



Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica nº 45/2019

Análise do PL nº 5478, de 2019, que estabelece critérios de distribuição do bônus de assinatura dos leilões dos volumes excedentes da cessão onerosa de petróleo – Aspectos Orçamentários e Financeiros.

Eugênio Greggianin – Consultor
Ricardo Alberto Volpe – Consultor

Brasília, outubro/2019



Sumário

1. Considerações Iniciais e Síntese da Matéria	3
2. Breve Contexto	4
3. Análise.....	6
3.1 Caráter Obrigatório da Despesa	6
3.2 Atendimento do art. 113 do ADCT e da Legislação Fiscal.....	7
3.3 Forma de Utilização dos Recursos pelos Entes.....	8
Conclusão	9
Projeto de Lei nº 5.478, de 2019.....	10
Anexo I – Percentuais de Distribuição aos Estados e ao Distrito Federal.....	11
Anexo II – Distribuição aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios	12

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E SÍNTESE DA MATÉRIA

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 1595/2019, a Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados requer a elaboração de nota técnica sobre a “*análise do Projeto nº 5478/2019 e estimativa de impacto orçamentário e financeiro do impacto do projeto de lei sobre transferências obrigatórias da lei da cessão onerosa*”.

O Projeto nº 5478/2019 estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com bônus de assinatura dos leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências.

O art. 1º, em seu *caput*, estabelece que, do total arrecadado dos bônus de assinatura a serem arrecadados no leilão dos excedentes da cessão onerosa, será primeiramente descontado o valor devido à Petrobras em razão da revisão do contrato. Sendo que o saldo resultante será dividido segundo as proporções fixadas nos incisos: 67% para União; 15% para estados e DF; 3% para estado do Rio de Janeiro e 15% municípios.

As regras de distribuição dos bônus de assinatura a serem arrecadados no leilão aos entes federados foram fixadas da seguinte forma:

a) 15% dos municípios serão distribuídos de acordo com os coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (inciso III);

b) 3% aos Estados confrontantes à plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (RJ) (inciso II);

c) 15% (quinze por cento) aos Estados e ao Distrito Federal (inciso I), sendo 2/3 serão distribuídos segundo os coeficientes do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), excluindo-se o estado do Rio de Janeiro, que não receberá essa parcela e teve seu coeficiente rateado entre os demais estados; e 1/3 segundo um índice que considera as regras da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir) e do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX) para todos os estados e o Distrito Federal. O texto do projeto de lei é apresentado no final da presente Nota e os percentuais referentes a cada estado e ao Distrito Federal constam do **Anexo I**.

2. BREVE CONTEXTO

Inicialmente cabe destacar que, no âmbito da Comissão Especial da PEC 34/2019, o Substitutivo aprovado estabelecia (art. 115 do ADCT) percentual de 15% na participação de estados e Distrito Federal, e de 15%, dos municípios, a ser aplicado na receita advinda dos valores arrecadados com os leilões dos volumes de petróleo excedentes, descontada a despesa da revisão do contrato de cessão onerosa entre a União e Petrobras, **segundo critérios e condições estabelecidos em lei de iniciativa do Presidente da República.** (“grifo é nosso)

Quando de sua aprovação no Plenário da Câmara dos Deputados a parte final do referido art. 115 foi alterada para “**segundo critérios e condições estabelecidos em lei**”.

Remetida para o Senado como PEC nº 98/2019, o Substitutivo aprovado no Plenário daquela Casa alterou o artigo 115 do ADCT, e estabeleceu os critérios de distribuição para cada ente federado nos seguintes termos:

Art. 115. A União transferirá, dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei, 15% (quinze por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos segundo critérios, respectivamente, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, de que trata o art. 159, inciso I, alínea “a”, e do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alínea “b”, ambos dispositivos da Constituição Federal, para serem destinados a investimentos e aportes a fundos previdenciários de servidores públicos dos respectivos entes, e 3% (três por cento) aos Estados onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, proporcionalmente à apuração do resultado da lavra ou exploração.

Parágrafo único. É vedada a destinação dos recursos de que trata o caput para o pagamento de despesas de custeio, de pessoal



ativo e inativo e de pensionistas, exceto quando se referirem a aportes aos fundos previdenciários mencionados no caput.

Retornando o texto à Câmara dos Deputados, em 26/09/2012, o Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Rodrigo Maia, por meio do Ofício nº 1081/SGM/P/2019, enviou proposta de promulgação parcial da PEC 98/2019 ao Presidente do Senado Federal, Senador Davi Alcolumbre, tendo em vista o teor em *“grande parte coincidente com o texto aprovado pela Câmara, divergindo em aspectos pontuais e, de forma pronunciada, quanto aos critérios de distribuição a estados e municípios dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, previstos no art. 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”*

Assim, a promulgação da EC 102/2019 viabilizou a realização de leilão dos volumes excedentes à Cessão Onerosa em 06 de novembro de 2019, ao retirar do teto de gastos as despesas decorrentes da revisão do contrato de cessão onerosa com a Petrobras, bem como estabelece a exclusão do teto de gastos das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões.

A partir de diversas reuniões de líderes da Câmara dos Deputados e Senado Federal, inclusive com governadores e representantes dos entes federados, foi construído um acordo prevendo que caberia a um *projeto de lei*, de iniciativa da Câmara dos Deputados, estabelecer os critérios de distribuição de tais recursos aos estados e municípios. Essa decisão foi materializada no Projeto de Lei nº 5478, de 2019, de iniciativa dos senhores Deputado Federal Carlos Sampaio (PSDB/SP), Deputado Federal Baleia Rossi (MDB/SP), Deputado Federal Paulo Ganime (NOVO/RJ), Deputado Federal Luis Tibé (AVANTE/MG), Deputado Federal Eduardo Braide (PMN/MA), Deputado Federal Arthur Lira (PP/AL), Deputado Federal Jhonatan de Jesus (REPUBLICANOS/RR), Deputado Federal Augusto Coutinho (SOLIDARIEDADE/PE), Deputado Federal André Figueiredo (PDT/CE).

3. ANÁLISE

Conforme relatado, a EC 102/2019 excluiu do limite individualizado das despesas primárias do Poder Executivo tanto as despesas com as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, como a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa com a Petrobrás (ressarcimento).

3.1 Caráter Obrigatório da Despesa

O Projeto de Lei nº 5478, de 2019, ao estabelecer critérios de distribuição de recursos aos entes, regulamenta a previsão constitucional contida no inciso V no § 6º do art. 107 do ADCT. O Projeto cria despesa obrigatória, na medida em que determina a obrigatoriedade da União transferir aos demais entes parcela dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276/ 2010, sob critérios predeterminados.

A **despesa obrigatória** é caracterizada pelo fato de a norma legal ter constituído o dever da União de transferir recursos financeiros aos demais entes. Foram constituídos, desse modo, direitos e pretensões individualizadas, sob titularidade dos entes beneficiados, observados os parâmetros e critérios de distribuição. No entanto, a despesa criada pelo projeto em análise **não é considerada de caráter continuado**, vez que não se enquadra no conceito de despesa corrente “de duração continuada” de que trata o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pelo que não se exige a compensação.

Por decorrer de previsão constitucional, que inclusive retira do teto de gastos as despesas com transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes (exclusão similar a outras despesas com transferências constitucionais a entes), bem como de determinação regulamentada no projeto de lei em epígrafe, que estabelece valores e critérios para sua transferência aos entes federados, tal transferência não pode ser considerada voluntária, como se depreende da definição do art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), *ipsis litteris*:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, **entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.** (grifo é nosso)

3.2 Atendimento do art. 113¹ do ADCT e da Legislação Fiscal

Nos termos do art. 113 do ADCT, por se tratar de despesa obrigatória, o projeto deve ser acompanhado da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. Apesar de não ter sido explicitado na referida proposição, o impacto esperado foi amplamente divulgado pela imprensa e noticiado nas reuniões realizadas no Congresso Nacional, inclusive quanto aos critérios de partilha com os entes federados.

Conforme estimativa constante do Relatório Extemporâneo de Avaliação de Receitas e Despesas - outubro de 2019², os recursos arrecadados com os quatro blocos somam R\$ 106,6 bilhões, assim distribuídos: Búzios (R\$ 68,2 bilhões); Itapu (R\$ 1,8 bilhão); Sépia (R\$ 22,9 bilhões) e Atapu (R\$ 13,7 bilhões), sendo previstos R\$ 70,8 bilhões em 2019 e R\$ 35,8 bilhões em 2020, conforme tabela a seguir:

Ingressos de Recursos dos Blocos / Bônus de Assinatura

	R\$ bilhões		
	2019	2020	2019/20
Bônus Petrobras*	52,5	17,5	70,0
Bônus Demais	18,3	18,3	36,6
Total	70,8	35,8	106,6

Tendo em vista que a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa com a Petrobrás equivale a R\$ 34.547.147.462,0 (conforme memória de cálculo a seguir), o saldo para divisão ente a União e entes corresponde a R\$ 72.022.852.538,00.

¹Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”

² Disponível em: http://www.economia.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/relatorios-e-boletins/relatorios-de-avaliacao-fiscal/2019/rel_extemporaneo_out_19.pdf.

Cessão Onerosa - Memória de Cálculo do Valor do Pagamento a Petrobras atualizado até 31/12/2019

Bloco	Campos	Data de Referência	Valor Pagamento na Data de Ref. (US\$ mil)	Câmbio da Data de Referência	Valor Pagamento (R\$/milhões) na Data de Referência	Valor Pagamento em R\$ - 31/12/2019
1	Itapu	03/09/2014	4.053	2,2656	9.182	15.254.931.669,82
2	Búzios	19/12/2013	4.807	2,3214	11.158	19.899.136.538,40
3	Sul de Sapinhoá	03/09/2014	3.954	2,2656	8.959	14.883.024.418,54
4	Atapu	29/12/2014	1.705	2,6349	4.493	7.212.974.508,06
5	Sul de Lula	19/12/2013	1.485	2,3214	3.447	6.147.537.857,76
6	Sépia - NE Tupi	03/09/2014	566	2,2656	1.282	2.129.432.798,91
TOTAL			\$ 9.058		R\$ 20.077	R\$ 34.547.147.462,04

A partilha desse saldo com cada ente da federação é apresentada no resumo a seguir e detalhada no Anexo II desta Nota.

Valor da Partilha do Saldo por Ente da Federação

R\$ bilhões

% Ente	Total
15% Estados	10.803.427.880,70
15% Municípios	10.803.427.880,70
3% Rio de Janeiro	2.160.685.576,14
67% União	48.255.311.200,46
TOTAL	72.022.852.538,00

3.3 Forma de Utilização dos Recursos pelos Entes

Os §§1º e 2º do art. 1º do Projeto de Lei nº 5478, de 2019, tratam da forma de utilização dos recursos pelos **estados e pelo Distrito Federal**. Os recursos devem, primeiramente, ser utilizados para o pagamento de despesas com os respectivos fundos previdenciários de servidores públicos e com as contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social. Conforme o §2º, caso haja saldo entre os recursos recebidos e a dedução para constituição da reserva financeira específica para arcar com o pagamento das despesas previdenciárias vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência dos recursos pela União, este poderá financiar investimentos.

Por fim, § 3º do art. 1º trata da aplicação dos recursos a serem recebidos pelos **municípios**. De forma similar aos estados e ao Distrito Federal, são permitidos apenas gastos previdenciários e com investimentos. No entanto, para os municípios, não há a ordem (preferência) para realização. Assim sendo, os municípios decidirão, conforme sua necessidade e conveniência, se os recursos serão destinados para a



cobertura de despesas previdenciárias ou para investimentos novos ou em andamento.

Dessa forma, as hipóteses e a forma de aplicação encontram-se definidas pela Lei, não se podendo utilizar tais recursos para pagamento de despesas com salários de servidores e outras despesas correntes, amortização, juros e encargos da dívida, inversão financeira ou restos a pagar de exercícios anteriores.

CONCLUSÃO

O Projeto de Lei nº 5478, de 2019, que estabelece a distribuição e critérios de utilização pelos entes federados dos recursos recebidos da União derivados da arrecadados com os leilões do bônus de assinatura dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276/ 2010, cria despesa obrigatória para a União com os demais entes, que não se sujeita ao teto de gastos determinado pela EC nº 95/2016. A estimativa do impacto é de R\$ 24,06 bilhões. Por não ser de duração continuada, não é exigida a compensação.

Brasília, 16 de outubro de 2019.

Eugênio Greggianin

Consultor

Ricardo Alberto Volpe

Consultor

PROJETO DE LEI Nº 5.478, DE 2019

Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 e dá outras providências.

Art. 1º. A União transferirá, dos valores arrecadados com os bônus de assinatura dos leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, descontada a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei:

I – 15% (quinze por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, sendo que 2/3 (dois terços) desse montante serão distribuídos de acordo com os percentuais previstos na coluna “A” e 1/3 (um terço) com os percentuais previstos na coluna “B”, ambas do Anexo I desta Lei;

II - 3% (três por cento) aos Estados confrontantes à plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva onde estejam geograficamente localizadas as jazidas de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; e,

III - 15% (quinze por cento) aos Municípios, distribuídos conforme os coeficientes que regem a repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal.

§ 1º. Os estados e o Distrito Federal destinarão os recursos de que trata o *caput* exclusivamente para o pagamento das despesas:

I - previdenciárias, do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta, ressalvadas as empresas estatais independentes, com:

a) os fundos previdenciários de servidores públicos;

b) as contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário;

II – com investimento.

§ 2º A utilização dos recursos de que trata o *caput* nas despesas previstas no inciso II do § 1º deste artigo, pelos estados e pelo Distrito Federal fica condicionada à criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas de que tratam as alíneas “a” e “b” do inciso I do § 1º deste artigo, vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União.

§ 3º Os municípios destinarão os recursos de que trata o *caput*, alternativamente para:

I – criação de reserva financeira específica para pagamento das despesas previdenciárias com os fundos previdenciários de servidores públicos ou com as contribuições sociais de que tratam as alíneas “a” e “c” do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, inclusive os decorrentes do descumprimento de obrigações acessórias e os de contribuições incidentes sobre o décimo terceiro salário, do respectivo ente e de todas as pessoas jurídicas de direito público e privado integrantes de sua administração direta e indireta, ressalvadas as empresas estatais independentes, vincendas até o exercício financeiro do ano subsequente ao ano da transferência de recursos pela União; ou

II – investimento.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ANEXO I – PERCENTUAIS DE DISTRIBUIÇÃO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL

Projeto de Lei nº 5478, de 2019 (Art. 1º, inciso I)

ESTADOS / DF	Coluna A	Coluna B
Amazonas	4,50801%	0,83671%
Amapá	3,53755%	0,20324%
Acre	4,20741%	0,05667%
Rondônia	3,39846%	0,80558%
Alagoas	5,09691%	0,56182%
Sergipe	3,95480%	0,26159%
Rio Grande do Sul	1,23698%	9,86863%
Maranhão	6,88939%	1,69315%
Tocantins	3,53081%	0,80691%
Rio Grande do Norte	4,30952%	0,40482%
Espírito Santo	2,46599%	4,15946%
Rio de Janeiro		4,88583%
São Paulo	0,88502%	15,57090%
Piauí	4,57155%	0,41066%
Paraíba	4,17683%	0,20113%
Bahia	8,52820%	3,86184%
Goiás	2,75398%	4,98449%
Paraná	2,35821%	8,83605%
Minas Gerais	5,05889%	13,14722%
Pernambuco	6,59884%	0,74459%
Santa Catarina	1,07207%	3,03471%
Ceará	6,52266%	0,85764%
Pará	6,73024%	5,88914%
Distrito Federal	0,67738%	0,40487%
Mato Grosso	2,08981%	14,05363%
Roraima	3,09288%	0,02447%
Mato Grosso do Sul	1,74761%	3,43425%
REPASSE TOTAL	100,0000%	100,0000%

ANEXO II – DISTRIBUIÇÃO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL E AOS MUNICÍPIOS

Projeto de Lei nº 5478, de 2019 (Art. 1º, inciso I, II e III)

ESTADOS / DF	Estados (Inciso I)	Estado do RJ (Inciso II)	Municípios: FPM por UF (Inciso III)	Total UF (I + II + III)
Rio de Janeiro	175.945.706,81	2.160.685.576,14	327.876.406,70	2.664.507.689,65
Minas Gerais	837.805.832,15		1.418.020.259,60	2.255.826.091,75
São Paulo	624.471.982,25		1.440.229.308,79	2.064.701.291,03
Bahia	753.295.657,44		991.772.428,71	1.745.068.086,15
Paraná	488.043.774,17		729.590.855,30	1.217.634.629,47
Rio Grande do Sul	444.474.269,75		728.277.969,75	1.172.752.239,50
Pará	696.807.413,96		379.126.996,89	1.075.934.410,85
Ceará	500.665.418,96		536.553.825,98	1.037.219.244,94
Pernambuco	502.081.028,13		531.107.598,46	1.033.188.626,59
Maranhão	557.166.266,43		453.559.284,21	1.010.725.550,64
Mato Grosso	656.605.338,02		194.868.338,00	851.473.676,02
Goiás	377.848.089,56		401.598.192,33	779.446.281,89
Paraíba	308.070.189,33		339.121.221,37	647.191.410,70
Alagoas	387.325.936,84		245.132.374,01	632.458.310,85
Piauí	344.044.523,83		286.918.737,28	630.963.261,12
Santa Catarina	186.497.774,93		421.254.853,31	607.752.628,24
Rio Grande do Norte	324.962.069,05		267.533.592,27	592.495.661,32
Amazonas	354.810.859,94		174.426.155,91	529.237.015,85
Espírito Santo	327.395.721,24		198.461.452,17	525.857.173,41
Sergipe	294.256.206,21		161.408.871,09	455.665.077,30
Tocantins	283.356.987,94		149.602.664,77	432.959.652,71
Mato Grosso do Sul	249.540.097,99		158.486.004,90	408.026.102,89
Rondônia	273.776.868,21		95.535.593,76	369.312.461,97
Acre	305.070.437,52		57.804.373,56	362.874.811,09
Amapá	262.103.404,27		42.553.622,69	304.657.026,96
Roraima	223.639.239,76		54.131.605,38	277.770.845,13
Distrito Federal	63.366.786,01		18.475.293,51	81.842.079,52
			-	
REPASSE TOTAL	10.803.427.880,70		10.803.427.880,70	23.767.541.337,54