

Universidade Estadual do Norte Fluminense - Darcy Ribeiro
Centro de Ciências Humanas
Curso de Graduação em Administração Pública

THIAGO SILVA FARIA

A HERANÇA MALDITA E A NOVA GESTÃO MUNICIPAL (2017 – 2020): UMA
ANÁLISE DOS DILEMAS DA POLÍTICA LOCAL.

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2019

THIAGO SILVA FARIA

A HERANÇA MALDITA E A NOVA GESTÃO MUNICIPAL (2017 – 2020): UMA
ANÁLISE DOS DILEMAS DA POLÍTICA LOCAL.

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Administração Pública da
Universidade Estadual do Norte Fluminense –
Darcy Ribeiro como pré-requisito para
obtenção do título de bacharel em
administração pública.

Orientador: Prof. Dr. Hamilton Garcia de Lima

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

2019

THIAGO SILVA FARIA

**A HERANÇA MALDITA E A NOVA GESTÃO MUNICIPAL (2017-2020): UMA
ANÁLISE DOS DILEMAS DA POLÍTICA LOCAL**

Monografia apresentada ao curso de graduação em Administração Pública do Centro de Ciências do Homem do Laboratório Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como pré-requisito para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada em 29 de novembro de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo

Prof. Dr. Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smirdele

Prof. Dr. Hamilton Garcia de Lima
(Orientador)

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2019

AGRADECIMENTOS

Como tudo em minha vida, em primeiro lugar agradeço a Deus por proporcionar-me as condições para que conseguisse cursar a graduação em administração pública na Universidade Estadual do Norte Fluminense. Agradeço a toda minha família, singularmente pelo fato de estar sempre ao meu lado. A família é a base da sociedade e do ser humano. Sempre será.

Deixo meus agradecimentos aos meus colegas de graduação que batalharam ao longo desses anos em busca do crescimento intelectual e da realização profissional. Testemunhar seus esforços para garantir a construção de um país melhor, através da profissionalização da gestão pública, foi, é e sempre será inspirador. Além disso, sem as amizades a graduação seria insuportável.

Aos professores também deixo meus sinceros agradecimentos. Dedicar sua própria vida à transmissão do conhecimento com qualidade requer esforço, competência e amor à profissão. De forma especial, agradeço ao meu orientador pelo tempo e esforço disponibilizado a este humilde graduando. Sua inteligência e conhecimento são inspirações para qualquer pessoa.

Por fim, volto a agradecer a Deus por tudo que aconteceu em minha vida, pelos momentos bons e ruins, pelo crescimento intelectual, pelo aprendizado, pelos embates, pelas tristezas, pela esperança, pela alegria, pela ansiedade, pela superação e por tudo mais.

RESUMO

O município de Campos dos Goytacazes, localizado na região norte do estado do Rio de Janeiro, tem, desde os tempos do império, uma história de protagonismo político e econômico. Em especial, a partir do ano de 1999, em virtude da lei do petróleo, Campos passou a contar com receitas crescentes provenientes da exploração e produção do petróleo e gás natural. Contudo, a partir do ano de 2017, com a instauração do governo do prefeito Rafael Diniz (2017-2020), sua gestão, além de enfrentar uma crise política na Câmara de Vereadores, apresentou dados alarmantes sobre a saúde financeira do município. Justamente neste ponto, este trabalho analisa a crise econômica enfrentada pela atual gestão à frente do Poder Executivo local a partir do ano de 2017, e tenta demonstrar em que medida esta crise está associada ao modelo de gestão anteriormente adotado em Campos, especialmente com relação aos recursos dos royalties e participações especiais. A análise de fenômenos como a maldição dos recursos naturais ou doença holandesa (Dutch Disease), preguiça fiscal e o comportamento “*Rent Seeking*” serão de fundamental importância para a compreensão deste cenário.

Palavras chaves: Campos dos Goytacazes, governança, petróleo, royalties, orçamento, maldição dos recursos naturais.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	10
CAPÍTULO 1 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	12
1.1 CAMPOS DOS GOYTACAZES E A CONFIGURAÇÃO REGIONAL A PARTIR DOS ANOS 1970.....	15
INDÚSTRIA CERAMISTA.....	16
1.2 PETRÓLEO E AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS... 17	
A LEI DO PETRÓLEO.....	19
CAPÍTULO 2 AS VULTOSAS RECEITAS PROVENIENTES DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	23
2.1 - QUEDA NA ARRECADAÇÃO E OS EMPRÉSTIMOS DA GESTÃO ROSINHA GAROTINHO.....	27
OS EMPRÉSTIMOS COM A CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.....	29
CAPÍTULO 3 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO E OS PRIMEIROS ATOS OFICIAIS.....	31
3.1 DÍVIDAS APRESENTADAS.....	35
3.2 AUDITORIAS.....	36
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	37
IMTT	38
MORAR FELIZ.....	39
FOLHA DE PAGAMENTO.....	41
PREVICAMPOS.....	41
DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO.....	44
CONTRATAÇÕES DIRETAS.....	45
3.3 MEDIDAS IMPOPULARES.....	46
3.4 FUNDOS PETROLÍFEROS E OUTRAS ALTERNATIVAS.....	47
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos primeiros 5% de royalties.....	21
Tabela 2: Distribuição dos 5% adicionais de royalties.....	22
Tabela 3: Variação da produção nacional de petróleo e gás natural entre os anos de 1993 e 2006.....	23
Tabela 4: Os 24 decretos publicados na primeira edição do diário oficial de Campos dos Goytacazes no ano de 2017.....	33
Tabela 5: Detalhamento das dívidas encontradas na PMCG no início do ano de 2017.....	35
Tabela 6: Evolução dos beneficiários do programa de transferência de renda cheque cidadão.....	38
Tabela 7: Despesas de outros exercícios financeiros sem empenho prévio, com empenho cancelado ou insuficiente, não inscritos em restos a pagar.....	45

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do total das receitas de royalties e participação especial no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 1999 e 2017 em valores correntes.....	24
Gráfico 2: Total recebido de royalties e participação especial pelos municípios integrantes da OMPETRO entre os anos de 2006 e 2016 em valores correntes.....	25
Gráfico 3: Representatividade do total de royalties e participação especial em relação ao orçamento previsto para o município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2006 e 2017.....	26
Gráfico 4: Redução do montante recebido de royalties e participação especial no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2014 e 2017.....	27
Gráfico 5: Preço do barril de petróleo tipo brent no mercado internacional entre os anos de 2012 e 2017.....	28
Gráfico 6: Orçamento executado (receitas) no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2015 e 2017.....	31

ABREVIATURAS E SIGLAS

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

ANP – Agência Nacional do Petróleo

UCAM – Universidade Cândido Mendes

OMPETRO - Organização dos Municípios Produtores de Petróleo

CEF - Caixa Econômica Federal

RREO - Relatório Resumido de Execução Orçamentária

FUNDECAM – Fundo de Desenvolvimento de Campos

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

PMCG – Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes

FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

IMTT – Instituto Municipal de Trânsito e Transporte

FUMTRANS – Fundo Municipal de Transporte

SDHS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

APRESENTAÇÃO

O município de Campos dos Goytacazes está localizado na região norte do estado do Rio de Janeiro, distante 286 km da capital. Possui uma população estimada (2019) em 507 mil habitantes e é a cidade de maior extensão territorial de todo o estado, sendo o principal polo regional em diversos setores como saúde, educação e comércio. (IBGE)

O município também se destaca pelas vultosas receitas provenientes dos royalties do petróleo e também das participações especiais, recebendo, entre os anos de 1999 e 2016, mais de R\$: 23 bilhões de reais¹. Também por esse motivo, Campos dos Goytacazes é palco de intensas disputas políticas, que ao longo dos últimos anos envolveram decisões judiciais, trocas sucessivas de Prefeitos e brigas entre políticos do mesmo grupo. (INFOROYALTIES, 2016)

A última eleição municipal na cidade de Campos dos Goytacazes representou a quebra de um paradigma que durou 28 anos, desde a eleição, em 1988, do então Prefeito Anthony Garotinho. Durante todo esse período, todos os chefes do Poder Executivo local tiveram origem no mesmo grupo político, liderado por Garotinho, e que, apesar de algumas vezes em campos opostos, tinham, em comum, o seu ponto de partida na política local².

A partir de então, desde que efetivamente assumiu o comando do Executivo local, em janeiro de 2017, Rafael Diniz apresentou, com base em auditorias realizadas, dados e documentos alarmantes sobre a saúde financeira, fiscal e administrativa do município. O prefeito alega um déficit mensal milionário, contras atrasadas, dívidas e um cenário caótico para o referido ano.

É justamente neste ponto que o presente trabalho trará sua principal colaboração. Já há algum tempo, acadêmicos, políticos e especialistas têm discutido sobre a trajetória de municípios que, repentinamente, passam a

¹ Valores corrigidos pelo INPC, disponível na ferramenta info-royalties da Universidade Cândido Mendes.

² Nas eleições regulares: Sergio Mendes em 1992, Anthony Garotinho em 1996, Arnaldo Viana em 2000, Carlos Alberto Campista em 2004, Rosinha Garotinho em 2008 e 2012.

contar com volumosas receitas provenientes da exploração de recursos naturais. A cidade de Campos é um excelente exemplo a ser analisado. Maior município do estado do Rio de Janeiro, mais de quatro mil quilômetros quadrados, viu suas receitas crescerem exponencialmente a partir da mudança na legislação do petróleo.

Dessa forma, este trabalho realiza uma análise sobre o recebimento de receitas provenientes dos royalties e participações especiais nos últimos anos, sua representatividade em relação ao orçamento do município, ações para a sustentabilidade econômica e, em especial, uma análise do cenário econômico e político encontrado a partir do ano de 2017.

Como metodologia, este trabalho adotará a pesquisa de dados e documentos oficiais, reportagens publicadas em jornais de circulação regional, entrevistas qualitativas e ainda buscará contribuição na literatura sobre temas de vital importância como a maldição dos recursos naturais ou doença holandesa (Dutch Disease), preguiça fiscal e o comportamento “*Rent Seeking*”.

Ao par das informações e dados reunidos, este trabalho buscará compreender as complexidades das crises política e econômica enfrentadas pela atual gestão à frente do Poder Executivo local no ano de 2017, e sua possível relação com o modelo de gestão anteriormente adotado em Campos, especialmente com relação aos recursos dos royalties e participações especiais.

CAPÍTULO 1 MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E SEUS POSSÍVEIS EFEITOS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Num primeiro momento, a presença de recursos naturais em abundância em uma nação é sempre motivo de comemoração. A descoberta de riquezas leva automaticamente à sensação de que a sociedade será extremamente beneficiada, haverá melhores índices de qualidade de vida, de desenvolvimento e distribuição de renda. Porém, diversos estudos realizados nas últimas décadas chamam atenção para um fenômeno ao mesmo tempo curioso e perverso, que contraria as projeções citadas acima.

Em geral, o fenômeno da maldição dos recursos naturais (Resource Curse) ou Doença Holandesa³ (Dutch Disease) indica que países ricos em recursos primários tendem a apresentar menores taxas de crescimento e desenvolvimento econômico social. Isso se daria, segundo estudos, pela priorização desta cadeia primária baseada na exportação, principalmente em decorrência da alta do preço de commodities, em detrimento do setor de bens manufaturados e de produtos industrializados. Veríssimo e Xavier (2012).

Como explica Veríssimo e Xavier (2012), com o crescimento rápido de receitas provenientes desses recursos naturais, estes países tendem a se apoiar em uma falsa sensação de segurança, desprezando por diversas ocasiões a necessidade de fortalecer sua cadeia produtiva, a fim de melhorar seus indicadores econômicos e sociais. Ainda segundo os autores,

A tendência secular de declínio da relação entre os preços das exportações dos produtos primários e dos manufaturados, e o crescimento mais rápido da demanda por manufaturados comparados aos produtos primários também seria obstáculo para o crescimento baseado em recursos naturais. Considerando que os preços das commodities são mais voláteis, as economias dependentes destes recursos são mais instáveis, o que cria um ambiente de incerteza para os investidores em todos os setores da economia, desencorajando o investimento. Além disso, a abundância de recursos naturais propicia menores efeitos de aprendizado e de difusão tecnológica do que as atividades industriais, sendo que as exportações dos bens manufaturados ficam prejudicadas pela apreciação da moeda local e pelas pressões inflacionárias resultantes do aumento da demanda doméstica. Finalmente, quando os setores intensivos em recursos naturais se expandem, os retornos do capital

³ Conceito cunhado em 1959 na Holanda, após declínio da participação de manufaturados no PIB em decorrência da descoberta de uma grande reserva de gás natural.

humano decrescem e os investimentos em educação declinam, o que tende a comprometer o processo de desenvolvimento dos países no longo prazo. (VERÍSSIMO E XAVIER, 2012, p. 2.)

Em outro importante texto sobre o tema, Marconi (2015) ao estudar os escritos de Bresser Pereira explica de forma didática o fenômeno da doença holandesa, além de jogar luz em importantes aspectos como a apreciação cambial e o aumento do preço em dólar das commodities. Segundo ele:

Os países que são acometidos por esta falha possuem recursos naturais abundantes com boa qualidade e produzidos com um custo muito reduzido. Por consequência o país eleva a sua receita de exportações fortemente, principalmente em períodos de boom das commodities, quando os volumes vendidos e o preço também aumentam, implicando em sobreapreciação cambial. Tal apreciação pressiona negativamente a receita em reais dos exportadores em geral, mas, dado o custo reduzido de produção (que é um fator estrutural) das commodities, associado muitas vezes à elevação do preço em dólar decorrente do aquecimento da demanda (que é um fator conjuntural), os exportadores deste tipo de mercadorias conseguem se apropriar de uma espécie de renda ricardiana e preservar sua rentabilidade, bem como manter sua participação nos mercados externos. (MARCONI, 2015, p. 2-3.)

Este efeito perverso, como indicam os relatos acima, invertem a lógica de investimento e priorização da cadeia produtiva. Com a apreciação do câmbio, os demais exportadores são prejudicados, especialmente por não contarem com as facilidades que caracterizam a produção de commodities (abundância, baixo custo de produção e aumento substancial do preço de mercado). Desta forma, a busca incessante por rendas cada vez maiores, fenômeno conhecido como “*Rent Seeking*”, promove o redirecionamento da cadeia produtiva, priorizando as commodities em detrimento de produtos manufaturados e industriais.

Importante salientar que a literatura sobre a maldição de recursos é bem ampla e abriga também alguns estudos e autores que tendem a acreditar que as evidências empíricas são frágeis e que não são suficientes para determinar a ocorrência deste fenômeno. Inclusive, uma forte corrente entre os anos 50 e 70 enxergava os recursos naturais como vantagens comparativas, importantes para que os países obtivessem rápido crescimento econômico e dessa forma atraíssem mais capital, alavancando seu desenvolvimento.

Contudo, apesar de existirem diferenças no modo de avaliar os impactos de diversas variáveis como o papel das instituições, o dinamismo tecnológico e até a capacidade de inovação, a corrente majoritária dos pesquisadores é contundente em confirmar a existência do fenômeno da maldição dos recursos naturais.

A partir dos anos 80 e 90 uma série de pesquisas empíricas foi realizada para avaliar a regularidade do fenômeno da maldição dos recursos naturais, além de tentar entender melhor a interação de fatores como a qualificação de mão de obra, a importância da indústria de transformação e outras características do modelo de exploração dos recursos minerais.

Segundo Auty (1993, apud PAMPLONA E CACCIAMALI, 2017), os países com abundância de recursos naturais, além de não conseguirem melhores desempenhos a partir de sua condição favorável, possuem desempenho inferior aos países com recursos naturais escassos. Prosseguem ainda:

Estudando uma amostra de 97 países em desenvolvimento, nas quais se associou taxa de crescimento do PIB per capita (entre 1970 a 1989) com a proporção da exportação de recursos naturais (agricultura, agroindústria, mineração combustível) no PIB de 1971, Sachs e Warner (1995) identificaram uma associação significativa, inversa e robusta entre abundância de recursos naturais ou uso intensivo de recursos naturais, medido pela proporção das exportações de recursos naturais no PIB, com o crescimento econômico, medido pela variação do PIB per capita. Sachs e Warner (2001) também obtêm a mesma evidência. Para eles, os países com recursos naturais abundantes sistematicamente fracassam em atingir crescimento econômico liderado pelas exportações. Controlando variáveis como crescimento prévio, localização geográfica e clima, as regressões calculadas pelos autores continuaram mostrando a maldição dos recursos naturais. (PAMPLOCA E CACCIAMALI, 2017, p 8.)

Uma gama de pesquisadores prossegue na tentativa de encontrar as razões para a ocorrência desta maldição. Todos eles parecem encontrar motivos semelhantes. Segundo a corrente majoritária, a concentração da atividade econômica em um setor que não estimula a cadeia produtiva nacional, visto que os recursos minerais precisam apenas ser extraídos e independem do restante da cadeia produtiva é um entrave ao desenvolvimento de países com estas características.

Existe ainda uma ala que defende a importância das instituições e dos atores políticos para evitar que a presença intensiva de recursos naturais torne-se uma maldição. Segundo estes pesquisadores, se um bom planejamento for feito, é possível utilizar-se da rápida geração de riquezas oriunda da exploração de produtos primários para fortalecer todo o restante da cadeia produtiva, tornando o processo de crescimento econômico estável e duradouro. (PAMPLONA E CACCIAMALI, 2017)

Por fim, Introduzido o conceito e as características que são comuns ao fenômeno da maldição dos recursos naturais, passaremos a análise das características do município de Campos dos Goytacazes, iniciando por sua configuração produtiva a partir do século XX.

1.1 Campos dos Goytacazes e a configuração regional a partir dos anos 1970.

O município de Campos dos Goytacazes tem toda sua história permeada pela atividade agropecuária. Desde a chegada dos portugueses, passando pelo domínio do primeiro donatário da Capitania de São Thomé, Pero de Góis, até o desenvolvimento e consolidação de uma elite agroindustrial que viria a se instalar em Campos. (GOMES, 2014).

Embora enfrentasse uma avassaladora resistência por parte dos indígenas que ocupavam estas terras, como ensina Freitas e Pluhar (2010), a ocupação e a introdução da pecuária e de algumas culturas encontraram solo fértil e adequado. Em especial, a cultura que revolucionaria toda a trajetória da região, e que seria determinante para moldar sua configuração, foi bem sucedida desde a sua introdução até sua consolidação.

Rentável, produtiva, poderia oferecer a quem estivesse disposto a produzir açúcar, uma possibilidade de ganhar dinheiro sem risco. As terras eram argilosas, tipo massapé e se estendiam ao longo da margem direita do rio Paraíba e se aprofundavam em direção à Lagoa Feia. Em outro veio, mais para o interior, se estendia pela margem do rio Muriaé. Era muita terra. O futuro estava na cana-de-açúcar. Havia lugar para muita gente. Negócio garantido. (PINTO apud SMIRDELE 2009. p.33).

Para dimensionar o crescimento e consolidação desta atividade, a relação do município com a atividade econômica da agroindústria açucareira era tamanha que Campos passou a ocupar a posição de grande polo regional, possuindo, no final do século XVIII, mais engenhos do que Pernambuco, Sergipe e Bahia, além de quantidade semelhante aos de São Paulo. (CRUZ, 2006)

Já no século XX, a indústria sucroalcooleira passou por uma série de turbulências. Mudança no cenário externo, intervenções diversas por parte do Estado e o fortalecimento da indústria no estado de São Paulo geraram declínio dessa atividade tradicional, gerando sensação de esvaziamento e estagnação econômica.

Este padrão provocou a perda de dinamismo de determinados ramos da cadeia produtiva, como o metal-mecânico e o de aguardente, pela concorrência com centros produtores mais dinâmicos e modernos. Este processo, associado à instabilidade do setor açucareiro, em decorrência da sensibilidade ao mercado externo e das variações climáticas, entre outros fatores, alimenta a ideia de crise. (CRUZ, 2006, P 53.)

Além desses problemas, a concentração e expansão avassaladora da cultura da cana, acabou por diminuir a diversificação econômica que ainda restava, restringindo o mercado e precarizando ainda mais as condições de trabalho. Campos passava por uma estagnação econômica, possuía uma massa trabalhadora cada vez mais ociosa, de baixa escolaridade e entregue aos trabalhos informais.

Indústria Ceramista

Já a partir da década de 80, Campos testemunhou o fortalecimento de uma possível alternativa econômica ao fracasso crescente da indústria sucroalcooleira. Caracterizado como um setor de baixa tecnologia e com necessidade de mão de obra em quantidade, esta indústria encontrou condições propícias para seu desenvolvimento, em especial, na região da baixada campista.

Como ensina Silva Neto (2006), a localização geográfica, em especial, de dois fatores é essencial para o desenvolvimento e fortalecimento da

indústria da cerâmica vermelha. O primeiro deles é a presença e abundância de matéria prima, uma vez que esta indústria é intensiva na utilização da argila. O outro se refere à proximidade com grandes centros consumidores. Entretanto, embora o município de Campos possua essas características, por diversos fatores a indústria ceramista não conseguiu firmar-se como real alternativa para o desenvolvimento da região.

Uma dessas razões refere-se à mão de obra. Apesar de ser uma indústria que requer mão de obra em grande quantidade, esta é de baixa qualificação. Além disso, a defasagem tecnológica, falta de investimento em capital humano, e falta de inovação representam obstáculos à consolidação e fortalecimento do setor. (SILVA NETO, 2006).

É importante salientar que o município de Campos dos Goytacazes também conta com outros ramos do setor industrial que podem contribuir para o desenvolvimento da região. Além da exploração de petróleo e gás, da qual trataremos mais especificamente nos próximos capítulos, os setores da construção civil, de vestuário e a indústria metal mecânica, representam uma parcela da movimentação econômica regional.

Porém, não podemos esquecer que a pouca qualificação e o baixo índice de escolaridade sempre foram características do trabalho na região, tradicionalmente ocupada por atividades agropecuárias e agroindustriais de baixo nível tecnológico. Além disso, como ensina Cruz (2006), diversos autores que se dedicaram a estudar a economia regional convergem na constatação de que as características do setor sucroalcooleiro, seguido por sua crise e decadência, além do fato de que o setor da extração petrolífera não internalizou de forma consistente a cadeia produtiva em Campos, restringindo-se ao município de Macaé, reforçam o padrão concentrado, polarizado e excludente da economia regional.

1.2 - Petróleo e as participações governamentais.

Com o declínio do setor sucroalcooleiro em Campos dos Goytacazes, a cidade obteve uma nova oportunidade para alavancar seu desenvolvimento: a indústria do petróleo e gás. Uma era de vultosas receitas provenientes dessa

atividade, de reorganização da cadeia produtiva regional e de mudanças importantes nas máquinas administrativas serão analisadas a partir de agora.

O desenvolvimento da indústria do petróleo e os consequentes pagamentos de participações governamentais são de vital importância para o entendimento de toda a dinâmica que viria a se instalar nos municípios e estados produtores deste hidrocarboneto, em especial o município de Campos dos Goytacazes. Mudanças nas legislações, abertura ao capital estrangeiro, períodos de maior nacionalização, variação das alíquotas de participações governamentais, entre outros pontos importantes que passaremos a analisar neste capítulo.

É especialmente a partir da 2ª Guerra Mundial que este tema torna-se central. Com a escassez de petróleo e a forte variação de preços em virtude dos esforços de guerra empenhados à época, o Brasil se encontrava, devido à dependência do óleo importado, em situação delicada. Faltava capital e mesmo tecnologia. (NAVARRO, 2003)

Após o fim da 2ª Guerra Mundial, o governo Dutra incentivou a participação de capitais privados internacionais na indústria do petróleo, na tentativa de alavancar toda a cadeia de produção. Sofreu forte resistência de setores da sociedade brasileira, o que resultou na campanha “o petróleo é nosso”⁴.

Contudo, é no retorno de Getúlio Vargas ao poder que o Brasil conheceu, até então, o maior ponto de inflexão na indústria da exploração e produção do petróleo. Em 03 de outubro de 1953, a Lei nº 2004 instituiu a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) e uma nova política nacional do petróleo. Como esclarece Pacheco (2007):

A principal atribuição da referida Lei foi dispor acerca da Política Nacional do Petróleo, tendo como ponto central, em linhas gerais, o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra de jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, bem como sobre sua refinação e seu transporte marítimo, ou por meio de condutos (fosse este petróleo, tanto nacional como estrangeiro). Este monopólio seria exercido por intermédio do CNP, como órgão de orientação e fiscalização, e pela PETROBRÁS e suas subsidiárias, como órgão de execução. (Pacheco, 2007, p. 52)

⁴ Movimento de militares, estudantes, intelectuais e outras personalidades nacionalistas em favor do monopólio estatal na exploração e produção de petróleo.

A legislação de 1953 também trouxe explícita, no seu artigo 27, a obrigatoriedade do que chamou de indenização a estados, territórios e municípios:

Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

§ 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.

§ 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

§ 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

(Lei nº 2004 de 03 de outubro de 1953)

Importante ressaltar que o pagamento de compensações financeiras em virtude da exploração de produtos de natureza mineral é um fenômeno anterior à legislação de 1953, presente em outros atos normativos assumindo denominações diversas como taxas, selos entre outros. Entretanto, é a lei nº 2004 que marca a distribuição de indenizações a estados, territórios e, conseqüentemente, como expressa o parágrafo 3º do artigo 27 da referida lei, a municípios.

A partir de então, uma série de legislações, decretos e outros atos normativos viriam a alterar a nomenclatura e a forma de distribuição de recursos provenientes de compensação pela exploração e produção do petróleo e gás natural. Dada sua importância para o cenário nacional e, em especial, para o município estudado neste trabalho, nos atentaremos aqui à mais importante: a Lei 9.478 de 6 de agosto de 1997.

A lei do petróleo

No mundo em geral, mas especialmente nos países emergentes, a década de 1990 trouxe importantes mudanças na relação dos Estados com a

economia. A adoção de políticas liberais, com a abertura dos mercados nacionais para investidores estrangeiros, contribuiu para melhorar a infraestrutura dos países e gerar receitas que movimentassem a economia. O papel do Estado, então compreendido como produtor, tornou-se cada vez mais o de regulador.

No Brasil, especialmente no setor de exploração e produção de petróleo, esse movimento, embora já iniciado no governo Collor, fica evidenciado com a promulgação da emenda constitucional nº 9 de 1995, que, apesar de manter o monopólio da União, permitiu a inclusão da iniciativa privada na cadeia produtiva do petróleo brasileiro.

Para a regulamentação da emenda constitucional nº 9 de 1995, e do artigo 177 da CF que a emenda alterou, foi sancionada em 1997 a Lei nº 9.478, que ficou conhecida como a Lei do Petróleo. Esta legislação, como será demonstrado a seguir, foi o ponto de inflexão na trajetória dos municípios produtores de petróleo no Brasil.

A Lei 9478 de 1997 instituiu a política energética nacional, dispôs sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Na prática, e especialmente importante para este estudo, a legislação regulamentou a participação do capital privado na exploração e produção de petróleo, criou mecanismos para aumentar as participações governamentais, alterou os critérios de valoração da produção, e alterou as alíquotas a serem pagas pelas empresas aos entes e órgãos públicos. Navarro (2003).

Inicialmente, importante destacar a criação de um conjunto de participações governamentais. Além dos royalties, mecanismo já utilizado em outros ordenamentos legais, a legislação introduziu a participação especial, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção da área.

Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - *royalties*;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

(Lei nº 9478 de 06 de agosto de 1997)

Em especial, para este estudo e diretamente para o município de Campos dos Goytacazes, devemos destacar importantes pontos que alavancaram a arrecadação de royalties no período pós Lei do Petróleo. De início, a legislação trouxe um grande incremento de renda através do aumento da alíquota a ser paga pelas empresas a título de royalties, estabelecendo-a em 10% da produção de petróleo ou gás natural.

Desse montante, importante destacar, a legislação também estabeleceu critérios diferenciados para distribuição aos entes e órgãos públicos para os primeiros 5% e para os 5% adicionais, nos seguintes moldes:

Tabela 1: Distribuição dos primeiros 5% de royalties.

LAVRA TERRESTRE		PRODUÇÃO OFF-SHORE	
Estado Produtor	70%	Estados confrontantes com poços	30%
Municípios Produtores	20%	Municípios confrontantes com poços	30%
Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	10%	Comando da Marinha	20%
		Fundo especial	10%
		Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	10%

Fonte: (NAVARRO, 2003, p.24)

Tabela 2: Distribuição dos 5% adicionais de royalties.

LAVRA TERRESTRE		PRODUÇÃO OFF-SHORE	
Estados Produtores	52,5%	Ministério Ciência e Tecnologia	25%
Municípios Produtores	15%	Estados confrontantes com campos	22,5 %
Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	7,5%	Municípios confrontantes com poços	22,5 %
Ministério da Ciência e Tecnologia	25%	Comando da Marinha	15%
		Fundo Especial	7,5% %
		Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	7,5%

Fonte: (NAVARRO, 2003, p.25)

Além desse importante fator, outras variáveis contribuíram diretamente para o aumento da receita proveniente de participações governamentais, como o incremento da produção de petróleo e gás natural. No ano de 1993, a produção nacional estava em torno de 640,2 mil barris/dia e o volume de gás produzido estava na casa dos 20,2 milhões de m³/dia. No ano de 2007, os números haviam sofrido forte variação, com a produção de petróleo em torno de 1,78 milhões de barris/dia e a produção de gás natural na casa dos 48,5 milhões de m³/dia. No caso do petróleo, o período registra um aumento na produção de 178% e na produção de gás natural, 140%. Pacheco (2007).

Tabela 3: Variação da produção nacional de petróleo e gás natural entre os anos de 1993 e 2006.

	Produção de Petróleo	Produção de Gás Natural
1993	640,2 mil barris/dia	20,2 milhões m ³ /dia
2006	1,78 milhões de barris/dia	48,5 milhões m ³ /dia
Varição	+ 1,14 milhões barris/dia	+ 28,3 milhões m ³ /dia

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Pacheco (2007)

Como prossegue ensinando Pacheco (2007), outra importante novidade introduzida pela legislação do petróleo e pela portaria nº 155/98 da ANP foi a mudança na metodologia de valoração da sua produção. Os preços do petróleo nacional passaram a seguir o mercado internacional, atrelado à cotação do petróleo tipo Brent, sofrendo influência da taxa de câmbio. Cabe ressaltar que no ano de 1999 o Brasil abandonou o regime de câmbio fixo, e a partir de então, até o ano de 2003, pudemos observar uma crescente desvalorização do real frente ao dólar.

O conjunto desses fatores elevaram significativamente a arrecadação e os repasses aos entes e órgãos públicos. No caso do município de Campos, a sistemática não foi diferente e, a partir das mudanças introduzidas pela legislação do petróleo, o município experimentou um aumento expressivo das suas receitas de participações governamentais, que será objeto de análise no próximo capítulo.

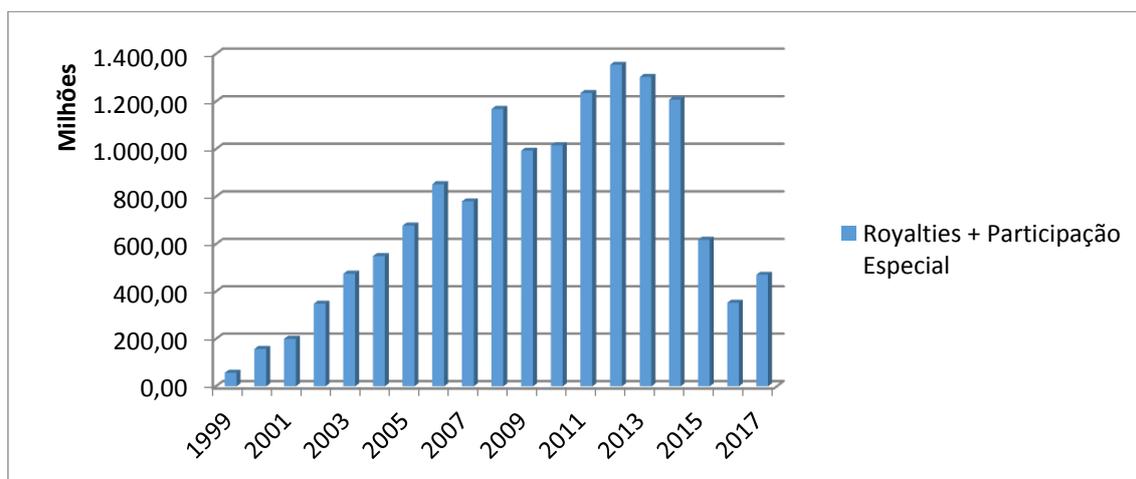
CAPÍTULO 2: AS VULTOSAS RECEITAS PROVENIENTES DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS.

Após análise das características que marcaram a configuração econômica do município de Campos dos Goytacazes, Rj, sua proeminência política, econômica e histórica derivada da bem sucedida implantação da cultura da cana de açúcar, e também dos fatores que levaram ao incremento

substantial das rendas oriundas da exploração e produção do petróleo e gás natural, este segundo capítulo dedica-se a explorar as características financeiras e orçamentárias do município.

Como visto no capítulo 1, a lei 9.478 de 1997, conhecida como lei do petróleo, foi o grande marco na trajetória dos municípios que fazem jus ao recebimento de royalties e participações especiais. A partir de então, estes municípios viram as receitas provenientes destas participações governamentais aumentarem consideravelmente ano após ano. Analisando os dados do município de Campos dos Goytacazes através da ferramenta InfoRoyalties, da Universidade Cândido Mendes (UCAM), podemos observar as crescentes quantias recebidas pelo município na série histórica desde 1999.

Gráfico 1: Evolução do total das receitas de royalties e participação especial no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 1999 e 2017 em valores correntes.



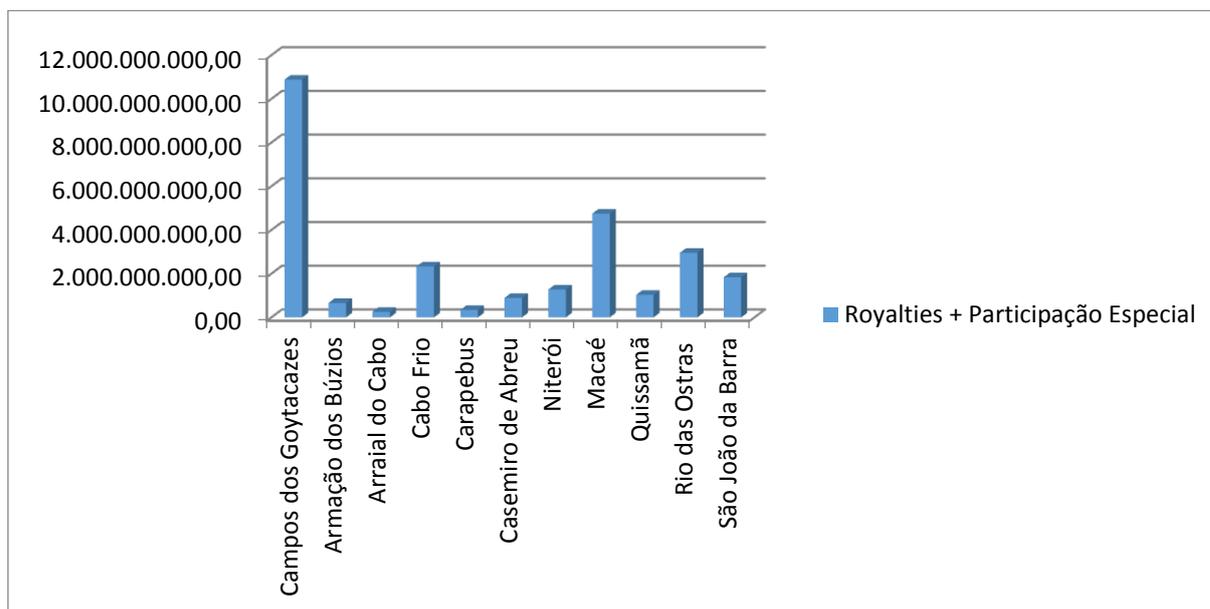
Fonte: Elaboração do autor através dos dados da ferramenta info-royalties.

O gráfico 1 aponta claramente o incremento da receita anual do município de Campos dos Goytacazes com as participações governamentais. Analisando os números, podemos ver o salto no montante recebido do primeiro ano da série, 1999 (R\$: 57.049.478,33), para os posteriores, em especial nos anos que representaram picos de arrecadação como 2006 (R\$ 852.565.850,92), 2008 (R\$: 1.168.642.499,45) e sua máxima histórica em 2012 (R\$: 1.354.233.313,47). Já a partir de 2015, as receitas de participações

governamentais registram queda acentuada, reduzindo para os montantes de R\$: 618.403.172,23 em 2015, R\$ 352.662.405,09 em 2016 e R\$: 470.860.676,51 em 2017, primeiro ano do governo do prefeito Rafael Diniz.

Estes valores tornam-se ainda mais expressivos quando comparados aos recebidos pelos municípios fluminenses integrantes da Organização de Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO), que reúne as cidades de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casemiro de Abreu, Niterói, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Entre os anos de 2006 e 2016, portanto nos 10 anos anteriores ao início da nova gestão municipal em 2017, o montante recebido pelo município de Campos é consideravelmente superior ao restante dos integrantes da organização.

Gráfico 2: Total recebido de royalties e participação especial pelos municípios integrantes da OMPETRO entre os anos de 2006 e 2016 em valores correntes.



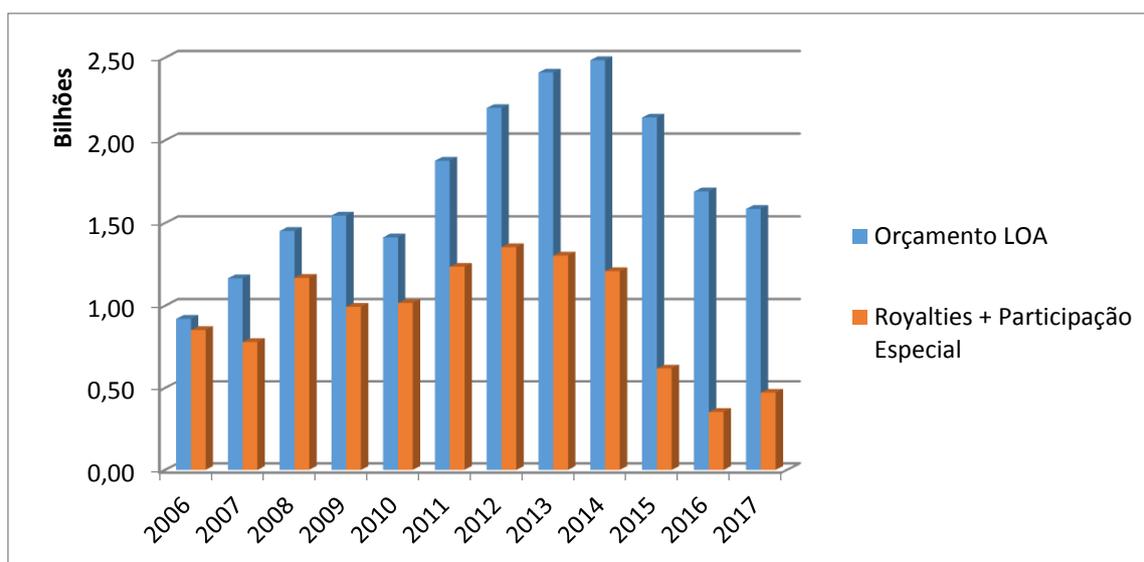
Fonte: Elaboração do autor através dos dados da ferramenta info-royalties.

O gráfico 2 mostra que o município de Campos, no período citado, recebeu, em valores correntes, o montante de R\$: 10.883.046.792,45; valor muito superior a outros municípios como Arraial do Cabo (R\$: 252.991.382,66), Cabo Frio (R\$: 2.329.733.765,68), Macaé, conhecida como capital nacional do

petróleo (R\$: 4.750.460.399,43), a cidade vizinha do norte fluminense São João da Barra (R\$: 1.833.527.143,63) e também o município de Niterói (R\$: 1.275.396.463,64).

Outra importante análise a ser realizada neste trabalho é o grau de dependência que o orçamento do município de Campos dos Goytacazes possui em relação às receitas destas participações governamentais. Tomando como base as previsões orçamentárias estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual (LOA), entre os anos de 2006 e 2017, o gráfico abaixo aponta as seguintes características.

Gráfico 3: Representatividade do total de royalties e participação especial em relação ao orçamento previsto para o município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2006 e 2017.



Fonte: Elaboração do autor através dos dados da ferramenta info-royalties.

Analisando o gráfico 3, é possível perceber a grande expressividade que as receitas de participações governamentais possuem em relação ao orçamento total do município de Campos na série apresentada e, embora esta dependência tenha tido uma tendência de queda, os números não deixam de impressionar, com percentuais superiores a 90% em 2006, em torno de 64% em 2009, e cerca de 50% em 2014, ano que antecedeu a crise do petróleo.

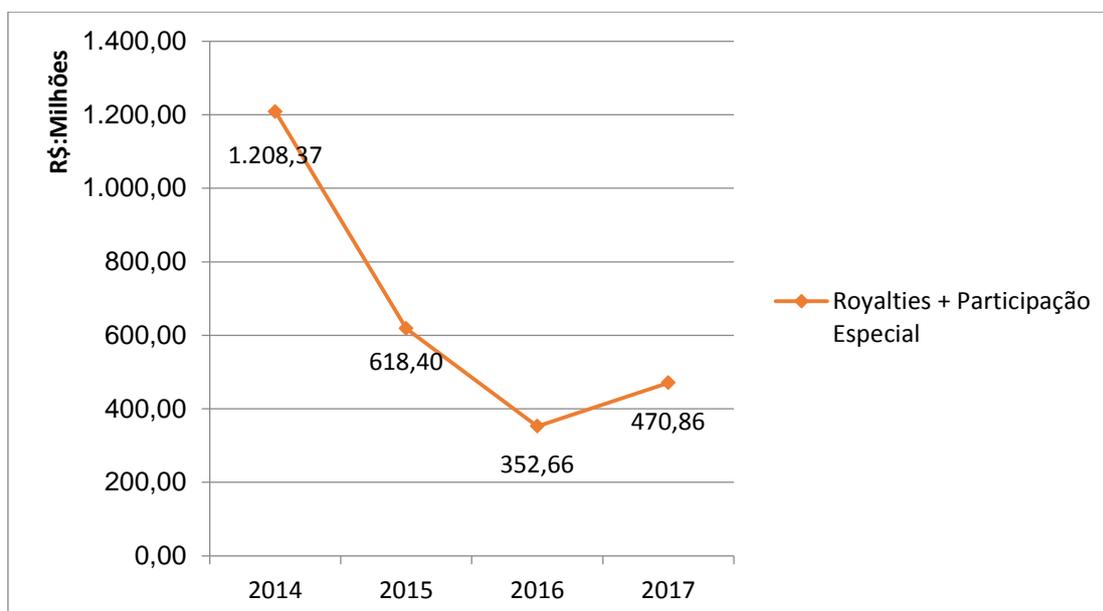
Esta dependência é extremamente perigosa, uma vez que as receitas provenientes da exploração de petróleo e gás naturais estão atreladas a fatores

de podem variar repentinamente como preço da commodity no mercado internacional, cotação do dólar, e a própria produção. Alias, justamente o preço do barril do petróleo foi responsável pelas quedas expressivas destas receitas, como veremos mais detalhadamente na próxima seção.

2.1 - Queda na arrecadação e os empréstimos da gestão Rosinha Garotinho.

A crise do Petróleo iniciada no ano de 2014, configurada por um excesso de oferta da commodity e uma consequente queda do preço do barril no mercado internacional, atingiu severamente o recebimento de receitas oriundas de sua exploração e produção. Analisando mais detalhadamente os dados das receitas de participações governamentais, podemos observar uma forte queda na arrecadação a partir do ano de 2014. O gráfico abaixo aponta o cenário dramático vivenciado pelo município de Campos dos Goytacazes.

Gráfico 4: Redução do montante recebido de royalties e participação especial no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2014 e 2017.

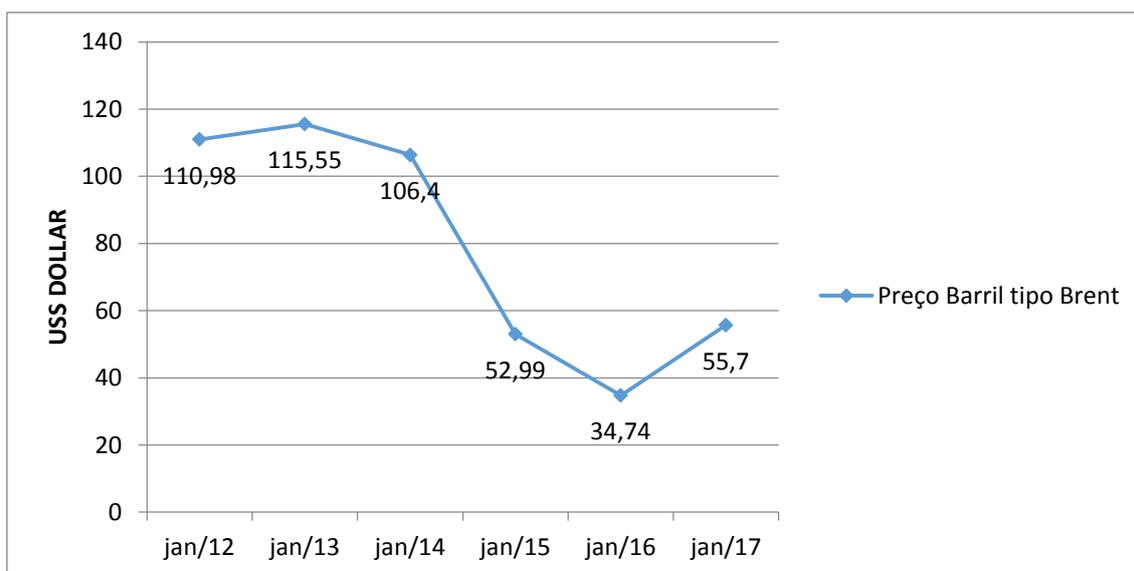


Fonte: Elaboração do autor através dos dados da ferramenta info-royalties.

O gráfico 4 mostra que o município de Campos amargou, entre 2014 e 2015, uma perda de aproximadamente R\$ 590.000.000,00. De 2015 para 2016, a redução de receitas representou mais de R\$ 265.000.000,00. No total, entre os anos de 2014 e 2016, a redução de receita ficou na casa dos R\$: 855.000.000,00, representando uma perda de mais de 70% das receitas de participações governamentais.

Como citado acima, este cenário caótico tem como principal causa a queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional. Comparando os valores de fechamento dos meses de janeiro entre os anos de 2012 e 2017, podemos observar uma queda vertiginosa da cotação desta commodity, em especial no mês de janeiro de 2016.

Gráfico 5: Preço do barril de petróleo tipo brent no mercado internacional entre os anos de 2012 e 2017.



Fonte: Elaboração do autor através dos dados da ANP.

O gráfico 5 demonstra que o preço do barril de petróleo se manteve estável nos anos de 2012 e 2013, iniciando seu declínio acentuado a partir de janeiro de 2014, atingindo a marca de US: 52,99 em janeiro de 2015, e seu ponto mais baixo em janeiro de 2016, com a cotação de US: 34,74. As perdas em relação a janeiro de 2014 representam 50,2% no primeiro mês de 2015 e 67,4% no primeiro mês de 2016. Entre os meses de janeiro de 2016 e 2017, a cotação do barril de petróleo aumentou em US: 16,96.

Os empréstimos com a Caixa Econômica Federal

No ano de 2015, a Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes aprovou duas legislações, enviadas pela então prefeita Rosinha Garotinho, autorizando a PMCG a contratar junto a Caixa Econômica Federal (CEF) operações de alienações de ativos⁵. A primeira delas, a lei municipal 8.654 de 11 de junho de 2015, com o seguinte conteúdo:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de alienação de ativos nos exatos e estritos termos do previsto na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, com as alterações impostas pela Resolução nº 2/2015, que preconiza que "excepcionalmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sofreram redução nas receitas de que trata o inciso VI, inclusive de participações especiais, poderão contratar operações financeiras no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os royalties a serem recebidos, contanto que o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano, sem a observância do disposto nas alíneas do referido inciso e no § 2º, bem como dos limites de que trata o art. 7º, ressaltando que a aplicação da totalidade do recurso observará a legislação aplicável a cada fonte de receita ... considera-se perda a diferença entre a média aritmética do total dos recursos recebidos nos exercícios de 2013 e 2014 pelo respectivo ente federado e a previsão para os anos de 2015 e 2016, com base nos dados e projeções dos órgãos competentes".

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições contrárias.

(Lei 8.654 de 11 de Junho de 2015)

Note-se que a legislação citou expressamente a resolução nº 02/2015 do Senado Federal que previa a possibilidade de contratação de alienação de ativos para entes federativos que tivessem apurado perdas com repasses das participações governamentais. Porém, posteriormente em 18 de agosto de 2015, a segunda lei municipal, também aprovada pela Câmara de Vereadores,

⁵ Para efeitos deste estudo, e consideradas suas característica, trataremos esta operação de alienação de ativos como o termo genérico empréstimo.

foi publicada em diário oficial, revogando a primeira, e simplificando sua redação.

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a contratar operação de alienação de ativos nos termos do previsto na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Art. 2º Fica revogada a Lei nº 8654 de 11 de junho de 2015.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

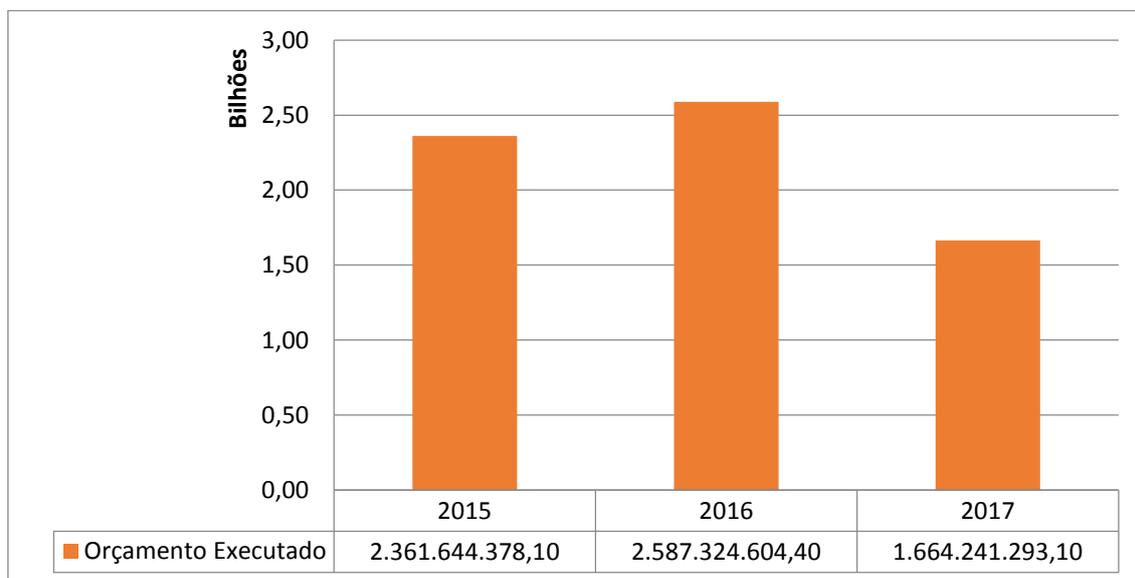
(Lei Municipal 8.673 de 18 de agosto de 2015.)

Desta forma, autorizada pela legislação, a PMCG contraiu dois empréstimos junto a CEF. O primeiro, no mês de dezembro de 2015 com montante aproximado em R\$: 200.000.000,00 e o segundo, em maio de 2016, de montante aproximado em R\$: 1.344.945.625,70. Deste último valor, o contrato entre a PMCG e a CEF previu a quitação integral do primeiro empréstimo no ano de 2015 e, descontados os juros de R\$: 587.840,229,90; o depósito na conta da PMCG do valor de R\$: 562.244.820,56.

Nasceu aí um imbróglio judicial que perduraria por todo o ano de 2017 e que levaria incertezas à administração municipal de Campos dos Goytacazes. No contrato celebrado entre a CEF e a PMCG não havia a previsão legal da limitação ao pagamento deste empréstimo em um percentual de 10% das receitas projetadas em função da exploração do petróleo, como garante a resolução nº 43/2001 do Senado Federal, emendada pela resolução nº 02/2015 do mesmo órgão. Muito pelo contrário, o contrato previu o pagamento das parcelas até o ano de 2026 em barris de petróleo, o que calculado pelos preços de referência, representavam valores bem acima dos permitidos pela legislação. Até a presente data, a PMCG conseguiu manter na justiça o pagamento limitado ao percentual de 10%.

De posse destas informações e conferindo a execução orçamentária do município de Campos, através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), é possível observar uma expressiva diferença entre os orçamentos executados nos anos de 2016 e 2017, representando uma diferença de receitas de aproximadamente R\$: 1 bilhão de reais.

Gráfico 6: Orçamento executado (Receitas) no município de Campos dos Goytacazes entre os anos de 2015 e 2017.



Fonte: Elaboração do autor através dos dados disponíveis no portal da transparência do município de Campos dos Goytacazes.

CAPÍTULO 3. O PROCESSO DE TRANSIÇÃO E OS PRIMEIROS ATOS OFICIAIS

Após a vitória no primeiro turno, a equipe do prefeito eleito Rafael Diniz passou a dedicar-se à transição de governo. A transição é um período crucial para todo governo em formação, pois lhe garante os dados e informações que revelam a realidade administrativa e econômica do município, garantindo maior eficácia nas primeiras medidas tomadas por ocasião da posse do chefe do Poder Executivo.

Conforme foi divulgado pela imprensa da cidade, dois advogados, membros da equipe do governo eleito, foram até a sede da PMCG, na data de 20/10/2016, para protocolar ofício solicitando, além do início da transição, informações sobre as dívidas do município, medidas para regularização das contas municipais, situação dos contratos com concessionárias e permissionários de serviços públicos e também informações sobre o funcionalismo municipal.

Desta forma, a primeira reunião de transição ocorreu na sede da PMCG, na data de 08/11/2016, integrando as equipes da então prefeita Rosinha

Garotinho e do prefeito eleito Rafael Diniz. Na ocasião, os gestores do então governo, sem a presença da prefeita Rosinha Garotinho, que não compareceu à reunião, entregaram uma série de relatórios sobre áreas críticas do município. Sobre este momento crucial, um dos advogados da equipe de transição do novo governo eleito, Fábio Bastos, deu a seguinte declaração.

Bastos, Fábio/2019: "...nós protocolamos um pedido com vários documentos, com várias perguntas, indagações. Principalmente para entender o custo do município, a dívida que estaria sendo deixada, o que seria pago ou não, pedimos relações de bens, patrimônio, enfim, demos um prazo. O prazo não foi respeitado e aí eles marcaram uma reunião e a gente foi. Quando marcou a reunião, nos foi apresentado um maço de documentos enorme mas sem responder as perguntas adequadamente. Então a gente não teve nenhuma informação de custo fixo ou variável da prefeitura, planejamento zero de receita para o ano de dois mil e dezessete. Pelo contrário, nós tínhamos uma peça fictícia de orçamento que não correspondia a realidade e que a gente, quando entrou, inclusive teve que alterar muita coisa, então a gente não tinha muita informação, eu diria que próxima a zero. Quando a gente entrou em primeiro de janeiro foi uma realidade totalmente distinta do que a gente tinha".

Desta forma, corroborando com as declarações citadas anteriormente, o encontro parece não ter atingido os objetivos de uma transição de governo, visto que na data de 08/12/2016 o prefeito eleito Rafael Diniz convocou uma entrevista coletiva para esclarecer que os documentos entregues na primeira reunião de transição estavam longe de demonstrar a real situação econômica e financeira do município. O prefeito eleito também questionou a dificuldade de se obter outras informações relevantes da equipe de transição da então prefeita.

Após a posse no dia 01/01/2017, na Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, o prefeito Rafael Diniz publicou os seus primeiros atos oficiais, sobre os quais nos atentaremos a partir de agora. Na primeira edição do diário oficial de 2017, mais especificamente no dia 03 de janeiro, o prefeito publicou 24 decretos que representaram um pacote de medidas para o início do seu governo.

Tabela 4: Os 24 decretos publicados na primeira edição do diário oficial de Campos dos Goytacazes no ano de 2017.

DECRETO	EMENTA
Decreto 001/2017	Cria a Comissão Especial de Gestão Governamental do Município de Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro.
Decreto 002/2017	Determina a suspensão dos pagamentos de contratos em execução para adoção de providências administrativas, bem como determina a auditoria dos contratos e instrumentos congêneres da administração direta e indireta do Município de Campos dos Goytacazes
Decreto 003/2017	Dispõe sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, sem aumento de despesas.
Decreto 004/2017	Determina à Comissão Especial de Gestão Governamental, em conjunto com a Secretaria Municipal de Gestão Pública, a realização de estudos para reforma administrativa no âmbito da Administração Direta e Indireta Municipal, com vista à redução de despesas.
Decreto 005/2017	Dispõe sobre o retorno aos órgãos e entidades de origem dos servidores municipais cedidos que menciona.
Decreto 006/2017	Determina o cadastramento de servidores efetivos do Município.
Decreto 007/2017	Determina cadastramento dos beneficiários dos Programas Sociais no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social.
Decreto 008/2017	Determina cadastramento dos beneficiários dos Programas Municipais de Fornecimento de Medicamentos de uso continuado, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, bem como de outros serviços individuais, como “home care”.
Decreto 009/2017	Dispõe sobre avaliação dos contratos e convênios em vigor celebrados pela administração municipal direta e indireta.
Decreto 010/2017	Suspende a eficácia dos atos normativos que criam despesa obrigatória de caráter continuado sem observância dos requisitos legais.
Decreto 011/2017	Dispõe sobre a revisão do equilíbrio econômico financeiro dos contratos administrativos no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Decreto 012/2017	Determina a suspensão de aquisição de material permanente para adoção de providências administrativas.
Decreto 013/2017	Determina o cadastramento de bens imóveis de propriedade do Município.
Decreto 014/2017	Dispõe sobre a racionalização e eficiência do Sistema de Telefonia no âmbito do Poder Executivo Municipal.
Decreto 015/2017	Dispõe sobre a racionalização e eficiência energética dos próprios municipais e vias públicas.

Decreto 016/2017	Cria a Comissão Especial da Transparência do Município de Campos dos Goytacazes.
Decreto 017/2017	Determina a implantação de Grupo de Trabalho para propor regulamentação de modo a dar cumprimento integral à Lei de Acesso à Informação, Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.
Decreto 018/2017	Determina à Comissão de Gestão Governamental a criação de um plano de desburocratização da Administração Municipal.
Decreto 019/2017	Dispõe sobre a implantação de um modelo de gestão de desempenho no âmbito do poder executivo municipal.
Decreto 020/2017	Instaura auditoria, sob competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle, para análise da legalidade das contratações diretas sem licitação.
Decreto 021/2017	Instaura auditoria, sob a competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle para análise da legalidade das contratações vigentes e gastos incorridos no Fundo Municipal de Assistência Social.
Decreto 022/2017	Instaura auditoria, sob a competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle, para análise da legalidade das contratações vigentes e gastos incorridos no Instituto Municipal de Trânsito e Transportes - IMTT.
Decreto 023/2017	Instaura auditoria, sob a competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle, para análise da legalidade das contratações vigentes, operações de crédito e gastos incorridos no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes - PREVICAMPOS.
Decreto 024/2017	Instaura auditoria, sob a competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle para análise da folha de pagamento, com vistas a aferir a regularidade dos pagamentos realizados a servidores, estagiários, pensionistas e comissionados, bem como verificar a eficiência dos controles internos utilizados na elaboração da folha de pagamento.
Decreto 025/2017	Instaura auditoria, sob a competência da Secretaria Municipal da Transparência e Controle para análise da legalidade das contratações vigentes e gastos incorridos no âmbito do Programa denominado "Morar Feliz".

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados do diário oficial de Campos dos Goytacazes de 03/01/2017

Como podemos observar, o pacote de decretos objetivou a tomada de conhecimento de programas e da estrutura administrativa, cadastramento de servidores e beneficiários de programas sociais, e, em especial, objetivou

tomar conhecimento e impedir novos gastos até que um diagnóstico mais apurado da situação econômica estivesse disponível.

Dentre os decretos publicados no início da gestão do chefe do Poder Executivo em 2017, este trabalho, logo adiante, analisará os relatórios de auditoria produzidos por força dos decretos 020/2017, 021/2017, 022/2017, 023/2017, 024/2017 e 025/2017, sem antes expor os primeiros dados divulgados sobre a situação financeira encontrada por ocasião da inauguração do novo governo.

3.1 –DÍVIDAS APRESENTADAS

Ainda no mês de janeiro de 2017, como é possível conferir pelas reportagens divulgadas pela imprensa local, o secretário da Transparência e Controle, Felipe Quintanilha, apresentou o balanço da situação encontrada pela nova gestão. Segundo ele, no dia 02 de janeiro de 2017, foi encontrada a quantia de R\$ 24.864.196,26 disponíveis em contas da PMCG, sendo R\$ 14.837.929,51 em contas de aplicação vinculada, que são convênios e verbas específicas, e R\$ 10.026.266,75 no Tesouro Municipal.

Felipe Quintanilha ainda apresentou os dados da dívida encontrada pela gestão no início daquele ano, totalizando um montante de R\$: 2.404.645.125,10, divididos em dívida de curto prazo, R\$: 326.415.305,77, dívida da “venda do futuro”⁶, R\$: 1.301.359.785,77, dívida fundada, R\$: 725.392.109,17 e precatórios no valor de R\$: 61.277.924,71. A tabela abaixo apresenta e detalha estes valores.

⁶ Termo pelo qual ficou conhecido o empréstimo realizado pela PMCG junto a CEF.

Tabela 5: Detalhamento das dívidas encontradas na PMCG no início do ano de 2017.

DÍVIDA TOTAL: R\$: 2.404.645.125,10	
DÍVIDA DE CURTO PRAZO	R\$: 326.415.305,77
Restos a pagar	R\$: 34.206.808,02
Despesas notas fiscais atestadas sem empenho	R\$: 262.368.767,58
Recursos não repassados ao PREVICAMPOS	R\$: 42.303.017,06
INSS não recolhido	R\$: 38.586.713,09
VENDA DO FUTURO	R\$: 1.301.359.785,47
DÍVIDA FUNDADA	R\$: 725.392.109,17
INSS	R\$: 516.459.673,06
FGTS	R\$: 45.190.609,57
PREVICAMPOS	R\$: 153.034.085,09
TRT	R\$: 907.741,45
PRECATÓRIOS: TRIBUNAL DE JUSTIÇA	R\$: 61.277.924,71

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados disponíveis no portal da transparência da PMCG.

Indagado sobre a situação administrativa herdada, bem como sobre as providências tomadas para mitigar os efeitos negativos do cenário de dívidas encontrado e apresentado por sua secretaria, o então Secretário da Transparência e Controle, Felipe Quintanilha, deu a seguinte declaração:

Quintanilha, Felipe/2019 –“...falar sobre a herança que a gente pegou é até covardia, não tem como não dizer que era uma zona completa, de tudo. Você não enxergava uma estrutura organizacional dentro da prefeitura. Não tinha um fluxograma processual, cada um tinha uma forma de fazer as coisas diferentes, era uma balbúrdia completa e com total desrespeito aos princípios básicos do orçamento público.”

:

Quintanilha, Felipe/2019 –“... o que que agente fez para poder começar uma estratégia para resolver isso...primeiro a gente pegou todo o resto a pagar e processou. Depois nós pegamos todas as despesas sem empenho e lançamos no relatório do tribunal de contas para isso ter possibilidade de algum dia ser pago uma vez que a gente não tem condição de pagar, mas a primeira coisa é colocar dentro da legalidade para poder pagar, se não não tem como fazer. A venda do futuro nós entramos na negociação junto à Caixa (Caixa Econômica Federal), por mais que nós tivéssemos obtido a decisão judicial, nós buscamos uma forma de pagamento justa, dez por cento é dez por cento, vou te pagar dez por cento, agora se eu vou levar

cinquenta anos pagando eu não sei, mas eu vou te pagar o que está ali. E quanto a dívida fundada, reorganizamos o precatório judicial no tribunal de justiça, parcelamos e estamos pagando o inss. A PREVICAMPOS nós regularizamos os repasses e parcelamos também,... fizemos um parcelamento do inss e do fgts. Ou seja, parcelamos as dívidas que podiam ser parceladas.”

3.2 - AUDITORIAS

Seguindo o que foi determinado pelos decretos do prefeito logo no inicio da sua gestão, a Secretaria Municipal da Transparência e Controle apresentou os relatórios das seis auditorias realizadas, os quais analisaremos mais detalhadamente a partir de agora. Antes, porém, perguntado sobre os desdobramentos dessas auditorias, Felipe Quintanilha, então Secretário da Transparência e Controle, e responsável por todo o processo, deu a seguinte declaração.

Quintanilha, Felipe/2019:”...a gente abriu tomadas de contas para apuração de responsabilidade daqueles que cabiam... e encaminhamos diretamente para o tribunal de contas do estado do Rio de Janeiro, para a Câmara de Vereadores, e para o Ministério Público. Além do Ministério da Previdência, por causa da PREVICAMPOS, que também é vinculada ao Ministério da Previdência. Então nós encaminhamos para todos os órgãos de controle e várias coisas que aconteceram agora foram resultantes disso. A própria última operação da odebrecht, que já era uma investigação, se você olhar no inquérito tem várias respostas que foram dadas na nossa época da secretaria de controle, onde a gente entregou cópia completa da auditoria, detalhamento das dívidas, ou seja, nós buscamos junto aos órgãos de controle todas as medidas cabíveis para que eles pudessem punir esses responsáveis”.

FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme decreto nº 21 de 2017 publicado em diário oficial no dia 03/01/2017, a Secretaria da Transparência e Controle realizou auditoria para analisar a legalidade das contratações vigentes e os gastos incorridos no FMAS (FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL). A auditoria utilizou-se de legislações federais, como a lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993 e de legislações municipais que instituíram programas de transferência de renda como o cheque cidadão.

Dentre os programas analisados pela auditoria, o cheque cidadão, SOS habitação e o renda mínima/defeso, o principal achado se concentrou no programa cheque cidadão, confirmando os dados que deram origem a operação policial denominada operação “chequinho”⁷. As informações confirmam o súbito aumento de beneficiários do programa de transferência de renda, na véspera do período eleitoral. Os números são expressivos e indicam com veemência a ocorrência de fraude, como foi comprovado pelas investigações. Até o mês de junho de 2016, 12.953 pessoas eram beneficiárias do cheque cidadão, sendo que após este período, às vésperas da eleição municipal, um total de 14.004 pessoas foram incluídas no benefício.

Tabela 6: Evolução dos beneficiários do programa de transferência de renda cheque cidadão.

Beneficiários incluídos até Junho de 2016	Beneficiários incluídos a partir de Julho de 2016.
12.953	14.004
Total: 12.953	Total: 26.957

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados disponíveis nas auditorias internas realizadas pela PMCG e disponibilizadas no Portal da Transparência.

A auditoria ainda confirmou a falta de critérios técnicos para inclusão de pessoas no programa de transferência de renda e apontou também indícios de superfaturamento no contrato que a Prefeitura manteve com a TRIVALE, empresa responsável por emitir os cartões magnéticos e gerir o sistema de crédito.

IMTT (INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE)

Conforme estabelecido no decreto nº 022/2017, a Secretaria da Transparência e Controle realizou auditoria para averiguar as contratações vigentes e os gastos incorridos no INSTITUTO MUNICIPAL DE TRÂNSITO E

⁷ Operação deflagrada pela Polícia Federal nas eleições de 2016 que culminou na prisão de diversos atores políticos locais por indícios de fraude na utilização do programa de transferência de renda municipal denominado cheque cidadão.

TRANSPORTE (IMTT), órgão da administração indireta da prefeitura municipal de Campos. Dada a representatividade do gasto efetuado com o programa Campos Cidadão no exercício financeiro de 2016, representando aproximadamente 95% do total de gastos do IMTT, o relatório de auditoria dedicou-se a analisar aspectos deste programa social.

Para a análise, os auditores se utilizaram principalmente da lei municipal nº 8.577 de 2014, que dispõe sobre o programa Campos Cidadão, o conselho municipal de transporte e o fundo municipal de transporte (FUMTRANS). Outro importante instrumento utilizado foi o edital de concorrência pública nº 001/2013, que trata da concessão de serviços de transporte coletivo regular de passageiros.

Os principais achados da auditoria se referem ao não cumprimento de diversos aspectos da legislação e do edital de concessão do transporte público. A bilhetagem eletrônica, por exemplo, embora parcialmente instalada, não obedeceu aos critérios estabelecidos no edital, impossibilitando à administração pública o regular controle dos dados e estatísticas do transporte público urbano. As empresas também descumpriram o número mínimo de disponibilização de veículos, incorrendo em grave falta para com o edital e com a população.

Outro ponto importante destacado na auditoria foi o não cumprimento de um dispositivo do edital que determinava às empresas o pagamento de outorga pelo direito de explorar o serviço que foi objeto da concorrência. Este valor deveria ser repassado em última instância para o FUNTRANS, para investimento em melhorias na manutenção e modernização do sistema de transporte e trânsito da municipalidade. Por fim, foi identificado que grande parte das despesas incorridas no exercício financeiro de 2016, foram realizadas sem prévio empenho.

MORAR FELIZ

Outro programa alvo de auditoria no primeiro ano de gestão do prefeito Rafael Diniz foi o Morar Feliz. Através do decreto 025/2017 publicado no diário

oficial, o prefeito determinou inspeção para análise da legalidade das contratações vigentes e gastos incorridos no âmbito do referido programa.

O programa Morar Feliz tem por objetivo a redução do déficit habitacional no município de Campos dos Goytacazes, especialmente destinado às famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, desabrigadas ou residindo em áreas que oferecem risco à vida. Na sua primeira etapa, foram construídas 5.100 unidades habitacionais e a previsão para a segunda etapa, objeto de análise pela auditoria, previa a construção de 4.574 unidades no prazo de 36 meses, entre 2013 e 2016.

Segundo o relatório de auditoria, o contrato nº 085/2013 foi assinado em 28/02/2013 com a Construtora Norberto Odebrechet Brasil Ltda, empresa vencedora do certame, para construção de conjuntos habitacionais no valor total de R\$ 476.519.379,31 (quatrocentos e setenta e seis milhões, quinhentos e dezenove mil, trezentos e setenta e nove reais e trinta e um centavos). O referido instrumento sofreu uma série de modificações no projeto original até ser rescindido em agosto de 2016 após uma suspensão contratual.

A auditoria apontou importantes achados que comprovam que a execução da obra e também do cronograma financeiro foram tomados por graves vícios, como falta de empenho ou insuficiência deste para cobrir as despesas referentes à execução da obra durante o exercício financeiro. O relatório ainda aponta que uma série de loteamentos não tiveram suas obras iniciadas ou estão com as construções inacabadas. Loteamentos inacabados foram invadidos, servindo, em locais com obras mais avançadas, de moradia insalubre para a população e, em obras em estágios iniciais, de local de furto de instalações ali presentes.

Por fim, em 10/08/2016, a prefeitura formalizou o termo de rescisão unilateral com a contratada, justificado pela redução de mais de 60% (sessenta por cento) no orçamento da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana no ano de 2015. Um dia antes, porém, o gestor do contrato foi comunicado pela procuradoria geral do município que havia sido impetrada uma ação por parte da empresa contratada, contra a Prefeitura, para reclamar o pagamento dos serviços executados e a rescisão do referido contrato. A contratada aponta o montante de R\$ 33.188.628,75 (trinta e três milhões, cento

e oitenta e oito mil, seiscentos e vinte e oito reais e setenta e cinco centavos) correspondentes a medições aprovadas sem qualquer ressalva, cujas faturas daí decorrentes não foram adimplidas até o momento da realização da auditoria.

Outro aspecto importante a ser salientado é o não cumprimento de prazos para publicação de atos relacionados à contratação das obras, inclusive com ausência de parecer jurídico. A auditoria conclui com recomendações no sentido de observar a necessidade do empenho em valor correto para atendimento ao montante necessário durante o exercício financeiro, levantamento pela Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social (SDHS) das condições em que se encontram os moradores dos loteamentos invadidos e, por último, a necessidade de avaliação dos locais que possuem obras inacabadas, a fim de tentar uma solução para seu término, evitando ainda mais desperdício de recursos públicos.

FOLHA DE PAGAMENTO

Conforme determinado pelo decreto 024/2017 publicado em diário oficial, a Secretaria da Transparência e Controle realizou auditoria para analisar a folha de pagamento e aferir a regularidade dos pagamentos realizados a servidores, estagiários, pensionistas e comissionados, bem como verificar a eficiência dos controles internos utilizados na elaboração da folha de pagamento.

O relatório aponta principalmente irregularidades no sentido de descumprimento de legislações municipais, como nos casos das substituições de funcionários e no pagamento das horas extras. O decreto nº 32/2015 que dispõe sobre a suspensão do pagamento de horas extras e a lei 8.605/14 que dispõe sobre substituições pagas à servidores da Secretaria Municipal de Saúde e da Fundação Municipal de Saúde foram claramente descumpridas, uma vez que servidores que estavam vedados de receber horas extras e de realizar substituições, o fizeram.

O relatório aponta ainda uma fragilidade nos processos de controle de funcionários, frequência, pagamento de horas extras e afastamentos, com os

procedimentos ainda sendo realizados manualmente, o que torna mais difícil o controle e acompanhamento das informações.

PREVICAMPOS

Com base no decreto nº 023/2017 publicado em diário oficial, a Secretaria da Transparência e Controle realizou auditoria para analisar a legalidade das contratações vigentes, aplicações financeiras e gastos incorridos no Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Campos dos Goytacazes (PREVICAMPOS).

Antes de adentrarmos na análise dos achados de auditorias, é mister fazermos uma breve análise sobre características e composição do instituto de previdência do município de Campos dos Goytacazes. O PREVICAMPOS, entidade autárquica com autonomia financeira e administrativa, foi criado pela Lei Municipal nº 6.786/1999, tendo por finalidade a concessão dos benefícios previdenciários obrigatórios a todos os seus segurados e respectivos beneficiários.

A lei nº 7.022/2000 instituiu o plano de custeio do PREVICAMPOS, e estabelece em seu artigo 3º, como orçamento, as receitas provenientes de: I. Patrocinadores; II. Contribuição dos segurados e III. Outras fontes. Os patrocinadores correspondem às entidades da administração indireta⁸, ao Poder Legislativo e à administração direta, através da PMCG. As alíquotas de contribuições dos patrocinadores e segurados encontram-se fixadas em 11% (onze por cento).

O instituto de previdência conta com uma diretoria Executiva, que é o órgão responsável pela execução dos seus objetivos elencados em lei, um conselho deliberativo, que é o órgão de direção superior e consulta, cabendo-lhe fixar os objetivos e as políticas administrativas, financeira e previdenciária, um conselho fiscal, que é o órgão de fiscalização do PREVICAMPOS, cabendo a ele zelar pela sua gestão econômico-financeira e pelo cumprimento das metas atuariais aprovadas, e ainda um comitê de investimentos, que tem como

⁸ Autarquias e fundações municipais, além de empresas públicas.

finalidade e competência assessorar a diretoria executiva e o conselho deliberativo na elaboração da proposta da Política de Investimentos e na definição da aplicação dos recursos financeiros do Regime Próprio de Previdência Social, observando as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência.

Feita esta breve introdução sobre as características do PREVICAMPOS, passaremos a análise dos principais achados de auditoria constantes no relatório produzido. Segundo a análise, foi identificada inadimplência do Município em relação ao repasse das contribuições dos servidores municipais no montante de R\$ 3.220.645,76 (Três milhões, duzentos e vinte mil, seiscentos e quarenta e cinco reais e setenta e seis centavos) e das contribuições patronais no montante de R\$ 39.966.178,60 (trinta e nove milhões, novecentos e sessenta e seis mil, cento e setenta e oito reais e sessenta centavos), totalizando um débito de R\$ 43.186.824,36 (Quarenta e três milhões, cento e oitenta e seis mil, oitocentos e vinte e quatro reais e trinta e seis centavos).

Outro aspecto importante foi a perda da classificação do instituto como investidor qualificado, em virtude do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) estar vencido desde maio de 2015, o que compromete o repasse dos créditos referentes à compensação entre o Regime Geral de Previdência Social e o RPPS (COMPREV), e a realização de novos investimentos, ficando o RPPS limitado a migrar recursos para fundos já existentes e com as mesmas características.

A auditoria, além de ter identificado uma série de investimentos que contrariam dispositivos legais, apontou o comprometimento da disponibilidade de recursos do instituto, tendo em vista a concentração de R\$ 514.443.306,65 (Quinhentos e catorze milhões, quatrocentos e quarenta e três mil, trezentos e seis reais e sessenta e cinco centavos) em fundos com baixa liquidez, representando 64% (sessenta e quatro por cento) da carteira de Investimentos, cujos prazos de resgate variam entre 1 (um) e 13 (treze) anos, sendo que a maior parte, R\$ 400.949.271,29 (Quatrocentos milhões, novecentos e quarenta e nove mil, duzentos e setenta e um reais e vinte e nove centavos), possui prazo igual ou superior a 3 (três) anos.

Por fim, o relatório aponta uma série de impropriedades, como a falta de publicidade de documentos oficiais, a falta de qualificação técnica exigida na legislação para os integrantes do comitê gestor, a pouca efetividade dos conselhos deliberativo e fiscal, além de transferências indevidas de recursos sem justificativa nem tampouco evidências documentais no valor de R\$ 103.269.707,73 (Cento e três milhões, duzentos e sessenta e nove mil, setecentos e sete reais e setenta e três centavos), que foram transferidos ao Tesouro Municipal no período de agosto a dezembro de 2016, a título de ressarcimento de benefícios pagos indevidamente pela PMCG.

DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO

O prefeito Rafael Diniz também determinou auditoria para averiguar a existência de despesas contraídas pela municipalidade sem a emissão de prévio empenho. Como prevê a lei nº 4.320 de 1964, o empenho é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Para cada empenho é extraído um documento denominado “nota de empenho”, conforme disposto no artigo nº 61. Segundo o artigo nº 60 da mesma lei, é vedada a criação de despesa sem realização do prévio empenho.

Além da citada lei, a ocorrência de despesa sem prévio empenho contaria as normas de boa gestão estabelecidas na Constituição Federal, que no seu artigo nº 167 veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. Fere ainda a Lei Complementar n.º 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que preconiza em seu artigo 1º, § 1º que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Durante a auditoria, foram encontradas despesas correspondentes a outros exercícios financeiros sem empenho prévio, cancelado ou insuficiente, deixando de ser inscritas em resto a pagar, que totalizam o montante de R\$334.127.293,73 (trezentos e trinta e quatro milhões, cento e vinte e sete mil,

duzentos e noventa e três reais e setenta e três centavos) distribuídos da seguinte forma:

Tabela 7: Despesas de outros exercícios financeiros sem empenho prévio, com empenho cancelado ou insuficiente, não inscritos em restos a pagar.

TIPO DE DESPESA	VALOR
PREVICAMPOS	R\$ 114.529.141,76
OBRAS	R\$ 94.542.088,46
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	R\$ 48.226.208,52
CONTRATUALIZAÇÃO O	R\$ 30.286.728,65
PESSOAL PMCG	R\$ 16.050.000,00
PRECATÓRIOS JUDICIAIS	R\$ 9.800.000,00
ENERGIA ELÉTRICA	R\$ 7.591.009,58
FORNECIMENTO DE ÁGUA	R\$ 6.471.264,86
CONSUMO	R\$ 2.477.160,38
DESAPROPRIAÇÃO	R\$ 2.000.000,00
INSS / PATRONAL	R\$ 1.459.680,42
TELEFONIA	R\$ 289.761,91
ACORDO JUDICIAL	R\$ 200.000,00
PESSOAL CEDIDO	R\$ 142.567,18
OUTROS	R\$ 34.838,83
LOCAÇÃO	R\$ 26.843,18
Total Geral	R\$ 334.127.293,73

Fonte: Relatório de auditoria PMCG.

Por fim, a auditoria recomenda de forma veemente que todos os gestores efetuem o empenho das despesas de forma prévia, e ainda recomendou que todas as irregularidades encontradas fossem imediatamente encaminhadas ao TCE (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO) para posterior averiguação e responsabilização dos autores.

CONTRATAÇÕES DIRETAS

Como determinado no Decreto nº 20/2017 publicado em diário oficial, a Secretaria da Transparência e Controle publicou o relatório de auditoria realizada para averiguar as contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação por órgãos e entidades da administração direta e indireta. Devido o grande volume de contratos realizados nesses padrões, a equipe de auditoria optou por avaliar apenas os contratos que ainda se encontravam em vigor no ano de 2017.

O relatório apontou 10 achados e 7 recomendações. Dentre os achados, os que mais chamam atenção são: falta de publicação de atos de dispensa de licitação em imprensa oficial no prazo de 5 dias, falta de fundamentação legal nos contratos e falta de justificativa técnica para locação de bens imóveis. Todas as recomendações vêm no sentido de sanar as deficiências listadas acima, portanto dar ampla publicidade em imprensa oficial, necessidade de apresentar justificativas técnicas para locação de bens imóveis e obrigatoriedade de fundamentação legal nos contratos de dispensa de licitação.

3.3 - MEDIDAS IMPOPULARES

A crise econômica do ano de 2017 em Campos dos Goytacazes também foi marcada por medidas adotadas pelo governo local que impactaram diretamente as classes mais vulneráveis economicamente. Já no início do mês de junho, o prefeito enviou a Câmara Municipal dois projetos de lei, visando a alteração e suspensão de programas sociais. A lei 8.754 de 2017 alterou dispositivos da lei 8.577/14 que instituiu o programa campos cidadão, reduzindo o benefício tarifário, e conseqüentemente elevando o valor da passagem paga pelos usuários do transporte coletivo para R\$: 2,00 reais.

Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Campos dos Goytacazes, o Programa Campos Cidadão, que assegurará aos munícipes usuários do serviço convencional de transporte coletivo municipal, devidamente cadastrados, a concessão de benefício tarifário para pagamento de valor único de R\$ 2,00 (dois reais), para utilização de qualquer linha de ônibus e em qualquer trecho situado no território municipal.

(Lei municipal 8.754 de 2017.)

Além disso, também no diário oficial de 08/06/2017 foi publicada a lei 8.753/2017 que alterou dispositivos da lei 7.956/2007 que instituiu o programa de transferência de renda denominado Cheque Cidadão municipal, alterando a nomenclatura do programa para cartão cooperação e prevendo a suspensão temporária do benefício.

As medias citadas acima, ao que indicam, não foram suficientes para sanar os problemas financeiros alegados pela gestão municipal, visto que mais duas iniciativas logo em sequência também causaram forte impacto nas camadas populares do município de Campos. Ainda no mês de junho, alegando insuficiência de recursos, a PMCG anunciou o fim das atividades do restaurante popular, equipamento público que servia refeições subsidiadas a R\$ 1,00 real. Já no mês de setembro, alegando dificuldades financeiras e falta de ordenamento do sistema de transporte público herdado pela gestão da prefeita Rosinha Garotinho, a prefeitura anunciou o fim do subsídio tarifário para o transporte coletivo, ficando o valor integral da tarifa de transporte no valor de R\$: 2,75 a cargo dos usuários.

Todas as medidas citadas acima, além da ausência de reajuste para os servidores públicos do município de Campos nos anos de 2017 e 2018, foram justificadas pelo prefeito como efeitos da crise econômica e das deficiências administrativas herdadas da antiga gestão municipal.

Perguntado, em entrevista, sobre os cortes e readequações colocadas em prática pelo governo municipal, o atual secretário de governo, Alexandre Bastos, deu a seguinte declaração:

Bastos, Alexandre/2019 - "... a gente tinha uma máquina que ela não se sustentava mais, a gente tinha uma máquina pública que necessitava girar com orçamento de dois bilhões e meio, com despesas, podemos citar gastos iluminação pública, por exemplo, eram dez meses de atraso, não pagaram nem com o empréstimo, débitos e mais débitos com fornecedores, empreiteiros, empresa de jardinagem, com valores altíssimos...nosso primeiro grande desafio foi esse, redimensionar os gastos da prefeitura dentro da nossa nova realidade....então a gente já sabia ali nos primeiros momentos, em janeiro, que seria necessário tomar medidas duras."

3.4 FUNDOS PETROLÍFEROS E OUTRAS ALTERNATIVAS

Diversas nações produtoras de recursos minerais como o petróleo instituíram fundos petrolíferos para a reserva de parte das receitas arrecadadas com o pagamento de participações governamentais. Como ensina Pacheco (2007), experiências como esta podem ser identificadas desde 1976 no Canadá, 1977 no estado do Alasca (EUA) e 1990 na Noruega.

O objetivo deste dispositivo é garantir maior segurança financeira, estabilidade orçamentária, garantia de recursos às gerações futuras e também transparência na gestão destes recursos. Em geral, existem três modalidades de fundos, os de estabilização, que funcionam basicamente acumulando mais recursos quando as receitas estão em alta e fornecendo recursos ao tesouro quando estão em baixa; os de poupança, que tem como principal função resguardar recursos para futuras gerações; e os de financiamento, que em geral financiam déficits orçamentários. Pacheco (2007)

No município de Campos dos Goytacazes, a literatura nos apresenta, como fundo instituído, o Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes (FUNDECAM). Criado pela lei 7.084 de 02 de julho de 2001 e regulamentado pelo decreto nº 147 de 22 de março de 2002, o FUNDECAM foi fruto de uma intensa mobilização da sociedade civil organizada, englobando acadêmicos, o setor produtivo, forças políticas e sindicatos, no sentido de se criar um mecanismo que pudesse diminuir a dependência dos royalties do petróleo. Na prática o FUNDECAM representou um fundo municipal para financiar empreendimentos que gerassem emprego e renda. Gomes e Castro (2013).

Porém, como apontam os estudos de Azevedo Neto (2015) e Gomes e Casto (2013), mesmo aportando cerca de R\$: 277.000.000,00, entre 2002 e 2014, em valores correntes na economia campista, e ainda sendo responsável por um incremento no número de empregos criados no município no espaço de tempo citado, fatores como a falta de uma política clara de diversificação da indústria local, critérios não rigorosos para escolha dos empreendimentos e mesmo falta de identidade dos empresários com o processo de

desenvolvimento de campos fizeram com que o FUNDECAM não representasse uma saída efetiva e duradoura para o desenvolvimento de Campos e mesmo a diminuição da sua dependência dos recursos das participações governamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito da farta literatura sobre o fenômeno da maldição dos recursos naturais e seus perversos efeitos no desenvolvimento econômico e social de nações, e mesmo da discussão travada no município desde o início dos anos 2000 a respeito da necessidade de se diminuir a dependência dos royalties do petróleo, as gestões que se sucederam em Campos dos Goytacazes parecem não ter tido sucesso no processo de construção de uma alternativa para os tempos de crise.

Como pudemos observar neste trabalho, o município de Campos destacou-se pelas receitas expressivas de participações governamentais recebidas desde o ano de 1999, principalmente em virtude da lei do petróleo, que alterou dispositivos de valoração da commodity e também dos percentuais atrelados aos pagamentos dos royalties.

Apesar da diminuição da representatividade das participações governamentais frente aos orçamentos previstos pela municipalidade pelo menos desde o ano de 2006, e mesmo da implantação do FUNDECAM, mecanismo criado para atração, aumento e diversificação do setor industrial, com vistas à diminuição da dependência dos recursos oriundos da exploração e produção de petróleo e gás natural, os empréstimos realizados com a CEF e o cenário econômico apresentado pela gestão que ascendeu à chefia do Poder Executivo no ano de 2017 indicam fortemente que o município não estava preparado para uma forte variação nestas receitas, nem contava com mecanismos que pudessem suavizar os efeitos da grave crise enfrentada.

Além disso, com base nos dados da execução orçamentária do município e das informações divulgadas no primeiro ano da gestão do prefeito Rafael Diniz, este trabalho também apresentou uma análise da conjuntura econômica da crise instalada no município de Campos dos Goytacazes no ano de 2017, com suas origens e principais implicações.

Todo este cenário estudado, em especial o comportamento “*rent-seeking*”, a fragilidade das contas públicas frente a uma forte variação nas receitas oriundas das participações governamentais e a ausência de mecanismos para o enfrentamento da crise econômica, indica fortemente a presença de características associadas à ocorrência do fenômeno conhecido como maldição dos recursos naturais no município de Campos, e mostra os impactos danosos que este fenômeno impõe à administração pública e à vida das pessoas.

Por fim, é importante observar, após as análises realizadas por este estudo, como as receitas provenientes das participações governamentais se comportarão no pós crise, além do comportamento da administração pública nos anos seguintes frente ao cenário caótico demonstrado até aqui, em especial nas ações para a sustentabilidade econômica da cidade.

REFERÊNCIAS

GOMES, Luís Emílio. **ENTRE DÉSPOTAS E HERÓIS: conflitos pela terra em Campos dos Goytacazes e suas visões na historiografia (1654 - 1752)**. 2014. 111 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em História Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

FREITAS, Carlos; PLUHAR, Cristiano. Patrimônio material, História e cultura. In: ENCONTRO DE GEOGRAFIA, 3., 2010, Campos dos Goytacazes. **Anais...**. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2010. p. 57 - 62.

SMIRDELE, Dilcéa de Araújo Vieira. O Multiforme desafio do setor sucroalcooleiro de Campos dos Goytacazes. 2009. 107 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós Graduação em Políticas Sociais, Cch, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro Uenf, Campos dos Goytacazes, 2009.

AZEVEDO NETO, José Alves de. O DESAFIO DO FOMENTO À INDUSTRIALIZAÇÃO EM ÁREAS DE ECONOMIA DE EXTRATIVISMO MINERAL: O CASO DO FUNDECAM, CAMPOS DOS GOYTACAZES-RJ. 2015. 214 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2015.

NAVARRO, Carlos Alberto Scherer. **Royalties do petróleo, estudo de caso de Campos dos Goytacazes**. 2003. 86 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Economia Empresarial, Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2003.

ACRUCHE, Roberto Meireles et al. Uso do método AHP para avaliar o desempenho dos municípios da Região Norte Fluminense que se beneficiaram com a renda petrolífera. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, ano XIV, nº 56, p. 8-17. jun. 2017.

VERÍSSIMO, Michele Polline; XAVIER, Clésio Lourenço. **TIPOS DE COMMODITIES, TAXA DE CÂMBIO E CRESCIMENTO ECONÔMICO: EVIDÊNCIAS DA MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS PARA O BRASIL**. 2012. Disponível em: <www.anpec.org.br>. Acesso em: 10 ago. 2018.

MARCONI, Nelson. A doença holandesa e o valor da taxa de câmbio. In: OREIRO, José Luis; PAULA, Luiz Fernando de; MARCONI, Nelson. **A Teoria Econômica na Obra de Bresser-Pereira**. Santa Maria: Ufsm, 2015. p. 181-204.

CRUZ, José Luís Vianna da. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: Garamond, 2006. p. 33-67.

SILVA NETO, Romeu. Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômica-espacial no Estado do Rio de Janeiro. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Campos dos Goytacazes: Garamond, 2006. p. 225-274.

PAMPLONA, João Batista; CACCIAMALI, Maria Cristina. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. Campinas, v. 27, n. 1, p. 129-159, Abril de 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010406182018000100129&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 de maio de 2019.

BRASIL. **Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953**. 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. Diário Oficial da União, 3 out. 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9478, 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. Diário Oficial da União, 7 ago. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.

AMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8654, de 11 de junho de 2015**. Autoriza o Poder Executivo a contratar operação de alienação de ativos nos termos do previsto na Resolução nº 2/2015 do Senado Federal, e dá outras providências. Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, 12 jun. 2015. Disponível em: leismunicipais.com.br/a/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2015/866/8654/lei-ordinaria-n-8654-2015. Acesso em: 22 mar. 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8673, de 18 de agosto de 2015**. Revoga a lei nº 8.654/2015 e autoriza o Poder Executivo a contratar operação de alienação de ativos no termos do previsto na resolução nº 43/2001 do Senado Federal, e dá outras providências. Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, 19 ago. 2015. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1498859033LeiDaCamara.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei nº 8754, de 7 de junho de 2017**. Altera a Lei nº 8.577, de 26 de junho de 2014 que dispõe sobre o Programa Campos Cidadão, o Conselho Municipal de Transporte e o Fundo Municipal de Transporte. Diário Oficial de Campos dos Goytacazes, 19 ago. 2015. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2017/875/8754>. Acesso em: 25 mar. 2019.

UCAM. **Info Royalties**: Royalties e Participação Especial 1999-2017. Boletim Petróleo, Royalties e Região, 2019. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>. Acesso em: 5 abr. 2019.

PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**: RREO. Portal da Transparência, 2015, 2016, 2017. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/rreo>. Acesso em: 10 mar. 2019.

PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Decretos do Poder Executivo**. Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes, 3 jan. 2017. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=53&PGporPagina=15>. Acesso em: 2 mar. 2019.

PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Prestação de Contas Transparência e Controle**. Portal da Transparência, 2017. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/biblioteca>. Acesso em: 4 abr. 2019.

PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Auditorias Internas**. Portal da Transparência, 2017. Disponível em: <https://transparencia.campos.rj.gov.br/auditorias-internas>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BASTOS, FÁBIO. Entrevista concedida a Thiago Silva Faria. Campos dos Goytacazes, 16 de outubro de 2019.

QUINTANILHA, FELIPE. Entrevista concedida a Thiago Silva Faria. Campos dos Goytacazes, 09 de outubro de 2019.

BASTOS, ALEXANDRE. Entrevista concedida a Thiago Silva Faria. Campos dos Goytacazes, 14 de outubro de 2019.