com pedido de concessão de medida liminar para suspensão imediata dos efeitos da lei até o julgamento final do mérito.

Os autores das mencionadas ADIs alegam, em síntese, que as modificações das regras de rateio trazidas pela Lei n. 12.734/2012 afrontam os princípios constitucionais da isonomia, federativo, segurança jurídica, a responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário, dentre outros, com base nas seguintes teses:

- i) Violação ao sentido e alcance do §1º, do art. 20 da Constituição Federal que trata da natureza compensatória da distribuição dos *royalties* aos produtores;
- ii) Violação ao pacto federativo originário assumido quando da promulgação da Constituição de 1988 em que os estados produtores abriram mão da cobrança do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre as operações que se destinassem a estados consumidores de petróleo;
- iii) Insegurança jurídica, já que o novo regime jurídico estabelecido alcançaria os contratos sobre operações que ainda estão em vigor como por exemplo, sobre as participações governamentais pagas em campos já licitados; afetando situações já constituídas nos estados e a expectativa e comprometimento das receitas;
- iv) Abalo nas finanças públicas dos entes produtores com respectivo comprometimento da execução orçamentária e do cumprimento de inúmeras obrigações constitucionais dos Estados afetados, inclusive eventos de grande porte como Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016 (NOTÍCIAS STF, 2013b).

Em razão do quadro de urgência apresentado, tendo em vista que o repasse dos valores referentes aos *royalties* é mensal, no dia 18 de março de 2013, a Ministra Cármen Lúcia suspendeu monocraticamente em caráter cautelar na ADI 4917 (NOTÍCIAS STF, 2013c), os efeitos dos dispositivos da Lei nº 12.734/2012 na parte que alteram as regras de rateio das receitas petrolíferas, dentre outros argumentos, pelo fato de que:

A alteração das regras relativas ao regime de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação pela exploração, sem mudança constitucional do sistema tributário, importa em desequilibrar o tão frágil equilíbrio federativo nacional e em desajustar, mais ainda, o regime financeiro das pessoas federadas sem atenção aos princípios e às regras que delineiam a forma de Estado adotada constitucionalmente.

A expectativa em torno deste julgamento cresce pelo prejuízo à indústria e economia nacional já que, em razão da demora na oferta de novas áreas de

exploração e produção de petróleo e gás natural, os possíveis investimentos e despesas dos beneficiados encontram-se interrompidos.

Não bastasse a questão econômica, o acirramento das tesões federativas entre partes envolvidas neste julgamento (BRÍGIDO, 2014) também aumenta em razão da divergência de posturas interpretativas adotadas pelos ministros do STF.

Posteriormente, em setembro de 2013, a Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural - ABRAMT, formada por municípios beneficiados por dispositivo da Lei nº 9.478/1997, que ampliou, de 23 para 150, os municípios com direito aos repasses, interpôs a ADI nº 5038 com o fito de impedir a aplicação da nova lei dos *royalties* aos contratos já em vigor (NOTÍCIAS STF, 2013d).

Os conflitos de interesses entre entes produtores e não produtores gera debate sobre o rateio das riquezas derivadas do petróleo com participação de diversos setores da sociedade, imprensa, academia, mercado, mundo jurídico e legislativo, havendo fortes argumentos para os dois lados da discussão.

Por um lado, a região afetada pela instalação da indústria do petróleo sofre diversos impactos ambientais (capazes de degradar o meio ambiente de formas irreversíveis, a (mudanças demográficas, no emprego, no quadro político e culturais, por exemplo), como é o caso do município de Macaé, um dos mais visivelmente atingidos pela atividade de E&P na Bacia de Campos, com perdas (favelização, aumento da violência, especulação imobiliária) e ganhos (aumento de postos de emprego).

Daí, a compreensão de que os *royalties* e participações especiais funcionam como uma “compensação” pelos impactos sofridos por esta geração, que deve se preparar para um futuro sem tal recurso mineral, em razão e seu caráter não renovável, por meio de políticas públicas que promovam o desenvolvimento local – esta é a ideia ínsita ao princípio da justiça geracional, advogado principalmente por ambientalistas.

De acordo com Serra (2005), cumpriria o *royalty* a função de promoção da justiça intergeracional a partir de três vertentes:

i) como mecanismo de regulação do ritmo de exploração de um recurso escasso;

ii) Como instrumento de financiamento do desenvolvimento científico e tecnológico para o aprimoramento da eficiência no uso dos hidrocarbonetos, ou no desenvolvimento de fontes de energia alternativa (não baseadas em recursos escassos);

iii) Como fundo de financiamento da infraestrutura necessária à diversificação produtiva ou como fundo previdenciário, ambos com o propósito de compensar às gerações futuras pela impossibilidade destas usufruírem das riquezas minerais exauríveis.

Ademais, os estados produtores por receberem tal compensação, deixam de arrecadar o ICMS de acordo com as disposições constitucionais, a fim de manter um equilíbrio federativo.

Neste sentido, o Ministro Luis Roberto Barroso, para quem “a pior coisa que poderia acontecer seria a instalação de uma guerra fiscal generalizada”, afirma, em entrevista concedida ao boletim *Petróleo, Royalties e Região* (MENEZES, 2013):

Se os Estados produtores não recebessem *royalties*, a mudança da regra do ICMS somente em relação ao petróleo (...) teria constituído uma discriminação odiosa, a violação a um direito natural à isonomia de que devem desfrutar todos os Estados, sob pena de não poder existir uma Federação (p.4).

Ocorre que, por outro lado, as jazidas de petróleo e gás natural, segundo o próprio texto da Constituição Federal, são bens da União e as regras sobre repartição dos *royalties* se apoiam nos critérios meramente geográficos das linhas geodésicas ortogonais estabelecidas pelo IBGE, acabando por beneficiar municípios pouco ou com nenhuma relação com a atividade petrolífera a não ser a mera confrontação geográfica e que, na realidade, praticamente não são impactados social, econômica ou ambientalmente pelo setor. Daí serem denominados de entes “petrorrentistas” (SERRA, TERRA; PONTES, 2006, p.65).

Eis porque os críticos dos atuais critérios vigentes de rateio das rendas petrolíferas defendem sua centralização na União a fim de permitir uma divisão mais justa e igualitária, e estratégica dos *royalties* já que os entes produtores são duplamente favorecidos, pois além de receber *royalties*, recebem estímulo

econômico pela presença de empresas do setor petrolífero (TERRA; FERNANDES; FERNANDES, 2013, p.4).

Desta forma, toda a sociedade brasileira deveria ser beneficiada e compensada. Ademais, muitos especialistas criticam os atuais critérios vigentes, que desconsideram os impactos da atividade sobre o território.

Neste sentido, Serra (2011, p.151) defende que o determinismo físico, estabelecido nas regras de rateio das rendas do petróleo, tem como consequência deletéria o sobrefinanciamento de unidades territoriais, importando em desperdício de recursos públicos (sobretudo, no nível municipal), além de impedir a oportunidade de uma distribuição mais igualitária desta riqueza, tendo em vista que um único município concentra 20,8% de todas as rendas petrolíferas destinadas à esfera municipal. Em última análise, elaborada por Vilani (2013):

a decisão do STF servirá para manter uma concentração desigual de recursos, se atendida em totalidade a ação proposta pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, ou caminhar no sentido de uma distribuição que se proponha mais condizente com a realidade nacional. Entretanto, uma mudança drástica nas regras do jogo, ilustrada pela negação total do pedido, implica em uma perda desproporcional para os estados chamados produtores que, a ser objeto de outra arena, requer ajustes e suporte por parte da União (p.103).

Daí defender-se a ideia de que deve haver uma identidade entre desenvolvimento e cuidado com as gerações futuras, assim como a convergência entre políticas de rateio e aplicação das rendas petrolíferas e as políticas compensatórias intergeracionais (SERRA, 2005, p. 5).

Em razão da suspensão temporária dos efeitos da lei até o julgamento final pelo Plenário do STF do mérito da ação que discute a (in)constitucionalidade das novas regras de redistribuição dos *royalties*, sem data definida para ocorrer, é que se denomina, neste trabalho, a Lei nº 12.734/2012 de “ameaça futura” às finanças públicas dos entes produtores, já que provisoriamente afastada pode vir a ser concretizada em futuro breve, caso as ADI sejam julgadas improcedentes.

No momento de conclusão desta pesquisa, tendo em vista que em abril de 2016 as ADI não foram sequer julgadas, tal panorama revela-se ainda mais urgente, mantendo no contexto atual a extrema incerteza quanto às mudanças nas regras de distribuição da riqueza gerada no setor.

### 3.2. A FUNÇÃO ARRECADATÓRIA MUNICIPAL

A eficiência dos instrumentos tributários depender, segundo Tristão (2008, p. 65) da eleição da esfera de governo mais adequada para a administração tributária de cada imposto.

Devem, assim, os governos locais, nesta linha de raciocínio, assumir a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico, como impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária ou sua transmissão, cuja base tributária não permite a migração. O Sistema Tributário Municipal é composto por:

i) três impostos privativos (art. 156, CRFB):

i.1) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU;

i.2) imposto sobre transmissão *inter vivos* a qualquer título, por ato oneroso de bens imóveis, por natureza ou acessão física – ITBI;

i.3) o imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN;

ii) taxas;

iii) contribuições de melhoria decorrentes de atuação específica do Município e de suas obras públicas, bem como das contribuições previdenciárias para custeio da previdência pública (§1º do art. 149, da CRFB) e a contribuição para custeio da iluminação pública - COSIP (art. 149-A da CRFB).

Respeitando os limites impostos pela Constituição ao seu poder de tributar, pode o Município editar leis tributárias de interesse público predominantemente local, podendo instituir, aumentar e reduzir tributos (BARRETO, 2012, p. 29).

Os impostos municipais foram concebidos como um instrumento para garantir a autonomia financeira aos municípios, principalmente, para a implantação de suas políticas socioeconômicas.

Todavia, a repartição tributária desequilibrada entre União, Estados e Municípios é a principal causa da dependência orçamentária municipal dos repasses federais e estaduais e, conseqüentemente, do comprometimento de sua desejada autonomia.

Serra (2007) aponta que a maioria dos 5.500 municípios brasileiros tem sua atuação constringida por:

fragmentação administrativa e política, paralelismos institucionais, precária infraestrutura administrativa, deficiência de pessoal e pequena expressão política dentro do governo local, bem como pela existência de resistências burocráticas a inovações (p.171,172).

Ademais, há necessidade de financiamento de bens meritórios, como saúde e educação, já que os governos locais são executores de políticas nacionais – o que gera um desequilíbrio nas finanças públicas locais (TRISTÃO, 2003, p. 65).

Em relação às receitas de natureza tributária, a Constituição consagra um princípio misto de partilha de competências e do produto da arrecadação, de modo que Estados e Municípios também participam das receitas tributárias alheias por meio de fundos e de participação direta no produto da arrecadação de outras pessoas físicas, de modo a propiciar que estes entes federativos possam, preservando sua autonomia, enfrentar as demandas sociais que superam as receitas obtidas por meio dos tributos da sua própria competência (MENDES; BRANCO, 2009).

Em âmbito municipal, o orçamento público é composto pelas receitas advindas da atividade arrecadatória de tributos municipais, transferências voluntárias e constitucionais para compensar diferenças regionais, e outras receitas.

No caso específico do município de Campos dos Goytacazes, a maior fatia do bolo orçamentário é composta pelos repasses milionários de *royalties* e participações especiais decorrentes da produção e exploração do petróleo na região.

Sobre a problemática dos recursos das rendas petrolíferas Nazareth (2008) constata que:

a falta de mecanismos de coordenação, característica do federalismo brasileiro, e a ausência de regramento legal que delimite as possibilidades de aplicação das receitas fazem com que esses recursos extraordinários e expressivos estejam sendo utilizados por cada governo sem que se definam estratégias ou prioridades que considerem a questão do desenvolvimento regional ou um planejamento de médio e/ou longo prazo que leve em conta o esgotamento previsível das reservas (p.57).

Segundo a lição de Harada (2012, p. 51): “É indispensável que o poder tributante disponha de uma infraestrutura adequada em termos de pessoal e material, para fiel desempenho dessa atividade”. E ainda:

Somente uma boa infraestrutura administrativa poderá propiciar a eficiente atuação do poder tributante, no sentido de maximizar a arrecadação tributária, coibindo prontamente, a ação danosa dos sonegadores com o fito de conscientizar o contribuinte de que o pagamento de tributos é um dever de todos, na proporção de suas respectivas capacidades contributivas.

Daí, a necessidade de se investigar a estrutura e atribuições da Secretaria Municipal de Fazenda do município de Campos, bem como analisar se o órgão está se aparelhando para enfrentar os desafios impostos pelo cenário de crise.

É com base nestas premissas que se segue a abordagem proposta no capítulo seguinte.

#### **4. A ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Após a análise desenvolvida nos capítulos anteriores e, partindo da premissa de que *royalties* devem promover justiça intergeracional de modo a não onerar as gerações presentes e futuras dos habitantes dos municípios petrorrentistas, particularmente de Campos dos Goytacazes, faz-se necessário identificar os caminhos que vem sendo tomados pelo Poder Público local neste sentido.

Este capítulo destina-se, assim a identificar os mecanismos de arrecadação tributária utilizados pelo município de modo a superar e/ou minimizar a dependência dos *royalties* do petróleo dos quais o orçamento municipal é altamente dependente, como um dos caminhos para tal intento.

Para tanto e com fito de dar clareza e coerência aos argumentos apresentados, serão analisadas a estrutura, atribuições e ações da Secretaria Municipal de Fazenda do município com base em pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas para coleta de depoimentos aplicadas aos membros do órgão.

##### **4.1. SECRETARIA DE FAZENDA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

A Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) órgão integrante da estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG), responsável pela administração tributária - atividade que pode ser traduzida, segundo SABBAG (2013), como a atuação do poder público consistente no

conjunto de ações integradas e complementares entre si, que almejam garantir o cumprimento pela sociedade da legislação tributária, que se mostra por meio da presença fiscal, quer no âmbito da facilitação do cumprimento das obrigações tributárias, quer na construção e manutenção da percepção de risco sobre o calculado inadimplemento (p.919).

O órgão tem, como principais atribuições, a fiscalização e a arrecadação dos tributos municipais que se inicia com a atividade de lançamento e se encerra com a inscrição em dívida ativa e encaminhamento à Procuradoria-Geral do Município para cobrança executiva judicial. Neste sentido, dispõe o art. 12 da Lei Municipal nº 8.690, de 30 de dezembro de 2015 (Código Tributário Municipal – CTM):

Art. 12 – Todas as funções referentes a cadastramento, lançamento, cobrança, recolhimento e fiscalização de tributos municipais, aplicação de sanções por infração de disposição desta lei, bem como as medidas de prevenção e repressão às fraudes e às sonegações, serão exercidas pelos órgãos fazendários e repartições a eles subordinados.

De acordo com o art. 5º deste diploma legal, integram o Sistema Tributário do Município de Campos dos Goytacazes os seguintes tributos:

i) imposto sobre

i.1) a propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);

i.2) a transmissão *inter vivos*, a qualquer título por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito a sua aquisição (ITBI);

i.3) serviços de qualquer natureza (ISSQN);

ii) taxas, seja em razão do exercício do poder de polícia, seja pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

iii) contribuições de melhoria; de custeio do regime de previdência dos servidores públicos municipais ativos e inativos e dos pensionistas, definidos por Lei Complementar e para custeio do serviço de iluminação pública (COSIP).

A Secretaria de Fazenda conta com aproximadamente oitenta componentes dentre estagiários, funcionários terceirizados, servidores efetivos (assessores técnicos, contadores, técnicos em contabilidade, assistentes administrativos, fiscais de renda), comissionados e funcionários de empresas contratadas para prestação de serviços de inteligência.

Após reforma administrativa, implementada por meio da Lei Municipal nº 8.344, de 13 de maio de 2013, que criou e modificou cargos e órgãos na estrutura interna da Prefeitura, a SMF, além de ganhar sua atual nomenclatura (anteriormente era denominada Secretaria Municipal de Finanças), passou a se estruturar em três superintendências:

i) Superintendência de Atendimento ao Contribuinte;

ii) Superintendência de Fiscalização;

iii) Superintendência de Contabilidade.

A Superintendência de Atendimento ao Contribuinte é formada pelos seguintes setores: Central de Atendimento ao Contribuinte, Dívida Ativa e Setor de ISS (GissOnline).

A Central de Atendimento ao Contribuinte é a porta de entrada da Secretaria Municipal de Fazenda. Cuida-se de setor estratégico, responsável pelo primeiro atendimento feito ao contribuinte (pessoa física ou jurídica) para esclarecimento de dúvidas sobre a legislação fiscal a fim de garantir sua fiel observância; impressão de boletos para pagamento de tributos; além de ser o local onde são iniciados processos administrativos fiscais com naturezas e finalidades diversas.

Um dos órgãos mais movimentados da PMCG, em média, são realizados 600 atendimentos diariamente (FERNANDES, 2015), feitos, em regra, por jovens estagiários da PMCG, em sua maioria graduandos do curso de Engenharia de Produção. A relação custo-benefício de manter este tipo de mão-de-obra atuando na

Secretaria, em detrimento da ocupação por servidores de carreira, todavia, não é proveitosa para a Administração Pública. Trata-se de uma mão-de-obra barata - se comparada aos servidores concursados -, com grande aptidão de dominar rapidamente os sistemas eletrônicos e procedimentos internos utilizados pela Secretaria e que trabalha estimulada a prestar um bom atendimento ao cidadão, na esperança de ocupar outros cargos dentro da administração municipal em futuro próximo como funcionários terceirizados ou comissionados.

Ocorre que a Lei federal nº 11.788/2008 impõe a duração máxima de dois anos para o estágio de estudantes do ensino superior, o que exige por parte da Superintendência de Atendimento ao Consumidor o constante retrabalho de treinamento de novos ocupantes do setor a cada biênio.

Ao longo dos últimos anos, a Secretaria vem se reestruturando para atrair mais contribuintes, adequando-se às regras legais de acessibilidade e fornecimento de atendimento prioritário a idosos, gestantes e pessoas portadoras de necessidades especiais, bem como se informatizando para melhor atender o cidadão-contribuinte.

Desde o final de 2014, parte dos documentos apresentados pelos contribuintes começaram a ser digitalizados, a fim de que os processos administrativos fiscais passem a tramitar internamente de forma digital, em busca de maior agilidade e segurança dos trâmites processuais.

Foi disponibilizado, ainda, através do portal oficial da PMCG na internet o serviço eletrônico de agendamento para atendimento ao contribuinte, evitando filas e esperas desnecessárias.

O Setor Dívida Ativa (art. 76 a 98, do CTM), por sua vez, é o responsável pela cobrança amigável dos débitos fiscais, concedendo ao contribuinte inadimplente a última oportunidade de cumprir administrativamente com suas obrigações tributárias, sob pena de inscrição dos débitos em dívida ativa e consequente encaminhamento das Certidões de Dívida Ativa (CDA) para a Procuradoria do Município a fim de que seja ajuizada a execução fiscal dos débitos (cobrança judicial da dívida).

Apesar de sua importância na apuração do montante dos débitos devidos ao erário, o setor conta apenas com um servidor de carreira, que atua no mesmo local há mais de trinta anos.

Embora muitas das rotinas internas já tenham sido simplificadas pelos sistemas de informática, várias delas são repetidas manualmente e o andamento de

determinados procedimentos dependem exclusivamente da memória histórica do setor detido pelo seu chefe.

Já o setor de ISS funciona como suporte físico aos contribuintes do imposto na escrituração e emissão de guias e Notas Fiscais de prestação de serviços, que desde 2009 funcionam eletronicamente, como será analisado adiante.

A Superintendência de Fiscalização, por sua vez, é composta pela Fiscalização de Rendas, Setor de Taxas, Cadastro Imobiliário e Cadastro de Atividade Econômica.

A Fiscalização de Rendas conta, atualmente, com apenas nove fiscais de renda para todo o município, malgrado parte da função fiscalizatória já possa ser exercida por mecanismos online. Este número, segundo entendimento unânime de todos os profissionais do órgão, está aquém das necessidades que a atividade de fiscalização demanda em um município do porte de Campos dos Goytacazes.

Há mais de dez anos não é realizado concurso público na área, não existindo previsão nem intenção por parte da gestão atual em realizar novo certame para ampliar o número de ocupantes do cargo, principalmente por questões financeiras.

Desta forma, novos fiscais de renda deveriam, por questão de igualdade/equiparação salarial, nos termos do art. 7, XXX da Constituição Federal, receber no mesmo patamar, o que é completamente inviável, principalmente no atual momento de decretação de estado de emergência em que se estuda a possibilidade de diminuição de servidores efetivos do quadro da PMCG.

A solução para o problema, portanto, só virá quando não houver mais nenhum ocupante do cargo, seja pela morte ou aposentadoria – compulsória, já que devido ao alto salário, não há estímulo para deixar a função.

O Setor de Taxas, por sua vez, é responsável pelo gerenciamento das taxas devidas em razão do exercício do poder de polícia (licenças para localização, funcionamento, fiscalização e inscrição) e da prestação de serviços públicos (coleta de lixo; limpeza e conservação de vias e logradouros públicos; pavimentação de vias etc.), em âmbito municipal.

O Cadastro Imobiliário é responsável pelo cadastro, manutenção e atualização das informações relativas a todos os imóveis situados no perímetro municipal: terrenos vagos e edificações existentes ou que venham a existir nas áreas urbanas, bem como nas áreas rurais, desde que não cadastrados no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Um dos maiores entraves à arrecadação municipal na atualidade é a defasagem nas informações do Cadastro Imobiliário, problema que vem sendo corrigido pela moderna ferramenta do georreferenciamento no município, analisada adiante.

O Cadastro de Atividade Econômica, por sua vez, cuida do cadastro, manutenção e atualização das informações relativos à concessão de alvará para funcionamento, localização de produtores, comerciantes, industriais e prestadores de serviços.

Por fim, tem-se a Superintendência de Contabilidade, que é composta basicamente por contadores e técnicos de contabilidade. É responsável pela contabilidade geral do município, bem como pela conciliação bancária de todos os pagamentos feitos e recebidos pela PMCG.

Para tanto, utiliza o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios do Estado do Rio de Janeiro (SIAFEM-RJ) que permite a execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial dos órgãos da PMCG. É com base nos dados prestados pela Contabilidade que o município se planeja para implementar suas políticas públicas.

Além das superintendências, funcionam, ainda, dentro da Secretaria de Fazenda, a primeira e a segunda instância julgadora dos processos administrativos fiscais contenciosos: Auditoria Tributária e Junta de Recursos Fiscais, respectivamente.

É na Auditoria Tributária que são cadastrados por um escrivão todos os Autos de Infração lavrados pela fiscalização municipal (de renda, trânsito, obras, postura e do consumidor etc.) e posteriormente, processados e julgados por dois Auditores de carreira.

A Junta de Recursos Fiscais, por sua vez, formada por três servidores da Secretaria de Fazenda, um representante da Ordem dos Advogados do Brasil e um da sociedade civil, decide, em segundo grau de jurisdição, recursos interpostos contra as decisões proferidas nos processos fiscais apresentados pelo contribuinte insatisfeito ou pelo próprio Auditor, de ofício, quando sua decisão contrariar os interesses do Fisco Municipal.

Os processos fiscais podem ainda ser decididos em terceira instância. Caso em que são encaminhados ao Prefeito do Município para decisão final em âmbito administrativo.

Por fim, a SMF conta com uma Consultoria Jurídica para emissão de pareceres, organização da matéria legal pertinente às atividades desempenhadas pelo Fisco Municipal e assessoramento jurídico-legal do órgão.

#### **4.1.1. Experiência junto à Secretaria Municipal de Fazenda**

Toda essa investigação só foi possível em razão da experiência profissional entre março de 2013 e janeiro de 2015, graças à atuação como servidora efetiva dos quadros da PMCG em razão de aprovação em concurso público realizado em 2012, ocupando o cargo de Assessora Técnica, lotada na Secretaria Municipal de Fazenda (SMF).

Durante este período foi possível conhecer e vivenciar de perto a realidade e as particularidades do Fisco Municipal e perceber a aproximação da atuação técnica com a influência política local que permeia este órgão.

Logo na primeira semana de trabalho, no dia 06 de abril de 2013, justamente no mesmo dia em que se iniciaram as aulas no Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da UCAM, os servidores municipais (efetivos, contratados e comissionados) foram impelidos a paralisar suas funções na manhã daquela quarta-feira a fim de se dirigirem ao km 55 da BR-101, em frente ao Aeroporto Municipal Bartolomeu Lizandro (**Figura 3**), bloqueando temporariamente com barricadas (CHIAPIN, 2013) o tráfego da rodovia para realizar manifestação contra a rejeição Congressional dos vetos presidenciais à legislação que alterou as regras de rateio dos *royalties* que beneficiam os entes produtores.



**Figura 3.** Manifestação na BR 101  
Fonte: Elaborada pela Autora (2016).

As impressões que puderam ser extraídas desta experiência foram as de total falta de informação dos participantes da manifestação sobre contra o que, afinal, estavam a protestar efetivamente e a do amadorismo com que esta questão tão relevante para o destino do município estava sendo encarada.

Nasceu, assim, naquele exato momento o interesse em investigar a temática acerca da possível escassez e/ou extinção dos *royalties*, bem como identificar o papel da arrecadação tributária do município ante a dependência das rendas petrolíferas e sua relação com a Secretaria de Fazenda.

Dessa forma foi possível alinhar a aproximação do tema com a visão prática advinda das atividades desempenhadas e experiências vivenciadas como servidora na SMF, por quase dois anos, em setores como Dívida Ativa, Consultoria Jurídica e Auditoria Tributária e, ao mesmo tempo, com a visão acadêmica alcançada em razão dos estudos, análises e debates desenvolvidos no âmbito acadêmico, no mesmo período, sob diversos enfoques dados pelos especialistas da área do Planejamento Regional e Gestão de Cidades, de modo a tecer este trabalho.

#### 4.2. AÇÕES DA SMF: AÇÕES E REFLEXÕES SOBRE A AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

Durante o período mencionado (março/2013 a janeiro/2015), foi possível observar e participar efetivamente de algumas ações realizadas pela SMF para promover a arrecadação própria do Município, bem como colher dados e obter relatos dos profissionais da área (Fiscais de renda, auditores, contadores e técnicos) sobre a história, estrutura, funcionamento, naquela que é uma das mais importantes e visadas secretarias da PMCG.

Como primeira aproximação ao objeto de estudo foi elaborado um Roteiro de entrevista semiestruturada (**APÊNDICE 1**) contendo questionamentos básicos que emergiram do objetivo do estudo.

As entrevistas aplicadas obedeceram apenas a um roteiro para orientação da pesquisadora. Durante a entrevista o diálogo estabelecido com os depoentes permitiu o desdobramento das perguntas de modo natural e espontâneo.

Atendendo aos preceitos da ética, a coleta de dados teve prosseguimento somente após aquiescência dos participantes, expressa em Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (**ANEXO A**).

Para fins de coleta de dados primários para esta pesquisa, foram realizadas entrevistas com o atual Secretário Municipal de Fazenda e com os ocupantes de cargos de chefia dentro do órgão, que aceitaram participar da pesquisa.

As fontes primárias consistiram, então, nos depoimentos coletados, de forma que cada depoente contribuiu através de suas narrativas nos para possibilitar a explicação e compreensão do problema em estudo.

Os dados gerados possibilitaram a enumeração das principais ações tomadas durante os dois mandatos políticos da atual Prefeita Rosinha Garotinho (2009/2012 e 2013/2016) com fito de reduzir a dependência das finanças municipais às receitas providas dos repasses dos *royalties*.

É importante lembrar que, à época do início do primeiro mandato político (2009), como previamente analisado no primeiro capítulo deste trabalho, já se tinha pleno conhecimento da existência e potencial do Pré-Sal brasileiro, bem como das intenções de alteração do marco regulatório do setor de exploração de hidrocarbonetos e das disputas federativas em torno de uma nova forma de partilhar estas receitas.

De acordo com o Secretário Municipal de Fazenda, em 2009, quando a atual Prefeita assumiu ao poder, a proporção entre receitas petrolíferas e outras receitas correntes (receita tributária, receita patrimonial, transferências correntes da União e

do Estado etc.), encontrava-se em uma relação de 70% para 30%, estando atualmente, graças as medidas analisadas a seguir, em uma proporção de 50% para 50%.

A pequena diferença na correção dos números fornecidos e da ínfima participação das receitas tributárias próprias na formação do bolo das receitas correntes municipais, pode ser confirmada pelos gráficos divulgados pelo TCE-RJ.

A fim de compreender o papel desempenhado pela SMF e sua contribuição para a redução da dependência aos repasses das rendas petrolíferas, passa-se a analisar algumas das principais medidas implementadas pelo órgão ao longo dos últimos anos para alcançar tal intento.

Algumas destas medidas foram apelidadas de “pacote de maldades” por importar em ajustes fiscais que implicaram a majoração da carga tributária aprovada pela maioria governista na Câmara de Vereadores, denominada de “rolo compressor” (MONTEIRO, 2015).

Por meio do Decreto Municipal nº 299, de 29 de setembro de 2009, foi instituído o Sistema Eletrônico de Gestão de Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza para escrituração econômico-fiscal (Sistema Público de Escrituração Digital – SPED) e emissão de guia de recolhimento por meio de programa de Gerenciamento Eletrônico dos Dados Econômico-Fiscais.

O referido programa, disponibilizado no sítio oficial da PMCG, por meio de uma ferramenta denominada “GissOnline”, visa a gestão eficaz e aumento da arrecadação do referido imposto.

Desta forma, foi incorporado ao município uma prática regulamentada em âmbito nacional desde 2005 por meio do Ajuste do Sistema Nacional de Informações Econômicas e Fiscais (SINIEF) n. 07/2005 que proporciona o aumento da confiabilidade da emissão de notas fiscais, agilidade, segurança, praticidade e comodidade ao contribuinte que pode acessar os serviços de qualquer parte do país (DELFINO, 2011).

De acordo com as informações fornecidas pela empresa contratada pela PMCG para desenvolvimento das ferramentas de inteligência fiscal e suporte tecnológico na área da gestão tributária municipal (EICON Brasil), por meio da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFS-e) são capturadas, armazenadas e cruzadas informações fiscais de todos os contribuintes do ISS, permitindo o monitoramento, em tempo real, de informações econômicas, fiscais e estratégicas para o município,

de modo a coibir práticas prejudiciais ao erário público como a sonegação e evasão fiscal.

Além de auxiliar no disciplinamento do recolhimento do tributo sobre a prestação de serviços em todos os segmentos econômicos do município como Bancos, Cartórios, Construção Civil, dentre outros, a NFS-e proporciona um incremento do Cadastro de Atividades Econômicas (CAE) do município, possibilitando ao administrador público a compreensão das peculiaridades da economia municipal e do comportamento econômico fiscal, apontando bons e maus pagadores.

De acordo com o TCE-RJ (2014), entre 2008 e 2013, foi apurada uma evolução de 147% da arrecadação do ISSQN no município (**Quadro 4**).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>IPTU</b>	<b>12147</b>	<b>14910</b>	<b>18136</b>	<b>20043</b>	<b>23907</b>	<b>27141</b>
<b>Imposto de Renda</b>	<b>19005</b>	<b>18396</b>	<b>25146</b>	<b>32344</b>	<b>37601</b>	<b>49523</b>
<b>ITBI</b>	<b>6106</b>	<b>7052</b>	<b>7501</b>	<b>11686</b>	<b>15755</b>	<b>17831</b>
<b>ISS</b>	<b>42445</b>	<b>38794</b>	<b>70684</b>	<b>84690</b>	<b>94270</b>	<b>105028</b>
<b>Taxas</b>	<b>3905</b>	<b>7258</b>	<b>6131</b>	<b>7400</b>	<b>9911</b>	<b>12078</b>
<b>Contr. de Melhoria</b>	<b>-</b>	<b>2111</b>	<b>4293</b>	<b>4575</b>	<b>6010</b>	<b>-</b>
<b>Receita Tributária</b>	<b>83608</b>	<b>88522</b>	<b>131891</b>	<b>160738</b>	<b>187455</b>	<b>211601</b>

**Quadro 4.** Receitas tributárias (2008-2013).  
Fonte: TCE-RJ (2014)

Outra medida adotada pela PMCG em busca do incremento da receita própria foi a edição da Lei Municipal nº 8.566 de 2014, que estabeleceu, com fundamento na Lei Federal n. 9.492/1997, o protesto extrajudicial de Certidões de Dívida Ativa tributárias e não tributárias.

Em novembro de 2014, foi assinado um Termo de Cooperação para Protesto de Certidões de Dívida Ativa com o Instituto de Estudos de Protesto de Títulos do Brasil – IEPTB-RJ (RIBEIRO, 2014).

O protesto em cartório de CDA também foi disciplinado no novo Código Tributário Municipal (arts. 92 a 98).

Segundo o Secretário de Fazenda, ocupante do cargo à época do depósito deste trabalho, tal medida tem sido utilizada com extrema cautela, verificando-se a higidez do crédito caso a caso, uma vez que o protesto indevido é ensejador de dano moral segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

A PMCG celebrou, ainda, convênio junto à Receita Federal do Brasil (RFB) para cruzamento de informações entre o fisco federal e municipal, o que veio a facilitar o trabalho da fiscalização, propiciando a diminuição da sonegação fiscal.

Outra ação destinada a propiciar a rápida arrecadação de valores para os cofres municipais foi a instituição de programa de refinanciamento fiscal (REFIS), por meio da Lei 8.625/2015, destinado a promover a regularização de créditos tributários e não tributários devidos por pessoas físicas ou jurídicas ao Município, às suas autarquias, fundações e empresas públicas, cujo fato gerador tenha ocorrido até 31 de dezembro de 2013, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não.

O programa beneficiou pessoas físicas e jurídicas com a facilidade na quitação dos débitos de IPTU, ISS, autos de infração, e taxas, como a de localização com a Prefeitura de Campos.

Com vistas à composição de um cadastro multifinalitário, foi realizado o georreferenciamento do Município. Cuida-se de um mapeamento de várias áreas da cidade em vários setores que permite realizar análises complexas, ao integrar dados de diversas fontes e ao criar bancos de dados georreferenciados.

No âmbito da SMF, a coleta destes dados tem como objetivo atualizar o cadastro imobiliário do município por meio da digitalização de plantas de imóveis, alimentação do banco de dados com fotografias de terrenos, edificações, loteamentos entre outros, identificando novas ruas e bairros para atualização da PGV, além da verificação de construções existentes, permitindo a comparação e averiguação dos dados já cadastrados – o que pode repercutir na base de cálculo do IPTU, por exemplo.

Os levantamentos feitos pelos técnicos contratados pela SMF apontaram uma série de divergências como imóveis lançados na PMCG apenas como terrenos, onde na verdade, por meio das fotos aéreas foi constatado que havia edificações (1.500 casos) ou, ainda casos em que não fora informado à administração a ampliação de imóveis – casos, em que o IPTU incidiu de forma diferenciada em razão do reajuste.

A Lei 8.606, de 16 de dezembro de 2014 promoveu a adequação da Planta Genérica de Valores do Município (PGV) que não era efetuada desde 1992, ou seja, vinte e dois anos, corrigindo preços com base no Índice de Preço ao Consumidor Acumulado Especial (IPCA-E), adotado para medir a inflação, atualizando cálculos sobre imóveis cujos valores venais encontravam-se abaixo do valor de mercado.

Em 28 de dezembro de 2015 foi aprovada por maioria apertada (treze votos a dez), em sessão extraordinária da Câmara de Vereadores, a Lei Municipal nº 8.690, de autoria do Poder Executivo, que instituiu o novo Código Tributário Municipal em substituição à Lei nº 4.156/1983, que continha institutos não recepcionados pela Constituição Federal de 1988 e, portanto, juridicamente inaplicáveis.

O novo diploma legal, com 532 artigos, buscou consolidar em um documento legal único mais de vinte leis municipais esparsas editadas ao longo dos anos para modificar institutos ou outras leis tributárias, o que dificultava o próprio trabalho em razão da falta de compilação de todas as regras sobre a matéria tributária em âmbito municipal.

Uma das mais importantes novidades inserida no novo Código Tributário do Município, que trará grandes repercussões econômicas, importando em significativo incremento da receita tributária própria do Município e que, provavelmente, gerará disputas judiciais, é a possibilidade de cobrança de ISS das pessoas físicas e/ou jurídicas prestadoras de serviço para a indústria de petróleo e gás offshore.

De acordo com Piquet, Hasenclever e Shimoda (2015, p.8), o segmento de fornecedores de bens e serviços para a indústria petroquímica concentra os maiores efeitos multiplicadores de renda em razão da diversificação de componentes demandados.

A nova lei considera que o imposto será devido quando o serviço for prestado na zona econômica exclusiva do Município, retirando-se assim a competência do município de Macaé de recolher o tributo e conseqüentemente uma das maiores fatias do bolo da receita tributária do município vizinho. É o que dispõe o §3º do art. 177 do novo CTM:

Art. 177 – O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, o local do domicílio do prestador. (...) **§3º** - Considerar-se-á, também, devido o imposto nesse Município quando, os serviços a que se referem os subitens 7.21; 20.01; 20.02 e 20.03, do Anexo II, forem prestados na plataforma continental e no mar territorial, considerados zona econômica exclusiva do Município.

Não obstante o significativo impacto que esta inovação possa gerar na economia local, percebe-se que se trata de uma solução que não consegue se desvencilhar da concepção de petrorrentista.

Não bastasse isto, cabe destacar que a legalidade desta inovação legislativa é controversa já que importa exigência de tributo não previsto em lei por meio de analogia, o que é expressamente vedado pelo Código Tributário Nacional, lei geral sobre a matéria.

Todavia, como se trata de inovação legislativa inserida no ordenamento jurídico local apenas no final de 2015 e sua implementação ainda está por ser iniciada, os conflitos federativos e as prováveis disputas fiscais e judiciais entre os municípios envolvidos ainda não começaram, não havendo, conseqüentemente, jurisprudência sobre a matéria.

Ademais, a SMF lançou alguns programas de incentivo à regularização da situação fiscal, tais como o “Regularize já”, que oportunizou aos contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) o refinanciamento de seus débitos com desconto de multas e juros, como forma de possibilitar ao Fisco Municipal alocar rapidamente recursos aos cofres públicos.

No final de 2015, foi realizado um convênio entre a Prefeitura e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), apelidado de “Concilia Campos”, em observância a uma determinação do Conselho Nacional de Justiça, oportunizando aos contribuintes (pessoas físicas e jurídicas) quitar seus débitos em execução fiscal, incluindo dívidas de IPTU, ISS, taxas, autos de infração e outros impostos.

Por fim, em 2016, a estratégia adotada pela PMCG para estimular a arrecadação do IPTU será realizado sorteio de um automóvel zero quilômetro para os contribuintes que optarem pelo pagamento em cota única disponível com desconto de 5% no Portal Oficial de Campos (DELFINO, 2016).

As ações aqui identificadas e analisadas se revelam como importantes mecanismos de arrecadação para reduzir os déficits dos cofres públicos do município e sustentar políticas públicas gerais, permitindo, desta forma que os recursos dos *royalties* do petróleo sejam aplicados de modo mais condizente com a promoção de justiça intergeracional.

Contudo, há um longo caminho para esta aplicação adequada dos royalties, uma vez que os gestores ainda carecem de uma visão de longo prazo.

Apesar dos esforços envidados pela Secretaria de Fazenda do município em busca do crescimento da receita própria, o grupo político que atualmente ocupa o poder local se valeu por duas vezes nos dois últimos anos de alternativas mais rápidas para contornar os problemas de caixa decorrentes da crise econômica no país e compensar a diminuição dos repasses das rendas petrolíferas dos quais o município é altamente dependente.

O governo municipal tem se socorrido junto ao governo federal e às instituições bancárias por meio de empréstimos garantidos pelas futuras rendas do petróleo e solicitação de recursos a fundo perdido. (CRUZ, 2015).

É uma forma de empréstimo e/ou adiantamento das rendas futuras em razão do déficit nos cofres públicos gerados pela queda na arrecadação das rendas petrolíferas propiciada pela Resolução nº 02/2015 do Senado Federal.

Tal estratégia não é novidade para os governantes locais. Grassi e Caçador (2007, p. 211), ao analisar a aplicação e fiscalização das participações governamentais nas finanças e na economia do Espírito Santo, citam o estado do Rio de Janeiro durante as gestões de Anthony Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha Matheus, como exemplo de governos que se valeram deste tipo de operação.

A medida, contudo, divide de opiniões na sociedade.

Seus defensores argumentam em seu favor que se trata de uma medida de caráter provisório até que os municípios afetados consigam se adequar à nova realidade orçamentária.

É necessária, portanto, para a manutenção de projetos e gastos públicos em áreas essenciais como Saúde e Educação, além de possibilitar o cumprimento de contratos e investimentos previamente firmados e comprometimentos com obras e folhas de pagamento.

Permite, assim, o pagamento de dívidas contraídas, evita a interrupção de obras, cortes no custeio e nos investimentos e impede demissões em massa de terceirizados.

Do outro lado do debate está o Observatório Social de Campos, entidade sem fins lucrativos que busca a fiscalização dos gastos municipais em prol da transparência e eficiência da aplicação dos recursos tributários arrecadados por

meios de ações de educação, lançou a campanha “*ROYALTIES*, não venda meu futuro”.

Hipotecar as futuras (e incertas) rendas derivadas da extração dos *royalties* como panaceia para a crise atual pode representar uma perigosa armadilha para o Município ante as incertezas sobre quais critérios legais de distribuição das compensações petrolíferas iram prevalecer no ordenamento jurídico brasileiro.

Além de mascarar a dependência aos *royalties* do petróleo, a operação de antecipação destas rendas subtrai das gerações vindouras a possibilidade de alocação adequada destes recursos em prol do adimplemento de obrigações presentes e desconectadas com o conceito de justiça intergeracional (SILVA, 2015, p.6).

Da análise dos arranjos institucionais nas finanças públicas e na tributação local, bem como da opção pela antecipação dos *royalties* realizada em 2014, a despeito do orçamento municipal de R\$ 2,7 bilhões, como atalho para a solução da crise econômica experimentada, confirma-se a percepção, apontada por Afonso e Gobetti (2008), do petróleo como o “ouro negro” para as finanças públicas, funcionando como uma espécie de redenção fiscal futura baseada na expectativa das receitas provenientes da exploração da nossa plataforma continental.

O legado deixado às gerações futuras pelos grupos políticos que assumiram o poder no município ao longo dos últimos vinte anos é de uma grande dívida que dificilmente será quitada, ainda mais se o STF decidir pela constitucionalidade dos critérios que redistribuem as benesses do petróleo a outros entes políticos.

Além de comprometer imediatamente as futuras rendas com gastos atuais, não há demonstração por parte da gestão local em poupar ou investir parte destes recursos de modo a propiciar uma compensação às gerações futuras em razão da exploração de um recurso exaurível e dificultando a atuação de futuros governos que contarão com orçamentos mais modestos. Neste sentido, SERRA (2007) alerta:

O que pode ser tratado como lamentável é a abertura desta possibilidade de utilização das rendas petrolíferas, de sua financeirização; radicalmente contrária a uma política de desenvolvimento preocupada com as gerações futuras, financeirização esta cujo resultado é um recrudescimento da centralização dos *royalties* na instância federal, sem que haja, contudo, vinculação com políticas públicas específicas, a não ser a da proteção macroeconômica (p.102).

A realidade é dinâmica, ciclos de acumulação e de crise são fenômenos intrínsecos ao modo de produção capitalista em razão dos interesses antagônicos em constante disputa, conduzindo a constantes ajustes sócioeconômicos no tempo e no espaço (SERRA; FERNADES, p.35).

Depreende-se, portanto, ao término da jornada empreendida para a elaboração desse estudo que o mesmo sinaliza para a importância de reconstrução permanente de tomadas de decisões que para além da unicidade de fins econômicos e políticos, prestigiem e façam prevalecer o interesse da coletividade na correta aplicação dos *royalties* do petróleo.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O itinerário apresentado nesta dissertação foi seguido de modo a alcançar o objetivo proposto de identificar os mecanismos de arrecadação tributária estão sendo utilizados pelo Município de Campos dos Goytacazes para superar os desafios impostos pela escassez de recursos provenientes dos repasses de *royalties* e participação especial, dos quais o orçamento municipal é altamente dependente.

Para tanto, dentro dos recortes espacial e temporal selecionados, foram destacados para análise e contextualização da pesquisa, dois fatos caracterizados, neste trabalho, como ameaças futura e presente às finanças públicas deste município, que é maior beneficiário, em todo país, das rendas petrolíferas em razão da “sorte geográfica” que o privilegia com uma hiperconcentração de rendas.

Por meio da análise da primeira ameaça, foi possível constatar uma modificação substancial nas regras que atualmente regem a partilha das rendas petrolíferas entre produtores e não produtores promovida pela Lei 12.734/2012, no bojo do novo marco regulatório do setor.

Trata-se de uma ameaça futura e incerta, tendo em vista que a mencionada lei, apesar de vigente, ainda não pode produzir seus efeitos em razão de decisão concedida liminar e monocraticamente pelo Supremo Tribunal Federal nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4917, ajuizada pelos estados produtores, que ainda está pendente de julgamento final pelo Plenário da Corte.

A análise da segunda ameaça, consistente na vertiginosa queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional a partir de meados de 2014, despencando de US\$110 para menos de US\$30 em 2016, denota que o cenário

atual não pode se desassociar do contexto internacional, já que o montante das rendas petrolíferas repassado aos beneficiários está diretamente relacionado ao preço internacional da commodity.

As reflexões estabelecidas permitiram constatar que as repercussões destas ameaças se avolumam a cada dia, tomando dimensões de difícil mensuração e controle pelos gestores locais, ainda mais se considerado o momento de crise econômica e político-institucional vivenciado em todo país na atualidade.

Uma vez situado o contexto dentro do qual se insere a pesquisa, partiu-se para uma maior aproximação com o tema, por meio da investigação do locus ocupado pelo Município dentro do Estado federal brasileiro e a análise das competências tributárias que lhe foram outorgadas constitucionalmente.

Verificou-se que, apesar da grande autonomia conferida aos municípios brasileiros, no processo de descentralização promovido pela Constituição Federal de 1988, o pacto federativo estabelecido vem sendo paulatinamente modificado, engessando a esfera de atuação dos governos municipais que, em tese, seria mais democrática pela proximidade com a população local.

Ademais, constatou-se a fundamental importância da função arrecadatória de competência dos municípios como forma de gerar recursos e promover o bem-estar dos cidadãos.

Diante do cenário de crise atual, que ensejou, inclusive, a edição em 2016 de um Decreto Municipal para declarar estado de emergência no município, os mecanismos de arrecadação tributária própria ganham papel de destaque na busca de enfrentar os desafios da escassez de recursos.

Cumprе ressaltar que, não obstante o relevante debate sobre as melhores políticas de aplicação dada às rendas petrolíferas na promoção da justiça intergeracional, este trabalho se restringiu a investigar e refletir sobre os caminhos alternativos que vêm sendo perfilhados pela gestão local para enfrentar os prementes desafios da escassez de recursos que estão na pauta do dia.

Trata-se de questão que já não é mais uma mera hipótese, mas realidade que bate à porta dos administradores, demandando respostas urgentes, imediatas e eficientes para atender os interesses da geração presente que já sofre os efeitos da diminuição dos *royalties*.

Neste passo, a Secretaria Municipal de Fazenda passou a desempenhar papel de protagonista na condução de um caminho em busca da superação e/ou

minimização da dependência das rendas petrolíferas por meio do incremento da arrecadação tributária própria, razão pela qual este órgão foi eleito como cerne das investigações empreendidas nesta pesquisa.

Para tanto, foram coletados dados primários, por meio de entrevistas semiestruturadas aplicadas aos membros da SMF, reunindo-se depoimentos pessoais, que aliados à experiência profissional da autora deste trabalho junto ao órgão, possibilitaram a identificação dos mecanismos atuais de arrecadação tributária adotados pelo Município.

Os dados coletados indicam que ao longo dos últimos oito anos, foram adotadas ações setoriais que modernizaram a máquina fazendária na tentativa de ampliar a base tributária e tornar mais eficaz os procedimentos de lançamento, fiscalização e cobrança de tributos municipais.

Da facilitação aos atendimentos ao contribuinte por meio de agendamento eletrônico até o georreferenciamento do município, passando por medidas de combate à evasão fiscal e por inovações legislativas impopulares e de controversa aplicação, hábeis a gerar conflitos federativos e disputas judiciais, a SMF é órgão estratégico que atua no sentido da recuperação da autonomia financeira municipal.

A despeito dos esforços empreendidos, a arrecadação tributária própria não pode ser encarada como panaceia para todos os males da crise enfrentada. Até mesmo pelas limitações impostas pelo federalismo brasileiro.

Outrossim, é preciso um despertar coletivo para a possibilidade cada vez mais próxima e concreta do fim da era da abundância do “ouro negro”, da qual não se tem escapatória.

Refletir e trabalhar soluções de forma responsável a partir desta perspectiva é imprescindível para não aprofundar ainda mais os efeitos da dependência ao petróleo.

O horizonte essencial das novas e possíveis mudanças em busca da superação da crise está intimamente ligado à instauração de novos arranjos institucionais, medidas de austeridade, enxugamento da máquina pública, diversificação da cadeia produtiva e da ampliação da base tributária.

A jornada trilhada por esta pesquisa não teve a pretensão de esgotar o tema, que por sua atualidade e multidimensionalidade pode e deve ser focado sob diversos prismas para o contínuo aprimoramento das reflexões aqui estabelecidas.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do petróleo no Brasil. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p.231-269, dez. 2008. Disponível em: <[http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3009.pdf](http://www.bndespar.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3009.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP, 2014a). **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2014. Rio de Janeiro: ANP, 2014. 252 p.

\_\_\_\_\_.(ANP, 2015) **Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis**: 2015. Rio de Janeiro: ANP, 2015. 249 p.

\_\_\_\_\_. (ANP, 2014b). **Boletim Anual de Preços 2014**: preços do petróleo, gás natural e combustíveis nos mercados nacional e internacional. Rio de Janeiro: ANP, 2014.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural**: maio 2015. n.57. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=76360>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

ANÁLISE BPR&P. As muitas ideias sobre o que fazer com os *royalties*. In: PIQUET, Rosélia (org.); SERRA, Rodrigo (org.). **Petróleo e Região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p 13-16.

ANDERSON, Richard. Independência energética dos EUA tem potencial para mudar o mundo. **BBC Brasil**. 4 abr. 2014. Disponível em: <[http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140403\\_energia\\_eua\\_rb](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/04/140403_energia_eua_rb)>. Acesso em 15 abr. 2015.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em perspectiva**. São Paulo, n. 15, p. 23-31. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 11, p. 44-66. 1996. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=206:rbc31&catid=69:rbc&Itemid=293](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=206:rbc31&catid=69:rbc&Itemid=293)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2015.

AZEVEDO FILHO, Edson Terra; et al. The challenges of competitive development of the Brazilian Oil and Gas sector in the context of pre-salt - Part II. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 48, p. 2-5, jun, 2015. Disponível em: <<http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim-jun-2015.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BARRETO, Aires F. **Curso de direito tributário municipal**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações nas distribuições de *royalties* do petróleo. **RDE. Revista de Direito do Estado**, v. 24, p. 229-255, 2012. Disponível em: <[http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties\\_do\\_petroleo.pdf](http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

BITENCOURT, Rafael; JUBÉ, Andrea. Modelo de exploração do pré-sal pode ser revisto, afirma Braga. **Valor Econômico**. Brasília. 09 abr. 2015. Disponível em <<http://www.valor.com.br/brasil/3998328/modelo-de-exploracao-do-pre-sal-pode-ser-revisto-afirma-braga>>. Acesso em 12 abr. 2015.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília: INEP/MEC, 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Pré-Sal**: perguntas e respostas. Brasília, 2009a. 37 p. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha\\_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c](http://www.mme.gov.br/documents/10584/1256544/Cartilha_prx-sal.pdf/e0d73bb0-b74b-43e1-af68-d8f4b18cb16c)>. Acesso em 02 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Resenha Energética**: exercício de 2014. Brasília: Ministério de Minas e Energia. 2014.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 5.938/2009**: dispõe sobre a exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha da produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/688678.pdf>>. Acesso em 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 5.939/2009**: autoriza o poder executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (PETRO-SAL), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F094BB8F78788F5CF72C52F38089A8C4.proposicoesWeb2?codteor=686065&filename=PL+5939/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F094BB8F78788F5CF72C52F38089A8C4.proposicoesWeb2?codteor=686065&filename=PL+5939/2009)> Acesso em 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 5.940/2009**. cria o Fundo Social (FS), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=686066&filename=PL+5940/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=686066&filename=PL+5940/2009)> Acesso em 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 5.941/2009**: autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A (PETROBRAS) o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=686067&filename=PL+5941/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=686067&filename=PL+5941/2009)> Acesso em 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%EA7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%EA7ao.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto 2.705**, de 3 de agosto de 1998: define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm) >. Acesso em 04 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n 4.320**, de 17 de março de 1964: institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm) >. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.869**, de 11 de janeiro de 1973: Institui o Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869.htm)>. Acesso em 05 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.453**, de 27 de dezembro de 1985: modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que "dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm) >. Acesso em: 08 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.525**, de 22 de julho de 1986: estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm)>. Acesso em 07 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.137**, de 27 de dezembro de 1990: define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8137.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8137.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.249**, de 2 de junho de 1992: dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.478**, de 6 de agosto de 1997: dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 9.492**, de 10 de setembro de 1997: define competência, regulamenta os serviços concernentes ao protesto de títulos e outros documentos de dívida e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9492.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9492.htm)>. Acesso em 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 11.788**, de 25 de setembro de 2008: dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as Leis nos 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6 da medida provisória no 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11788.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11788.htm)>. Acesso em 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.304**, de 02 de agosto de 2010: autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm)>. Acesso em 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei 12.351**, de 22 de dezembro de 2010: dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social (FS) e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em 15 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 12.734**, de 30 de novembro de 2012: modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n.12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei 12.858**, de 09 de setembro de 2013: dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/2000/leicomplementar-101-4-maio-2000-351480-norma-actualizada-pl.html>>. Acesso em: 01 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 592**, de 3 de dezembro de 2012: modifica as leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm)>. Acesso em: 25 jan. 2016.

BRÍGIDO, Carolina. Estados pedem no STF julgamento de ação sobre *royalties* do petróleo: Governadores querem audiência com relatora dos processos, ministra Cármen Lúcia. **O Globo**. Brasília, 09 dez. 2014. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/estados-pedem-no-stf-julgamento-de-acao-sobre-royalties-do-petroleo-14785851>>. Acesso em: 1 mar. 2016.

CAETANO FILHO, Elisio. O papel da pesquisa nacional na exploração e exploração petrolífera da margem continental na Bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 39-94.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). **Georreferenciamento de Campos**. Disponível em <<http://geo.campos.rj.gov.br/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. CÂMARA DOS VEREADORES. **Decreto n. 01**: decreta Estado de emergência econômica no Município de Campos dos Goytacazes e dá outras

providências. Disponível em <<http://campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=2&PGporPagina=15>>. Acesso em 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Decreto n. 299**, de 29 de setembro de 2009: regulamenta as disposições do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), contidas na Lei nº. 7.529/2003, institui o Gerenciamento Eletrônico do ISSQN, a Escrituração Econômico-Fiscal e a Emissão de GUIA de recolhimento por meios eletrônicos; estabelece ainda obrigações acessórias relativas ao ISSQN e dá outras providências. Disponível em: <[https://www2.gissonline.com.br/legislacoes/campos\\_goytacazes/novo/decreto\\_municipais/DECRETO\\_299\\_2009.pdf](https://www2.gissonline.com.br/legislacoes/campos_goytacazes/novo/decreto_municipais/DECRETO_299_2009.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei 8.344**, de 4 de junho de 2013: institui a estrutura administrativa básica da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, cria e modifica cargos de provimento em comissão e função gratificada, dando outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/54879013/dom-goy-rj-28-05-2013-pg-1/pdfView>>. Acesso em 19 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.566**, de 10 de junho de 2014: dispõe sobre o protesto extrajudicial da dívida ativa do Município de Campos dos Goytacazes e sobre a remissão de créditos tributários ajuizados inferiores a R\$ 1.000,00 (mil reais), dando outras providências. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=31&PGporPagina=15>>. Acesso em 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.606**, de 16 de dezembro de 2014: dispõe sobre a regulamentação do imposto predial e territorial urbano (IPTU), estabelecendo critérios para base de cálculo, vigorando a partir do exercício de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <<http://campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=20&PGporPagina=15>>. Acesso: em 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.625**, de 04 de maio de 2015. Institui o Programa de Recuperação Fiscal (REFIS/ CAMPOS 2015) do Município de Campos dos Goytacazes. Disponível em: < <https://contabilidadeunisuam.files.wordpress.com/2015/04/leinc2b0-8-625-2015-refis-campos-2015.pdf> >. Acesso em: 28 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei n. 8.690**, de 30 de dezembro de 2015: institui o Código Tributário do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=3&PGporPagina=15>>. Acesso em: 02 jan. 2016.

CAVALCANTE, Denise Lucena. Finanças Públicas: o contexto do Brasil no século XXI. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.); PASIN, João Bosco Coelho (org.).

**Direito financeiro e tributário comparado:** estudos em homenagem a Eusebio González García (in memoriam). São Paulo: Saraiva, 2014. p. 226-239.

CHIAPIN, Priscila. Royalties: Bloqueio da BR 101 e manifestação no Centro de Campos. **Ururau**. 06 mar. 2013. Campos dos Goytacazes. Acesso em: 11 fev. 2016. Disponível em < [http://www.ururau.com.br/cidades28484\\_Manifestantes-fecham-a-BR-101-em-defesa-dos-royalties](http://www.ururau.com.br/cidades28484_Manifestantes-fecham-a-BR-101-em-defesa-dos-royalties)>.

CRUZ, José Luis Vianna da. Modernização Produtiva, Crescimento Econômico e Pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). In: PESSANHA, Roberto Moraes (org.); SILVA NETO, Romeu (org.). **Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: WTC Editora, 2004, v. 01, p. 77-116.

\_\_\_\_\_. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Brasil, o desafio da diversidade**. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005. 288 p.

\_\_\_\_\_. 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, n. 48, p. 2-5, jun, 2015. Disponível em: <<http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim-jun-2015.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

DELFINO, Jualmir. Finanças lança sistema Sped e facilita Nota Fiscal Eletrônica. **Notícia no detalhe**. 01 dez. 2011. Disponível em: < [http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=10768](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=10768) >. Acesso em 20 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Pagamento em cota única do IPTU com desconto e sorteio de carro zero. **Notícia no detalhe**. 15 fev. 2016. Disponível em < [http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=34626](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=34626)>. Acesso em 15 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Prefeitos da Ompetro buscam saída para enfrentar a crise. **Notícia no detalhe**. 02 fev. 2015. Disponível em: < [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KfdxmeSGG6QJ:www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php%3Fid\\_noticia%3D29701&num=1&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsrsc=0](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KfdxmeSGG6QJ:www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php%3Fid_noticia%3D29701&num=1&hl=pt-BR&gl=br&strip=1&vwsrsc=0)> Acesso em: 10 fev. 2016.

EICON Brasil. Disponível em: <[www.eiconbrasil.com.br/giss.html](http://www.eiconbrasil.com.br/giss.html)>. Acesso em: 21 jan. 2016.

EM liminar, ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos *royalties*. **Notícias STF**. Brasília. 18 mar. 2013c. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758&caixaBusca=N>>. Acesso em 09 abr. 2015.

FERNANDES, Marcio. Concilia Campos tem participação de juízes e defensores públicos na Fazenda. **Notícia no detalhe**. Campos dos Goytacazes. 27 nov. 2015. Disponível em: <[http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=33658](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=33658)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. LOA: 42% do orçamento de 2014 destinado à saúde. **Notícia no detalhe**. Campos dos Goytacazes, 31 ago. 2013. Disponível em <[http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=20420](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=20420)>. Acesso em 20 jan. 2016.

FUNDAÇÃO CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICAS, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO RIO DE JANEIRO (CEPERJ, 2015). Disponível em: <[http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/Reg%20Gov\\_2013.pdf](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/Reg%20Gov_2013.pdf)>. Acesso em: 14 mai. 2015.

GANDRA, Alana. Novos impostos estaduais reduzirão investimentos na área de petróleo, diz IBP. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro 30 dez. 2015. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/novos-impostos-reduzirao-investimentos-na-area-de-petroleo-e-gas-no-rio>>. Acesso em 10 fev. 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Mitos e verdades sobre *royalties* no contexto do debate sobre o pré-sal. In: PIQUET, Rosélia (org.); CRUZ, José Luis Vianna; VILANI (org.), Rodrigo Machado (org.). **O Desafio da abundância**: 10 anos do Boletim Petróleo, *Royalties* e Região. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

GOLDEMBERG, José. A Conferência de Paris – uma avaliação. **Estadão**. 21 dez. 2015. Disponível em <<http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,a-conferencia-de-paris---uma-avaliacao,10000005385>>. Acesso em 15 fev. 2016.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 107 p.  
Governador de São Paulo e Assembleia do Rio questionam regras dos *royalties*. **Notícias STF**. Brasília. 15 mar. 2013b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233625&caixaBusca=N>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

GRASSI, Robson; CAÇADOR, Robson. Os impactos das participações governamentais nas finanças públicas e na economia do Espírito Santo. In: PIQUET, Rosélia(org.); SERRA, Rodrigo (org.). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p 199-234.

HAJE, Lara. MP destina 100% os *royalties* de futuras concessões de petróleo para educação. **Câmara Notícias**. Brasília. 04 dez 2012. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/431713-MP-DESTINA-100-DOS-ROYALTIES-DE-FUTURAS-CONCESSOES-DE-PETROLEO-PARA-EDUCACAO.html>>. Acesso em 20 de dez. 2015.

HARADA, Kiyoshi. **Direito tributário municipal: sistema tributário municipal**. São Paulo: atlas, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto interno bruto dos municípios**: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 97 p. (Coleção Ibegeana; Contas Nacionais).

INFO ROYALTIES. Disponível em: <<http://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 10 out. 2015.

JACOMO, Julio Cesar Pinguelli. **Os hidrocarbonetos não convencionais: uma análise da exploração do gás de folhelho na Argentina à Luz da Experiência Norte Americana**. 2014. 163f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <<http://www.ppe.ufrj.br/pppe/production/tesis/pinguelli.pdf> >. Acesso em: 10 abr. 2015.

KERBAUY. Maria Teresa Miceli Kerbauy. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de sociologia**. v. 6, n. 10, 2001, p. 51-61 Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/180/177>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

KRAUSS, Clifford. Oil companies sit on hands at auction for leases. **The New York Times**. Nova Iorque. 19 ago. 2015. Disponível em: <[http://www.nytimes.com/2015/08/20/business/oil-drillers-sit-on-hands-at-auction-for-leases.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/08/20/business/oil-drillers-sit-on-hands-at-auction-for-leases.html?_r=0) >. Acesso: em 20 nov. 2015.

LAWLER, Alex; BOUSSO, Ron; MACKEY, Peg. EUA serão maior produtor de petróleo até 2016 – AIE. **Reuters Brasil**. Londres. 12. nov. 2013. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRSPE9AB01J20131112>> Acesso em: 11 abr. 2015.

LEI do IPTU corrige distorções e beneficia quem não pode pagar. **O Diário**. Campos dos Goytacazes, 18 dez. 2014. Disponível em <<http://www.odiariodecampos.com.br/lei-do-iptu-corrige-distorcoes-e-beneficia-quem-nao-pode-pagar-17469.html>>. Acesso em 19 fev. 2015.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei n.12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**: nota técnica. Brasília: Câmara dos Deputados. 2013. 36 p. Disponível em: <<http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

LUCAS, Edward. Why the oil price is falling. **The Economist**. 08 dez. 2014. Disponível em <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>>. Acesso em 11 abr. 2015.

MAMONA, Karla. Barril de petróleo pode chegar a US\$ 10, prevê Gary Shilling. **Exame.com**. São Paulo: 18 fev. 2015. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/mercados/noticias/barril-de-petroleo-pode-chegar-a-us-10-preve-gary-shilling>>. Acesso em 18 fev. 2015

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4 ed. Brasília: IDP, 2009.

MENDES, Priscilla; OLIVEIRA, Mariana. Dilma veta parte da Lei dos *Royalties* e reserva dinheiro para educação. **G1**. Brasília. 30 nov. 2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/dilma-veta-mudanca-na-divisao-dos-royalties-de-contratos-em-vigor.html>>. Acesso em 04 abr. 2015.

MENEZES, Vitor. Para evitar uma luta fratricida: Procurador do Estado do Rio de Janeiro afirma que o pior cenário seria o de uma “guerra fiscal generalizada”. **Petróleo, Royalties & Região**, Campos dos Goytacazes, n. 39, p.4-5, mar. 2013. Disponível em: <[http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim\\_mar13.pdf](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim_mar13.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2016.

MONTEIRO, Suzy. Permissionários: “Pacote de maldades” tem aumento de mais de 200%. **Folha da Manhã online**. 28 dez. 2015. Disponível em <<http://www.fmanha.com.br/blogs/nacurvadorio/2015/12/28/permissionarios-pacote->

de-maldades-tem-imposto-com-aumento-de-mais-de-200//>. Acesso em 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Rosinha decreta emergência econômica em Campos. **Folha da Manhã online**. 24 jan. 2016. Disponível em <<http://www.fmanha.com.br/blogs/nacurvadorio/2016/01/24/rosinha-decreta-emergencia-economica-em-campos/>>. Acesso em 10 fev. 2016.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MUNICÍPIOS questionam lei que amplia beneficiários de *royalties*. **Notícias STF**. Brasília. 10 set. 2013d. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=247941&caixaBusca=N>>. Acesso em 05 abr. 2015.

NAZARETH, Paula Alexandra. Os desafios das finanças municipais na economia fluminense para o financiamento do desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves (org.); HASENCLEVER, Lia (org.); SILVA NETO, Romeu (org.). **Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2008.

\_\_\_\_\_; SALLES, Jorge; QUINTANILHA, Nina. O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de Riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X/FAPERJ, 2011.

OLIVEIRA, Carlos Henrique; ARAÚJO, Nina Quintanilha; NAZARETH, Paula Alexandra. Considerações sobre os impactos das propostas de mudanças no marco regulatório do petróleo e gás natural nas finanças públicas do RJ. In: PIQUET, Rosélia (org.); CRUZ, José Luis Vianna (org.); VILANI, Rodrigo Machado (org.); **O Desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

OLIVEIRA, Daniel Almeida de. Pré-sal: o novo marco regulatório das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (org.); CRUZ, José Luis Vianna (org.); VILANI, Rodrigo Machado (org.); **O Desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

OLIVEIRA, Guilherme. Senador quer acabar com regime de partilha de produção na exploração de petróleo. **Notícias**. Brasília. 26 jan. 2015. Disponível em <

<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2015/01/26/senador-quer-acabar-com-regime-de-partilha-de-producao-na-exploracao-de-petroleo> >. Acesso em 11 abr. 2015.

ORDOÑEZ, Ramona; ROSA, Bruno. *Royalties*: com preços do petróleo em baixa, arrecadação deve cair até 40%. **O Globo**. Rio de Janeiro, p. 1-1. 11 jan. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/royalties-com-precos-do-petroleo-em-baixa-arrecadacao-deve-cair-ate-40-15021521>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO. **Resultados: Royalties + Participação Especial**. Disponível em: <<http://www.ompetro.org.br/index.php/component/content/article?id=464:balanco-arrecadacao-royalties.html>>. Acesso em 15 out. 2015.

OSÓRIO, Mauro; VERSIANI, Maria Helena. Planejamento e estratégia socioeconômica para o estado do Rio de Janeiro. **Petróleo, Royalties & Região**, Campos dos Goytacazes, n. 45, set. 2014. p.16-20.

PAPP, Ana Carolina; GERBELLI, Luiz Guilherme; OLIVEIRA, Gisele. Valorização do dólar frente ao real já passa de 70% em um ano. **O Estadão**. 06 set. 2015. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,desvalorizacao-do-real-passa-de-70,1757175>>. Acesso em 20 jan. 2016.

PEREIRA, Paulo Trigo et al. **Economia e finanças públicas**. Lisboa: Escolar, 2005, p. 634.

PERIARD, Thiago; LOSEKANN, Luciano. Petróleo, doença holandesa e dependência da renda petrolífera. In: MONIÉ, Frédéric (org.); BINSZTOK, Jaco (org). **Geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012. p. 127-146.

PESSANHA, Roberto Moraes. Radiografando o orçamento de Campos dos Goytacazes (2000-2004). In: PESSANHA, Roberto Moraes (org.); SILVA NETO, Romeu (org.). **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense**: da cana de açúcar aos *royalties* do petróleo. Campos dos Goytacazes: WTC, 2004. 364 p.

PETROBRAS. **Viabilidade econômica da produção no pré-sal**: nota de esclarecimento. 06 jan. 2015. Disponível em <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/esclarecimento-viabilidade-de-producao-no-pre-sal.htm> >. Acesso em 22 mar. 2015.

PIMENTEL, Carolina. Opep diz que equilíbrio de preços do petróleo começa este ano. **Agência Brasil**. 18 jan. 2016. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-01/opep-diz-que-equilibrio-de-precos-do-petroleo-comeca-este-ano>>. Acesso em 20 jan. 2016.

PIQUET, Rosélia Perissé da Silva. O Norte Fluminense em tempo presente. In: SANTOS, Angela Penalva et al. (org.). **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.

\_\_\_\_\_. O lugar do regional na indústria do petróleo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v. 14, n.1, p. 51-63, 2012. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/viewFile/1905/1868>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_; HASENCLEVER, Lia; SHIMODA, Eduardo. “Conteúdo Local” na indústria petrolífera: um debate atual. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 48, p. 7-10, jun, 2015. Disponível em: <[http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim\\_jun15.pdf](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim_jun15.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_; TERRA, Denise. A roda da fortuna: a indústria de petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: \_\_\_\_\_. (org.) **Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X/ FAPERJ. 2011. p.11-48.

PLENÁRIO do STF cassa liminar sobre apreciação do veto ao projeto de lei dos *royalties*. **Notícias STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232098>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. PNUD, FJP e IPEA, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em: 04 out. 2015.

QUEIROZ, Carlos Roberto Alves de; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros. **Economia e Tecnologia**, Curitiba, v. 22, p.147-155, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2010/inscricao/arquivos/000-e8c9295887baa2da6e20e843c9ddce04.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

RAMALHO, Renan. Congresso rejeita vetos de Dilma à nova Lei Dos *royalties*. **G1**. Brasília. 07 mar. 2013. Disponível em:

<<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/03/congresso-rejeita-vetos-de-dilma-nova-lei-dos-royalties.html>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

RAPPEL, Eduardo. A exploração econômica do pré-sal e impactos sobre a indústria brasileira do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (org.). **Mar de Riqueza**, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X/FAPERJ, 2011.

RIBEIRO, Sílvia. Campos assina termo de cooperação com o IEPTB-RJ. **Notícia no detalhe**. Campos dos Goytacazes, 2014. Disponível em <[http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id\\_noticia=28523](http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=28523)>. Acesso em 20 fev. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Estado de Fazenda. Nota Técnica 2010.02. Subsecretaria de Estudos Econômicos. **Pré-Sal**: de quanto estamos falando? uma análise macroeconômica da produção potencial dos campos do Pré-sal brasileiro. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2010. Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1724036>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

ROLNIK, Raquel; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; KLINTOWITZ, Danielle. Financiamento e Processos Decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 35, 2011, Caxambu. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2012. p. 1-31. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/wp-content/uploads/2016/01/FINANCIAMENTO-E-PROCESSOS-DECIS%C3%93RIOS-EM-BUSCA-DAS-DETERMINANTES-DA-POL%C3%8DTICA-DE-DESENVOLVIMENTO-URBANO-NO-BRASIL1.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

ROSA, Bruno; ORDOÑEZ, Ramona; SETTI, Rennan. Barril do petróleo a US\$ 50 traz dúvidas sobre viabilidade do pré-sal. **O Globo**. Rio de Janeiro. 06 jan. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/barril-do-petroleo-us-50-traz-duvidas-sobre-viabilidade-do-pre-sal-14975118>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

SABBAG, Eduardo. **Manual de Direito Tributário**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 1064 p.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 120, p. 209-230, jan/jun, 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/171/675>> Acesso em 20 mar. 2016.

SERRA, Rodrigo Valente. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, Rosélia (org.); SERRA, Rodrigo Valente Serra (org.). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 77-108.

\_\_\_\_\_. **Contribuições para o debate acerca dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000431975>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Nocaute? In: PIQUET, Rosélia(org.); CRUZ, José Luiz Vianna da (org.); VILANI, Rodrigo Machado (org.). **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. p. 124-129.

\_\_\_\_\_. Novo marco relatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de Riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: MAUAD X/FAPERJ, 2011.

\_\_\_\_\_. Sobre o advento dos municípios “novos ricos” nas regiões petrolíferas nacionais. In: PESSANHA, Roberto Moraes (org.); SILVA NETO, Romeu e (org.). **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC, 2004.

\_\_\_\_\_.; FERNANDES, Ana Cristina. A distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil e os riscos de sua “financeirização”. **Revista de Desenvolvimento Econômico**. Salvador, v.7, n.11 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/94/98>>. Acesso em: 10 mar. 2016. p.30-38.

\_\_\_\_\_.; TERRA Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro. n.18-19, jan-dez. 2006. Disponível em: < [http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_18-19/Cap-3-Rodrigo\\_Denise\\_Carla.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-3-Rodrigo_Denise_Carla.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

SILVA NETO, Romeu; DIAS, Robson Santos; BARRAL NETO, Jayme Freitas. Campos dos Goytacazes: novas perspectivas para um tradicional centro interiorano fluminense. In: FAURÉ, Yves A. (org.); HASENCLEVER, Lia (org.); SILVA NETO, Romeu (org.). **Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. 370 p.

SILVA, Ronaldo Costa da. Dependência orçamentária em municípios selecionados do Norte Fluminense. In: PIQUET, Rosélia; CRUZ, José Luiz Vianna da; VILANI, Rodrigo Machado (Org.). **O desafio da abundância**: 10 anos do Boletim Petróleo, *Royalties* e Região. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. p. 259-269.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

TERRA, Denise; FERNANDES, Joseane de Souza; FERNANDES, Leonardo Camisassa. Federalismo no Brasil e o debate sobre o rateio das receitas do petróleo. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 37, 2013, Águas de Lindóia. **Anais...** São Paulo: ANPOCS, 2014. Disponível em: <[http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8385&Itemid=429](http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8385&Itemid=429)>. Acesso em: 12 jan. 2016.

TORRES, Ricardo Lobo. Mutações do Estado Fiscal. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (Coord.). **Direito Administrativo**: Estudos em Homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006, p. 1072.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado**: Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em < [http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1;jsessionid=6B380644F3E4EDAB2E1A20A9F3645C2E.tcerj90?p\\_auth=hYrW1HmQ&p\\_p\\_id=estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet&p\\_p\\_lifecycle=1&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_count=2&\\_estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet\\_doSearch=doSearch&\\_estudosocioeconomicomunicipios\\_WAR\\_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet\\_javax.portlet.action=doSearch](http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1;jsessionid=6B380644F3E4EDAB2E1A20A9F3645C2E.tcerj90?p_auth=hYrW1HmQ&p_p_id=estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_doSearch=doSearch&_estudosocioeconomicomunicipios_WAR_tcerjestudosocioeconomicomunicipiosportlet_javax.portlet.action=doSearch)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?seq..>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

VASCONCELLOS, Fábio; SCHMITT, Luiz Gustavo; JUNIOR, Paulo Roberto. Dos 88 municípios com direito a *royalties* do petróleo, 87 têm perdas de R\$289 milhões. **O Globo**. Rio de Janeiro. 09 abr. 2015. Disponível em:

<<http://oglobo.globo.com/rio/dos-88-municipios-com-direito-royalties-do-petroleo-87-tem-perdas-de-289-milhoes-15820037> >. Acesso em 11 abr. 2015.

VASCONCELOS, Ricardo André. **Arrecadação com royalties pode cair 40% por causa do preço do petróleo em baixa.** Disponível em: <<http://ricandreasconcelos.blogspot.com.br/search?q=royalties>>. Acesso em: 17 fev. 2015.

VERES, Viktor. Os 10 países que mais produzem petróleo no mundo. **Veja.** 10 jun. 2015. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/os-10-paises-que-mais-produzem-petroleo-no-mundo> >. Acesso em 12 fev. 2016.

VETTORAZZO, Lucas. Petróleo mais barato ameaça o pré-sal. **Folha de São Paulo.** Rio de Janeiro. 05 dez. 2014. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/12/1557899-petroleo-mais-barato-ameaca-o-pre-sal.shtml>>. Acesso em 11 abr. 2015.

VIABILIDADE econômica da produção no pré-sal: nota de esclarecimento. **Fatos e Dados.** Rio de Janeiro. 06 jan. 2015. Disponível em <<http://www.pereetrobras.com.br/fatos-e-dados/esclarecimento-viabilidade-de-producao-no-pre-sal.htm> >. Acesso em 11 abr. 2015.

VILANI, Rodrigo Machado. Os *royalties* e a inconstitucionalidade. **Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, n. 39, p.2-3, mar. 2013. Disponível em: <[http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim\\_set11.pdf](http://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/images/arquivos/boletim/boletim_set11.pdf) >. Acesso em: 28 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Contribuição para o planejamento brasileiro de exploração de petróleo e gás natural através da formulação de uma política nacional de uso sustentável das reservas de petróleo e gás natural.** 2010. 255 f. Tese (Doutorado em Meio Ambiente) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <[ww.ppgmeioambiente.uerj.br/teses/defendidas?...12...brasileiro...](http://www.ppgmeioambiente.uerj.br/teses/defendidas?...12...brasileiro...) >. Acesso em: 13 abr. 2015.

## **APÊNDICE I: PROTOCOLO DE ENTREVISTA PARA OS SERVIDORES E GESTORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ**

### **I. Dados iniciais:**

1. Nome do entrevistado: (não é obrigatório)
2. Data da entrevista: (não é obrigatório)
3. Cargo/ função: (não é obrigatório)
4. Setor em que trabalha:
5. Principais atribuições:
6. Tempo de serviço:

### **II. Roteiro para perguntas:**

1ª parte: Situação atual da arrecadação própria do Município de Campos dos Goytacazes

1. Como você avalia a eficiência da arrecadação do Município?
2. Quais as principais falhas/ problemas você identifica na sua área de atuação que impedem uma arrecadação eficiente?
3. O que já foi feito para tentar contornar estas falhas/problemas?

2ª parte: *Royalties* e Participação especial

1. Você acredita que a situação dos *royalties* e PE será modificada?
2. Qual o grau de dependência do Município em relação aos *royalties* e PE?

3ª parte: Desafios e sugestões para uma arrecadação eficiente

1. Quais são os desafios que serão enfrentados pela SMF caso a situação atual dos *royalties* e PE se modifique?
2. Quais são as suas sugestões para melhorar a arrecadação?

**ANEXO A: TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO LIVRE E ESCLARECIDO**

Eu, \_\_\_\_\_,  
aceito participar de livre vontade no estudo da autoria de Livia Louzada de Moraes (aluna da Universidade Candido Mendes), orientado pelo Professor Doutor Rodrigo Machado Vilani (Professor Colaborador da Universidade Candido Mendes), no âmbito da dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, denominado “Os desafios da arrecadação no Município de Campos dos Goytacazes”, que tem como objetivos investigar mecanismos para tornar a arrecadação municipal mais eficiente.

Aceito participar da entrevista e compreendo que a minha participação neste estudo é voluntária, podendo retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que essa decisão se reflita em qualquer prejuízo para mim e sem necessidade de justificativa.

Entendo, ainda, que toda a informação obtida neste estudo será estritamente confidencial e que a minha identidade nunca será revelada em qualquer relatório ou publicação, ou a qualquer pessoa não relacionada diretamente com este estudo, a menos que eu o autorize por escrito.

Campos dos Goytacazes, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

Entrevistado(a): \_\_\_\_\_

Pesquisadora: \_\_\_\_\_