



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA  
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE



NÍVEL MESTRADO  
FÁBIO LIMA ARAGÃO

ROYALTIES DO PETRÓLEO E SUSTENTABILIDADE: ANÁLISE JURÍDICO-  
INSTITUCIONAL EM SERGIPE

São Cristovão- SE

2012

FÁBIO LIMA ARAGÃO

ROYALTIES DO PETRÓLEO E SUSTENTABILIDADE: ANÁLISE JURÍDICO-  
INSTITUCIONAL EM SERGIPE

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção título de Mestre, pelo Núcleo de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio  
Ambiente da Universidade Federal de Sergipe.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>.Dr<sup>a</sup>. Gicélia Mendes da Silva

São Cristovão- SE

2012

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**

Aragão, Fábio Lima  
A659r Royalties do petróleo e sustentabilidade : análise jurídico-  
institucional em Sergipe / Fábio Lima Aragão ; orientadora Gicélia  
Mendes da Silva. – São Cristóvão, 2012.  
xiii, 117 f.

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente)  
– Universidade Federal de Sergipe, 2012.

1. Sustentabilidade. 2. Royalties – Sergipe. 3. Petróleo e gás  
– Royalties. 4. Despesa pública – Política governamental. I. Silva,  
Gicélia Mendes da, orient. II. Título.

CDU 502.131.1:665.6:351.713(813.7)

FÁBIO LIMA ARAGÃO

ROYALTIES DO PETRÓLEO E SUSTENTABILIDADE: ANÁLISE JURÍDICO-  
INSTITUCIONAL EM SERGIPE

Dissertação apresentada como requisito parcial  
para a obtenção título de Mestre, no Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio  
Ambiente da Universidade Federal de Sergipe.

Aprovada em 29 de Fevereiro de 2012

BANCA EXAMINADORA

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Gicélia Mendes da Silva  
Doutora em Geografia Universidade Federal de Sergipe / DGE / PRODEMA

---

Examinador Prof. Dr. José Wellington Carvalho Vilar  
Doutor em Geografia Universidade Federal de Sergipe / NPGeo / CEFET

---

Examinadora Prof<sup>a</sup> Dr. Rosemeri Melo e Sousa  
Doutora em Geografia Universidade Federal de Sergipe/ DGE / PRODEMA / NPGeo

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

---

Orientador: Prof. Dr. Alceu Pedrotti – Universidade Federal de Sergipe

E concedido ao Núcleo responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe permissão para disponibilizar, reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias.

---

Cátia dos Santos – Universidade Federal de Sergipe

---

Orientador: Prof. Dr. Alceu Pedrotti – Universidade Federal de Sergipe

*“Dedico este trabalho a Deus e a seus representantes na terra”*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a todos que participaram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho e também a você que reservou tempo para ler a obra e estas palavras.

Por óbvio, vou cometer algumas injustiças nestes agradecimentos, já que não conheço todos que contribuíram para que o trabalho fosse realizado. Agradeço a Deus e aos bons espíritos por propiciar e permitir a realização desta tarefa.

Agradeço à minha orientadora Gicélia Mendes da Silva por suas contribuições, paciência, dedicação, tempo, inteligência e pelo seu jeito especial de ser. Agradeço aos professores do PRODEMA, aos avaliadores da banca, aos servidores da Universidade Federal de Sergipe, aos colegas do Mestrado, aos autores das obras que serviram de fundamento teórico para o trabalho. Ao Poder Judiciário do Estado de Sergipe.

Agradeço às pessoas que me deram suporte emocional e material: meu pai, minha mãe e irmãos. À minha noiva que além do apoio emocional contribuiu de forma intelectual com suas revisões e sugestões.

Ao Instituto Salto Quântico, em especial a Benjamin Teixeira de Aguiar e seus Mestres espirituais.

Muito obrigado a todos que auxiliaram a realização deste trabalho.

*“Tudo o que pedirdes com fé na oração, vós o alcançareis”.*

*(Mateus 21,22)*

## RESUMO

Os recursos recebidos em decorrência dos royalties do petróleo são uma fonte de recursos importante e potencialmente transformadora para Estados e Municípios localizados em áreas de extração de petróleo. O trabalho de dissertação de mestrado tem por intuito analisar a aplicação dos royalties oriundos das atividades inerentes ao setor petrolífero auferidos por Estados e Municípios. Para alcançar esse intento, há a análise da legislação do petróleo, as limitações administrativas que se submetem os recursos públicos e as possibilidades que as políticas públicas oferecem. Levou-se em conta a finitude das jazidas e campos petrolíferos, por isso, pretende a pesquisa averiguar como tais recursos são potencialmente aptos a promover melhoria da qualidade de vida, com foco no desenvolvimento social sustentável. Atribuindo responsabilidades aos gestores públicos na aplicação e investimentos que se dá por meio das políticas públicas. A pesquisa vislumbra as possibilidades de melhor aproveitamento de tais recursos por meio da criação de fundos soberanos e vinculação legal dos royalties do petróleo.

**Palavras-chave:** Royalties, petróleo, sustentabilidade.

## ABSTRACT

The funds received as a result of oil royalties are a source of important and potentially transformative for states and municipalities located in areas of petroleum extraction. The dissertation work is meant to examine the application of royalties derived from activities related to the oil industry earned by states and municipalities. To achieve this purpose, there is analysis of the oil law, the administrative constraints that are submitted to public resources and the possibilities that public policy provides. It took into account the finiteness of the mines and oil fields, so the research aims to determine how these resources are potentially able to promote improvements in education, health, employment and income of the local population, focusing on sustainable social development for these municipalities . Assigning responsibilities for public managers in the application and investment is through public policy. The study sees the possibilities of better utilization of those resources through the creation of sovereign wealth funds and legal relationship of oil royalties.

**Keywords:** Royalties from oil, sustainability, legislation.

## RESUMEN

Los fondos recibidos como resultado de las regalías del petróleo son una fuente de importante y potencialmente transformador de los estados y municipios ubicados en zonas de extracción de petróleo. El trabajo de tesis se pretende examinar la aplicación de las regalías derivadas de las actividades relacionadas con la industria del petróleo obtenidos por los estados y municipios. Para lograr este propósito, no es el análisis de la ley del petróleo, las limitaciones administrativas que se presentan a los recursos públicos y las posibilidades que las políticas públicas. Se tuvo en cuenta la finitud de las minas y yacimientos de petróleo, por lo que la investigación pretende determinar cómo estos recursos son potencialmente capaces de promover mejoras en la educación, la salud, el empleo y los ingresos de la población local, centrándose en el desarrollo social sostenible de estos municipios . Asignación de responsabilidades para los gestores públicos en la aplicación y la inversión es a través de las políticas públicas. El estudio considera que las posibilidades de un mejor aprovechamiento de los recursos a través de la creación de fondos soberanos de riqueza y de la relación jurídica de las regalías petroleras.

**Palabras clave:** regalías del petróleo, la sostenibilidad, la legislación.

## LISTA DE QUADROS

|                                                                                  |    |
|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Quadro 2.1</b> – Evolução Legislativa.....                                    | 32 |
| <b>Quadro 2.1.1</b> – Royalties do petróleo lavra em terra.....                  | 43 |
| <b>Quadro 2.1.2</b> – Royalties do petróleo lavra em plataforma continental..... | 43 |
| <b>Quadro 4.1.1</b> – Experiência internacional: Alasca, Noruega e Alberta.....  | 87 |

## LISTA DE SIGLAS E ABREVEATURAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas e Técnicas

AgR – Agravo regimental

Art. – Artigo

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

BID – Banco Internacional de Desenvolvimento

BNB - Banco do Nordeste do Brasil

CF – Constituição Federal

CNP – Conselho Nacional do Petróleo

CME- Comissão de Minas e Energia.

CFT- Comissão de Finanças e Tributação.

CCC- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

CDEIC- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Humano

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ONG – Organização Não-Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PIB – Produto interno bruto

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

MESA- Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

MME – Ministério de Minas e Energia

MS – Mandado de segurança

RE – Recurso extraordinário

UFS – Universidade Federal de Sergipe

## SUMÁRIO

|          |                                                                                                                            |            |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                     | <b>16</b>  |
| 1.1      | Problema de Pesquisa.....                                                                                                  | 20         |
| 1.2      | Questões de Pesquisa.....                                                                                                  | 20         |
| 1.3      | Objetivo Geral.....                                                                                                        | 21         |
| 1.4      | Objetivos Específicos.....                                                                                                 | 21         |
| 1.5      | Relevância do estudo.....                                                                                                  | 21         |
| 1.6      | Metodologia.....                                                                                                           | 23         |
| <b>2</b> | <b>EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PETRÓLEO.....</b>                                                                               | <b>26</b>  |
| 2.1      | Pagamento e distribuição dos royalties do petróleo .....                                                                   | 32         |
| 2.2      | Sujeições dos Recursos Oriundos dos Royalties do Petróleo aos Princípios.....<br>Constitucionais da Administração Pública. | 42         |
| <b>3</b> | <b>SUSTENTABILIDADE E EQUIDADE ENTRE AS GERAÇÕES.....</b>                                                                  | <b>51</b>  |
| 3.1      | Princípio jurídico da sustentabilidade.....                                                                                | 61         |
| 3.2      | Políticas públicas e royalties do petróleo.....                                                                            | 67         |
| <b>4</b> | <b>VINCULAÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO.....</b>                                                                           | <b>78</b>  |
| 4.1      | Criação de fundos soberanos.....                                                                                           | 83         |
| <b>5</b> | <b>CONCLUSÃO.....</b>                                                                                                      | <b>90</b>  |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>                                                                                                    | <b>94</b>  |
|          | <b>APÊNDICE .....</b>                                                                                                      | <b>108</b> |
|          | <b>ANEXO.....</b>                                                                                                          | <b>116</b> |

## INTRODUÇÃO

## 1 INTRODUÇÃO

Em todo o planeta, especialmente a partir do século XX, a indústria do petróleo tem interferido profundamente na economia dos países que o produzem, tanto por ter efeito multiplicador em todas as etapas da cadeia produtiva, bem como por seus impactos sobre o balanço de pagamentos e contas públicas, compondo parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB), tornando-se um fator de suma importância na economia e na sociedade, segundo afirma Yergin (1992).

Derivado do Latin *petra* (pedra) e *oleum* (óleo), o petróleo é uma substância oleosa quando no estado líquido, inflamável, de densidade maior que a água, de coloração entre o castanho-claro e o preto. É formado por uma mistura de compostos químicos orgânicos, chamados hidrocarbonetos.

Segundo Real (2005) Petróleo é o nome que se dá a uma mistura de vários compostos químicos denominados hidrocarbonetos por serem basicamente constituídos por carbono e hidrogênio. Forma-se pela decomposição de matéria orgânica no subsolo, onde há condições favoráveis, durante eras geológicas inteiras. É classificado como óleo quando está em sua forma líquida, gás natural quando está gasoso e betumes, quando é sólido.

Na lição sintética de Barbosa (2001, p. 154) “Considera-se petróleo todo e qualquer hidrocarboneto líquido em seu estado natural, a exemplo do óleo cru e condensado.”

Calcula-se que as jazidas petrolíferas mais recentes têm menos de 2 milhões de anos já as mais remotas estão em reservatórios com aproximadamente 500 milhões de anos. Com o passar do tempo, camadas foram se depositando sobre os restos de animais e vegetais junto com a ação de bactérias, do calor e da pressão, causada por esse empilhamento de novas camadas rochosas, transformou-se a matéria orgânica em petróleo. Numa jazida, o petróleo, não se encontra sob a forma de bolsões ou lençóis subterrâneos, mas nos poros ou fraturas nas rochas, o que pode ser comparado à imagem de uma esponja encharcada de água, de acordo com as lições de Ribeiro (2010).

De acordo com Enciclopédia Mirador Internacional (1983, p. 8851) O petróleo já era conhecido desde a Antiguidade em virtude das exsudações freqüentes no Oriente Médio, sendo mencionado diversas vezes no Antigo Testamento. Estudos arqueológicos comprovam

que foi empregado há quase seis mil anos, tendo os árabes, no início da era cristã, utilizado-o para fins bélicos e também para iluminação.

Maria D'Assunção Costa (2009) explica que o ciclo comercial do petróleo iniciou-se nos Estados Unidos da América, como remédio denominado de Kier Rock Oil, para o tratamento do reumatismo, através de uma campanha publicitária promovida por Samuel Kier, que montou uma fábrica em Pittsburg em 1849 para engarrafar e armazenar o milagroso óleo medicinal, vendido a um dólar a garrafa. A primeira companhia petrolífera foi fundada pouco tempo depois, em 1854 em Nova York.

Foi graças aos estudos do professor de química Benjamin H. Silliman Junior que foi possível dividir o produto original do petróleo em diversos outros, utilizando-se de um processo de aquecimento (COSTA, 2009). Um ano após o poço pioneiro em Titusville, Pensilvânia já existiam 174 poços, no ano de 1860, inúmeras companhias surgiram. Em 1863 já eram mais de sessenta refinarias na região. Em 1869, o petróleo era produzido em quantidades pequenas na Itália, Romênia, Rússia, e Canadá. No ano de 1901, o México ingressou no domínio petrolífero e nos anos seguintes Argentina, Trinidad e Egito.

Em território pátrio, iniciou-se a história comercial do petróleo a partir do final do século XIX. Os primeiros apontamentos sobre a busca por petróleo no Brasil estão pautados nas concessões dadas pelo Império para a pesquisa e lavra de carvão e folhelhos betuminosos, no ano de 1858, para pesquisa e lavra de turfa e petróleo em 1864 na Bahia, especificamente na região de Ilhéus. Existem registros de inúmeras concessões, entre os anos de 1872 a 1874 para o interior de São Paulo e Bacia do Paraná. Em 1881, a lavra e a retortagem do folhelho pirobetuminoso da Bacia de Taubaté proporcionaram combustível para a iluminação da cidade, segundo Lucchesi (1998).

José Eduardo Thomas (2001) assevera que ocorreram em Alagoas, em 1891, as primeiras pesquisas relacionadas ao petróleo para comercialização. Todavia, o primeiro poço brasileiro foi perfurado na cidade de Bofete, estado de São Paulo. Esses fatos propiciaram a criação, no ano de 1907, do Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro (SGMB). Foi criado o Departamento Nacional da Produção Mineral, em 1933. Porém, o desenvolvimento da exploração e produção no nacional, foi inibido pela carência de capital humano apto e qualificado e pela ausência de dinheiro e aparelhamentos adequados.

Sob a condução de Getúlio Vargas, no ano de 1939, foi instituído o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), órgão responsável pela gestão do setor petrolífero para estruturar e

regularizar as atividades petrolíferas no País. Desde então muitas perfurações foram realizadas nas bacias do Paraná, de Sergipe-Alagoas e do Recôncavo Baiano, onde se deram as principais descobertas, tendo como primeiro poço comercial o localizado em Candeias, no estado da Bahia, em 1941.

No ano de 1953 foi criada a Petrobras, entrando em operação em maio de 1954, inaugurando uma nova era de produção de petróleo no Brasil. Salientando que na década de 60 foi feita a primeira descoberta offshore, no mar, em terras sergipanas, mais precisamente no campo de Guaricema. Também foi na década de 60 que surgiu a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) com o propósito de países produtores se defenderem, especialmente com relação ao preço, bem como unificar as políticas petrolíferas. (PIZZOL, 2008).

Na década de 1970, sobrevieram os chamados “Choques do Petróleo”, em meio a esse acontecimento, no Brasil, durante o período citado, a Petrobras iniciou um novo ciclo de exploração de petróleo em águas profundas, com bastante êxito.

Outro marco importante na exploração do petróleo do país foi a autosuficiência na produção do petróleo ocorrida em abril de 2006. Um ano mais tarde, mais precisamente em novembro de 2007, a Petrobrás anuncia a descoberta de uma importante reserva em águas profundas, em rochas denominadas de pré-sal cuja extensão vai da bacia de Santos, Campos à bacia do Espírito Santo.

Atualmente há grande expectativas e esperanças quanto ao pré-sal, descobertas essas que elevam o Brasil ao maior detentor de reservas provadas no mundo, conforme ressaltam Zandonadi e Bridi (2008).

A nobreza e preciosidade do petróleo são evidenciados tanto no multifacetado número de produtos, quanto no período para sua formação natural. Desde longa data o petróleo desponta como um produto de destaque, os múltiplos produtos derivados do petróleo e sua dependência mundial conferem status ao petróleo até os dias atuais. O poder e as possibilidades do bom aproveitamento desse bem abrem oportunidades de crescimento e desenvolvimento para os envolvidos em sua cadeia produtiva.

Destaca-se a importância desse hidrocarboneto como um produto que gera riquezas para as empresas extratoras, bem como para as áreas onde estão localizadas as jazidas. Estados e Municípios, recebem royalties decorrentes dessa exploração. O valor do petróleo expressa-se tanto em valores fiscais no que diz respeito ao recolhimento de impostos, quanto

no concernente à arrecadação de royalties que são uma importante fonte de recursos para os Estados e, sobretudo, para os Municípios localizados nas áreas produtoras como informa Pacheco (2003).

O conceito legal de royalties vem definido pelo Decreto nº 2.705/98 que em seu artigo 11 diz que os royalties são uma espécie de compensação financeira paga pelos concessionários que exploram e produzem petróleo e gás natural representando a assimilação pela sociedade de parte da renda obtida pela exploração do petróleo e do gás natural. O recebimento de royalties da exploração do petróleo amplia, significativamente, as receitas dessas áreas que devem aplicar essa renda de forma a permitir a sustentabilidade, mesmo depois do esgotamento das jazidas.

O Estado de Sergipe possui um grande potencial energético petrolífero. Segundo Silva (2008) com a descoberta e exploração do petróleo em Sergipe, novas possibilidades foram criadas para que o Estado e os Municípios produtores criassem um ciclo econômico capaz de promover o desenvolvimento sustentável. Contudo, o que se percebe pelos estudos já desenvolvidos é que diante das vultosas quantias recebidas de royalties do petróleo, os Municípios ainda são ineficientes na gestão e aplicação desse numerário. Os gestores municipais não conseguem dar finalidade útil e sustentável aos recursos auferidos da extração mineral.

A exploração do petróleo e os recursos gerados por ela envolvem questões éticas essenciais, sendo a principal a questão da justiça intergeracional (CARVALHO, 2008). Tal justiça pode ser promovida por políticas públicas locais aliadas ao conhecimento da população e aplicação a projetos ligados à educação e saúde. É nesse contexto que as políticas públicas têm um papel fundamental, pois servem de mediador entre as gerações presentes e as futuras. Contudo, percebe-se que, a despeito dos valores monetários que circulam nos cofres públicos dos municípios petrolíferos de Sergipe, as condições sociais apresentadas pela maior parte deles levantam indagações a respeito de sua aplicabilidade (SILVA, 2008).

Para a análise do tema proposto, dividiu-se o trabalho em capítulos. O primeiro capítulo destinou-se a tratar do problema de pesquisa, das questões de pesquisa, objetivos e relevância do tema. Cuida o capítulo segundo da legislação, divididos da seguinte forma: legislação nacional do petróleo, pagamento e distribuição dos royalties e o sujeições dos recursos dos royalties do petróleo aos princípios constitucionais da administração pública. O terceiro capítulo apresenta a sustentabilidade e as políticas públicas, dividido em:

sustentabilidade e justiça entre as gerações, o princípio jurídico da sustentabilidade e políticas públicas e royalties do petróleo. O quarto capítulo destina-se à vinculação legal dos royalties do petróleo e à criação de fundos soberanos. Insere-se no capítulo quarto a análise dos municípios de Brejo Grande, Pacatuba e Pirambu.

O petróleo e os recursos recebidos pela sua exploração são potencialmente transformadores, especialmente nas áreas produtoras, mas para isso é preciso ter um novo olhar sobre a gestão de tais numerários, com vistas a sustentabilidade.

## **1.1 Problema de Pesquisa**

A liberdade de gestão que dispõem os administradores públicos inviabiliza o aproveitamento eficiente dos royalties do petróleo?

## **1.2 Questões de Pesquisa**

- a) Como a Legislação Brasileira aborda a questão da destinação dos royalties do petróleo ?
- b) De que forma os recursos auferidos com o petróleo são atrelados à Administração Pública ?
- c) Quais as possibilidades de aplicação dos royalties do petróleo pelo gestor público?
- d) A vinculação e a criação de fundos soberanos são instrumentos aptos a promover a sustentabilidade?

### **1.3 Objetivo Geral**

Analisar como a liberdade de escolha dos gestores públicos frente a vinculação aos princípios constitucionais da Administração Pública podem contribuir para a perpetuação da renda dos royalties do petróleo para as gerações presentes e futuras com vistas à sustentabilidade.

### **1.4 Objetivos Específicos**

- a) Examinar como a Legislação Brasileira aborda a questão dos royalties do petróleo;
- b) Analisar de que forma os recursos do petróleo são vinculados à Administração Pública;
- c) Verificar quais as possibilidades de aplicação dos royalties do petróleo pelo gestor público;
- d) Sugerir a vinculação e a criação de fundos soberanos como instrumentos aptos a promover a sustentabilidade;

.

### **1.5 Relevância do Estudo**

É de fundamental importância para a sociedade, principalmente para a população das áreas que recebem royalties do petróleo evocar a discussão sobre este assunto, não só pelo desconhecimento por parte da população e até mesmo por alguns gestores públicos, dos meandros das leis que disciplinam o tema, como também pela relevância que esses recursos

têm, sendo em alguns casos uma das principais fontes de receitas orçamentárias de alguns municípios. Cabe ressaltar que a questão do recebimento e gestão de recursos públicos, passa necessariamente por questões como: justiça social, transparência na gestão, ética, responsabilidade com as gerações futuras, aplicação sustentável e eficiente dessas receitas.

O Estado de Sergipe foi privilegiado, por sua natureza, com um grande potencial energético petrolífero, entretanto carente de estudos que visem um melhor aproveitamento desse potencial.

O grande volume de dinheiro que entra nos cofres públicos vindos da exploração do petróleo precisa ser conhecido, questionado e analisado para ser melhor aplicado. A vinculação do dinheiro à educação, saúde, emprego e renda são opções na busca por melhorar a qualidade de vida das populações locais detentoras desses recursos. Educação e saúde são áreas fundamentais. Quando se pensa em sustentabilidade social local, ainda há a possibilidade do equilíbrio das contas públicas com a aplicação eficiente dos recursos dos royalties do petróleo.

Inúmeras possibilidades se abrem com o estudo do tema inclusive quanto a possibilidades de vinculação do dinheiro dos royalties do petróleo para áreas previamente determinadas em lei. Há ainda a discussão quanto a possibilidade de criarem-se fundos que possibilitem investimentos a longo prazo, com o fim de beneficiar as gerações presentes e futuras que podem vir a não conviver com essas receitas.

O tema da aplicação dos royalties do petróleo é um assunto de grande relevância, porém pouco estudado e pesquisado, inclusive na rede PRODEMA. Logo o trabalho aparece com o objetivo de despertar o interesse para futuras pesquisas, como também apresentar um universo de possibilidades de aplicação dos royalties do petróleo no desenvolvimento social sustentável em Sergipe.

O presente trabalho tem como destinatário imediato os gestores públicos, aos quais cabem administrar o dinheiro do petróleo, melhorar as condições sociais de suas unidades federativas e dar aplicação sustentável aos recursos do petróleo. Tem como destinatário final toda a população que pode conhecer essa verba, cobrar a aplicação, fiscalizar a gestão e usufruir dos benefícios advindos da aplicação racional dos royalties do petróleo.

## 1.6 METODOLOGIA

A pesquisa partirá da compreensão e interpretação de textos doutrinários e legais, de dados quanto a quantidade de royalties recebidos pelos cofres públicos, bem como dados de institutos oficiais.

No que toca à abordagem e análise da legislação e da produção doutrinária, utilizou-se a investigação compreensivo-interpretativa que oferece um viés da dialética (GADOTTI, 1992) entre os conceitos teóricos que regem o problema em tela.

Utilizou-se da dialética, já que é um método de interpretação dinâmica e totalizante da realidade. Considera que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, político, econômico e jurídico (LAKATOS; MARCONI, 2010). Buscou-se analisar a problemática de forma sócio-crítica quanto à aplicação dos royalties. O método dialético revela a historicidade do fenômeno e as relações do problema dentro de um contexto complexo, aponta as contradições possíveis dentre os fenômenos investigados (TRIVIÑOS, 1987).

O contato inicial, para escolha do tema a trabalhar, pautou-se na pesquisa exploratória, como procedimento metodológico primário. Ensina Santos (1991), a pesquisa exploratória é o primeiro contato com o tema a ser analisado, com os sujeitos a serem investigados e com as fontes disponíveis, sendo necessário que o pesquisador tenha uma atitude de receptividade às informações e dados da realidade social, bem como uma postura flexível e não formalizada.

O caráter exploratório, segundo Richardson (1999), tem por finalidade descobrir as semelhanças entre fenômenos, os pressupostos teóricos não estão claros ou são difíceis de encontrar. Nessa situação, faz-se uma pesquisa não apenas para conhecer o tipo de relação existente, mas, sobretudo para determinar a existência de relação. Conforme Sampieri (1991, p. 60), “os estudos exploratórios prestam-se a aumentar o nível de familiaridade com fenômenos pouco conhecidos, obter dados sobre a probabilidade de levar adiante uma investigação mais completa sobre um contexto particular da vida real e estabelecer prioridades para investigações posteriores”. Os estudos exploratórios envolvem a pesquisa bibliográfica e a análise de exemplos que ajudam a compreensão do elemento em estudo.

No tocante aos procedimentos técnicos, elegeu a pesquisa bibliográfica e documental, por meio do levantamento de dados (documentais, bibliográficos e estatísticos) decorrentes de pesquisas a serem realizadas em órgãos oficiais e instituições públicas. Inicialmente um levantamento bibliográfico quanto aos estudos já realizados sobre o tema tais como as obras de Rosélia Piquet, Rodrigo Serra, Carla Patrão, Carla Canepa, Maria D'Assunção Costa, Sávio Caçador.

Levantamento dos dados disponíveis em sítios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Organização das Nações Unidas (ONU). A pesquisa bibliográfica e documental foram escolhidas como fundamentais instrumentos do conhecimento, aliada a coleta de dados. A escolha desses procedimentos mostra-se vantajosa, dada a possibilidade de cobertura de um conjunto diversificado de informações.

Escolheu-se tratar do conceito de desenvolvimento sustentável por ser uma referência no debate sobre o desenvolvimento humano e a possibilidade de continuidade desse desenvolvimento pelas gerações vindouras. Utilizou-se dos conceitos de sustentabilidade defendidos por Sachs (2002, 2007), que ressalta o equilíbrio das dimensões da sustentabilidade, o autor propõe um modelo de sustentabilidade social e econômica, dimensões essas indispensáveis na análise do tema.

O tema do desenvolvimento sustentável, notadamente quanto aos royalties do petróleo, está profundamente relacionado a questões atreladas às gerações posteriores. Conforme lição de Derani (1997), afirma ela que o desenvolvimento sustentável atravessa uma rede intertemporal, ao conectar as ações presentes às consequências que dela podem colher as gerações futuras.

## CAPÍTULO II

## 2 EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PETRÓLEO

A disciplina legal do petróleo é regida por uma série de legislações esparsas, espalhada em diversos diplomas legais. Isso ocorre, também, porque as leis só são revogadas quando uma lei nova revoga expressamente a anterior, ou quando a lei posterior for incompatível com a sua antecessora. Por causa dessa particularidade, faz-se necessária a análise da evolução legislativa, para uma melhor compreensão da atual legislação atinente ao petróleo, desde o início histórico legislativo.

A inicial intenção da colonização do nosso país foi a preocupação em extrair as riquezas naturais da colônia. Essa característica influenciou também a disciplina legal do petróleo. Já no período histórico brasileiro denominado Primeiro Reinado essa preocupação transformou-se em lei, mais especificamente em Decreto Imperial.

Dirceu Lino de Matos ( 1961, p.155) afirma que surgiu em 1864, durante o governo do Segundo Reinado, a primeira norma sobre o petróleo no país, trazida a lume no Decreto Imperial nº 3.352 , que concedia ao inglês Thomas Denny Sargent a concessão para pesquisar petróleo no estado da Bahia.

Movido pelos ideais de libertação da coroa portuguesa e tendo por influência ideológica o modelo constitucional norte-americano, passa a vigorar a plenitude da propriedade, em que o proprietário do solo também o era do subsolo. Foi por isso que a Constituição Republicana de 1891 trouxe esse direito em seu texto.

Maria D'Assunção Costa ( 2009, p. 27) ressalta que já na primeira Constituição Federal da República de 1891 há referência às riquezas minerais, nesse período foi adotado o sistema da propriedade plena, em que o dono do solo era o detentor das reservas minerais do subsolo.

O Período posterior sem mudanças legislativas significante sobre o petróleo até adentrar na Era Vargas. A partir da ascensão de Getúlio Vargas ao poder, deu-se início a um período nacionalista e de fortalecimento do poder do Estado, dando início ao período chamado Estado Novo.

Em decorrência do contexto histórico, a propriedade dos recursos minerais, no sistema constitucional de 1934, pertencia ao Estado, não mais ao proprietário do solo, essa modificação legislativa deveu-se aos movimentos nacionalistas que ocorreram em vários países latino-americanos, segundo afirma Costa (2009).

Conforme explicita Humberto Mariano de Almeida (1999), o sistema constitucional de 1937 manteve a dicotomia anterior, que separava a propriedade do solo e subsolo, onde havia apenas a concessão para exploração do subsolo. O país nesse período adotava a ideologia nacionalista, ainda sob o comando de Getúlio Vargas, que todas as riquezas do subsolo pertenciam ao Estado.

O Decreto-Lei nº 395, de 1938, que instituiu o Conselho Nacional do Petróleo, regulava no território nacional, o transporte, a importação, a exportação, a distribuição e o comércio de petróleo e derivados e, ainda, o refino de petróleo importado ou produzido no país. Essa foi a primeira regulamentação de caráter geral, foi o primeiro ato normativo de competência federal. Constava, na legislação em tela, a declaração de utilidade pública das atividades da indústria do petróleo, tanto que a composição do Conselho só poderia ser integrada por brasileiros natos (PIRES, 2000).

No ano de 1941 surge o Decreto-Lei nº 3236, com o mesmo caráter nacionalista que atribuía propriedade à União das jazidas de petróleo, sua ideologia nacionalista chegou ao patamar de exigir que os sócios e acionistas de mineradoras que explorassem petróleo fossem de nacionalidade brasileira.

Com o advento da Constituição Federal de 1946 houve uma mitigação da regra supra mencionada, possibilitando que estrangeiros explorassem o subsolo para produzir petróleo, entretanto, deveriam ser organizadas sob a lei nacional. No ano em análise houve mudanças econômicas para possibilitar abertura ao mercado exterior, política proposta por Eurico Gaspar Dutra, porém o resultado dessa política de abertura econômica não logrou o êxito esperado.

Foi com o retorno ao modelo nacionalista econômico, que surge a Lei 2.004/53 criando a Petrobras, entre outras providências. O projeto piloto que resultou na referida lei tinha um viés liberal, a despeito da não autorização ou concessão a particulares, de atividades de exploração de petróleo, mas aceitava a participação de capitais privados na Petrobras, até mesmo de capital estrangeiro, de pessoas jurídicas de direito privado organizadas sob a legislação nacional. Contudo, quando o projeto foi levado a debates legais no Congresso

Nacional, o que acabou por vencer foi o viés nacionalista. Dessa forma, a lei foi aprovada e fora incluído o monopólio estatal sobre atividades exploratórias e de produção, vedando o ingresso de capitais estrangeiros.

Apesar das inúmeras regulamentações esparsas, o marco moderno da legislação nacional do petróleo foi a Lei 2.004/53, que atribuiu monopólio a União sobre a pesquisa e lavra de petróleo e outros hidrocarbonetos. Regulou ainda o transporte e o refino. Legislou sobre a política nacional de petróleo, deliberou sobre as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e estabeleceu a Petrobras sob a forma de sociedade anônima.

A Constituição Federal de 1967 consolidou o caráter protecionista ao estabelecer no seu artigo 162, o monopólio da União da pesquisa e lavra de petróleo: “ art.162- A pesquisa e a lavra de petróleo em território nacional constituem monopólio da União, nos termos da lei.”

A atual Carta Magna de 1988, manteve a bipartição entre propriedade do solo e do subsolo, modelo esse mantido desde a constituição de 1934, sem grandes inovações quanto a propriedade das riquezas do subsolo. A Constituição Cidadã de 1988 traz expressamente em seu artigo 20, parágrafo 1º, que é devida uma compensação financeira pela exploração do petróleo, sendo essa a maior inovação de força constitucional, na disciplina do petróleo.

As principais mudanças no modelo de exploração do petróleo viriam anos mais tarde, especificamente no ano de 1995 em que emendas à constituição deram um novo contorno ao modelo que tinha sido mantido desde 1934. Primeiro com a emenda constitucional nº 06 e posteriormente com a emenda nº 09, essa última trouxe modificação ainda mais expressiva.

A inovação trazida pela emenda nº 06/95 diz respeito a modificação do artigo 176 que exigia que a empresa exploradora fosse de capital nacional. Com a emenda o mandamento constitucional flexibilizou essa questão, permitindo que qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras explorem os potenciais petrolíferos.

A emenda número 09 do mesmo ano trouxe um imenso avanço, pois permitiu que a União contratasse empresas estatais ou mesmo privadas para exercer as atividades da indústria do petróleo, além de exigir uma lei infra-constitucional que disciplinasse a matéria. Foi essa emenda que pôs fim ao monopólio da Petrobras. Também foi a partir desse momento histórico que surgiram os debates que deram início à chamada Lei do Petróleo, a lei nº 9478/97 (COSTA, 2009).

Até se chegar à atual legislação em vigor, a Lei 9.478/97, passou-se pela Lei 7.453, de 1985; pela Lei 7.525, de 1986 ; pela Lei 7990 de 1989 e pelo Decreto 93.189, de 1986 que

disciplinavam, desde os royalties até as indenizações sobre a lavra a serem pagos aos diversos membros da Federação somando-se ao que já era regulado na Lei 2.004/53.

Antes de adentrar na atual legislação do petróleo é preciso entender em que contexto constitucional ela vem a surgir. Para isso, vem elucidar a questão Celso de Albuquerque Barreto (2005, p.18).

A fim de possibilitar a abertura do setor do petróleo e conseguir, sem endividamento externo e com divisões de riscos, o concurso de capitais e técnicas disponíveis no exterior, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional projeto de Emenda Constitucional, a qual, após longa tramitação nas duas casas do Congresso, transformou-se na Emenda Constitucional 9/95, alterando a redação do Art.177 da Constituição, que passou a ter o seguinte teor: “A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I e IV deste Artigo, observadas as condições estabelecidas em lei”.

Com o campo aberto para as empresas privadas explorarem e produzirem petróleo no país, a partir da emenda constitucional 09/95, surge a Lei 9.478/97, a nova regulamentação do Petróleo, em um contexto de abertura a investimentos privados. Com o surgimento da outorga constitucional, franqueou-se amplo acesso ao mercado nacional.

O quadro a seguir explicita e sistematiza as mudanças legislativas significativas para a disciplina normativa do petróleo.

Quadro 2.1 – Evolução Legislativa

| Legislação                      | Características                                                                                                                  |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Decreto Imperial 3.352 de 1864. | Inicia o marco legislativo. Autoriza pesquisa do petróleo na Bahia.                                                              |
| Constituição de 1891.           | Sob influência dos ideais norte americanos consolida a propriedade plena. O dono do solo também é do subsolo e de suas riquezas. |
| Constituição de 1824.           | A propriedade dos recursos minerais pertencia ao Estado, não mais ao proprietário do solo.                                       |
| Constituição de 1937            | Manteve a dicotomia que separava a propriedade do solo e subsolo, apenas                                                         |

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | concedia a exploração do subsolo.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Decreto-Lei nº 395, de 1938             | Instituiu o Conselho Nacional do Petróleo, regulava, o transporte, a importação, a exportação, a distribuição e o comércio de petróleo e derivados, o refino de petróleo importado ou produzido no país.                                                                               |
| Decreto-Lei nº 3236 de 1941             | Caráter nacionalista que atribuía propriedade à União das jazidas de petróleo, sua ideologia nacionalista chegou ao patamar de exigir que os sócios e acionistas de mineradoras que explorassem petróleo fossem de nacionalidade brasileira.                                           |
| Constituição de 1946                    | Possibilita que estrangeiros explorassem o subsolo para produzir petróleo, entretanto, deveriam ser organizadas sob a lei nacional.                                                                                                                                                    |
| Lei 2.004/53                            | Atribuiu monopólio a União sobre a pesquisa e lavra de petróleo e outros hidrocarbonetos. Regulou o transporte e o refino. Legislou sobre a política nacional de petróleo, as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e estabeleceu a Petrobras sob a forma de sociedade anônima. |
| A Constituição de 1967                  | Consolidou o caráter protecionista ao estabelecer o monopólio da União da pesquisa e lavra de petróleo.                                                                                                                                                                                |
| Constituição de 1988                    | Manteve a bipartição entre propriedade do solo e do subsolo. Diz expressamente que é devida uma compensação financeira pela exploração do petróleo, sendo essa a maior inovação de força constitucional.                                                                               |
| Emenda à Constituição de 1988 Nº 06/95. | Permitindo que qualquer empresa constituída sob as leis brasileiras explorem os potenciais petrolíferos.                                                                                                                                                                               |
| Emenda à Constituição de 1988 Nº 09/95. | Permitiu que a União contratasse empresas estatais ou mesmo privadas para exercer as atividades da indústria do petróleo, além de exigir uma lei infra-constitucional que                                                                                                              |

|                    |                                                                                                                                    |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                    | disciplinasse a matéria. Foi essa emenda que pôs fim ao monopólio da Petrobras.                                                    |
| Lei 9.478 de 1997. | Atual legislação do petróleo que passa a disciplinar a matéria por completo, revogando as leis anteriores no que for incompatível. |

FONTE: Organização - Aragão, 2011.

Ao entrar em vigor a Lei 9.478 de 1997 foram revogadas, em parte, as anteriores legislações do petróleo, no que era contrária a nova regulamentação.

A nova legislação passou a atrair empresas nacionais e estrangeiras, que por sua vez, possibilitaram novas descobertas de jazidas anteriormente desconhecidas. Compelido pelo mundo globalizado, onde a concorrência não conhece fronteiras, o Brasil passa a experimentar a concorrência nesse âmbito, anteriormente dominado pelo monopólio. Santos (2001, p. 19) destaca essa nova situação em nosso país.

Nessa onda da globalização, centrada no princípio do livre comércio, grandes empresas, capitais e mercadorias passaram a receber liberdade de movimentação em decorrência da redução dos poderes reguladores, internos e externos, que eram exercidos pela sociedade e Estados. Em determinados ramos de produção de riquezas e de geração de emprego, como no ramo petrolífero por exemplo, não pode haver ingerência em demasia do Estado, sob pena de inviabilizar a expansão do setor com a correspondente estagnação da produção. O fenômeno da globalização neste setor foi responsável pela hierarquização das nações no sentido de traçar regras e criar leis mais homogêneas, de sorte a fortalecer o mercado econômico, tanto no campo internacional como no interno.

Vencida as questões iniciais que dizem respeito ao contexto histórico-evolutivo legislativo, atinente a regulamentação do petróleo, adentraremos, mais especificamente, na questão referente aos royalties do petróleo.

## 2.1 Pagamento e distribuição dos royalties do petróleo

Inicialmente é preciso conhecer o modelo nacional de distribuição e aplicação de royalties petrolíferos na legislação. Dessa maneira, veremos a evolução da legislação até chegar ao modelo adotado.

De fundamental importância para o nosso estudo, cabe de pronto mencionar, o Decreto Federal 2.705/98, que vem apresentar o conceito legal de royalties. Logo em seu artigo 11 vem a dispor da seguinte forma:

Art. 11. Os royalties constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, em moeda nacional, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção.

Ao adentrar no universo dos royalties do petróleo cabe, neste momento, compreender a formação etimológica da palavra royalties. Para esse intento recorreremos à lição de BARBOSA (2001, p. 12.)

Os royalties representam uma das maneiras mais remotas de pagamento de direitos. Etimologicamente, a palavra royalty vem do inglês royal que quer dizer “da realeza” ou “relativo ao rei”. De fato, originalmente, consubstanciava-se no pagamento devido ao rei pelo uso de minerais em suas terras.

Uma síntese sobre royalties do petróleo é oferecida por Sérgio Honorato dos Santos (2001, p. 31) com a finalidade apresentar uma visão geral.

Os *royalties* constituem compensação financeira devida, principalmente, a Estados, Distrito Federal e Municípios pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções. Cada concessionário deverá recolhê-los à Secretaria do Tesouro Nacional, em moeda nacional, através de DARF (Documento de Arrecadação de Receitas Federais), até o último dia útil do mês subsequente àquele em que ocorreu a produção.

Também apresenta sua contribuição, sob a forma sintética de como os royalties do petróleo são calculados a professora Marilda Rosado de Sá Ribeiro (2003, p. 383), “[...] o valor dos royalties é uma percentagem ao valor da produção, que é obtido considerando-se os volumes de petróleo e gás natural produzidos no campo durante o mês e os preços de referência naquele mês.”

Ainda quanto ao conceito de royalties, cabe ressaltar mais uma contribuição acerca do instituto, conceito mais amplo que diz: “o fluxo de pagamentos aos proprietários de um ativo não renovável (material ou imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos” (LEAL E SERRA, 2003, p. 164).

A primeira regulamentação sobre os royalties do petróleo foi disciplinada na Lei 2004 de 1953, que atribuía o pagamento de numerário aos locais de extração, embora não contivesse a expressão royalties, determinava o pagamento de indenizações a Estados, Municípios e Territórios. Cabe salientar que as referidas indenizações só eram devidas para a produção em terra. O artigo 27 da referida lei foi transcrito para se perceber a regulamentação imposta:

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.

§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 pago 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.

A mencionada lei, disciplinava até mesmo a forma de aplicação desses recursos, que deveria ser preferencialmente na pavimentação de rodovias e fomento para a energia elétrica.

Ponto importante a ser tocado é a expressão utilizada no trecho acima transcrito, “preferencialmente”, já que o termo induz uma vinculação para a aplicação dos royalties do petróleo, porém o termo utilizado foi de pouca técnica legislativa, já que preferencialmente fica dentro do critério do administrador. A boa técnica sugere que o mais adequado deveria ser o termo obrigatoriamente já que a lei possui um comando cogente e não de eleição.

A lei 2.004/53 não previa o pagamento de royalties para a extração que não fosse em terra, então na década de 60 foi inserida uma nova modalidade de pagamento de royalties para exploração no mar, ou seja, offshore, inovação trazida pelo Decreto-Lei 523/69.

Tais mudanças ocorreram para abarcar a produção no mar, já que dados importantes vinham a tona quanto a expansão dessas áreas de extração, que careciam de uma legislação específica. Na época da publicação do Decreto-Lei 523/69 cogitava-se a existência de grandes reservas de petróleo no mar e a legislação deveria prever uma forma de pagamento para exploração no mar.

Foi a Lei 7453 de 1985, que disciplinou o pagamento de royalties em meio aquático, tais como lagos, rios, ilhas e na plataforma continental, ampliando a regulamentação do Decreto-Lei 523/69 para incluir os diversos meios aquáticos, além do mar. Ressalta Marcia Lisboa (2003, p. 26).

Estabelecidos por lei como mecanismos de compensação financeira à sociedade pela exploração de recursos escassos e não renováveis, os royalties do petróleo e do gás natural já eram pagos a Estados e municípios brasileiros desde a criação da Petrobrás, em 1953, sobre a produção terrestre. A partir de 1985, com o início da produção no mar, foram estendidos às regiões confrontantes aos poços na plataforma continental. Atualmente, 89,3 % das reservas petrolíferas do país estão no mar.

A Lei 7453/85 modifica o artigo 27 da lei 2004/53 dando nova redação. Nesse momento houve a ampliação do parágrafo 3º, modificando a forma de aplicação desses recursos agora para o tratamento de água, irrigação, saneamento básico e para o meio-ambiente, preferencialmente. Foi a primeira vez que se atribuiu a possibilidade de recompor o meio-ambiente com a aplicação de recursos provenientes do petróleo.

Art. 27 - A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados ou Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo.

§ 3º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, **preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.**

§ 4º - É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da

plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no *caput* deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geo-econômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.

Percebe-se que a alteração foi bastante significativa, para o estudo em questão. Primeiro porque pretendeu-se novamente vincular a aplicação dos royalties do petróleo, só que dessa vez com a ampliação do rol. Previu-se também a vinculação na proteção do meio ambiente. Nota-se que o legislador tentou amarrar o gasto dos recursos dos royalties à questões ligadas a preservação do meio ambiente, à irrigação e ao saneamento básico.

A intenção do legislador foi vincular o dinheiro auferido com o petróleo para a melhoria da infra-estrutura do país quando vinculou à aplicação em energia e a pavimentação de rodovias. Lembrou-se também das questões sociais quando destacou a aplicação em saneamento básico. Outra questão de suma importância foi o destaque dado à proteção ao meio ambiente.

Apesar de todos os esforços e avanços trazidos pela Lei 7453/85, a falta de técnica do legislador acabou por manter a palavra preferencialmente, e por esse motivo as inovações que poderiam trazer grandes benefícios passaram tão somente a serem entendidas como recomendações.

Mudança qualitativa ocorreu quando da edição da Lei nº 7525/86 que modificou a Lei 7453/85, substituindo a palavra “preferencialmente” por “exclusivamente”, no que diz respeito à aplicação dos recursos por estados, municípios e territórios, que previa a aplicação preferentemente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. Alteração abaixo transcrita:

Art. 7º O § 3º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, **exclusivamente**, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

O uso da expressão “exclusivamente” permitiu um grande avanço no aproveitamento efetivo dos royalties do petróleo, já que esses recursos, agora, deveriam ser aplicados sem qualquer margem de interpretação. Com a substituição da palavra acima grifada, passa a ser possível a fiscalização na quantidade que realmente é aplicada em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico, já que é possível saber quanto de royalties é pago, bem como pelo princípio da publicidade é possível conhecer o quanto foi aplicado em cada departamento.

Seguindo a cronologia legislativa, no ano de 1989 a produção no mar ampliou-se significativamente, afirma Dutra (1998). Foi nesse contexto que foi promulgada a Lei 7990/89 que instituiu novo modelo de compensação financeira, aos Estados e Municípios, inclusive no âmbito da plataforma continental. Deixou ainda de prever a vinculação de aplicação dos recursos que havia na Lei 2004/53 e na Lei 7453/85, permanecendo a vedação quanto à aplicação dos recursos para pagamento de dívidas e no pagamento do quadro permanente de pessoal, o que vem predominando até hoje.

Todo o avanço legislativo, no que diz respeito à vinculação dos royalties do petróleo caiu por terra a partir da edição da Lei 7990/89, pois a essa lei retira o artigo que previa a vinculação da aplicação exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Apesar do retrocesso da Lei 7990/89 referido acima, a mesma lei traz uma importante inovação, em seu artigo 8º que foi a proibição de se aplicar os royalties para pagamentos de dívidas e pessoal do quadro permanente.

Ocorre que essa proibição foi minorada anos mais tarde possibilitando o pagamento de dívida com a União, bem como admitiu a utilização para capitalização de fundos de previdência, essa inovação foi trazida pela Lei 10 195/01.

A mais recente lei geral que disciplina a matéria em estudo é a Lei 9478/97, denominada Lei do Petróleo. Essa nova produção legislativa revogou as leis anteriores no que era contrária a ela, já que no ordenamento jurídico nacional, lei posterior revoga a lei anterior no que lhe for contrária.

Atualmente a Lei do Petróleo (9.478/97) disciplina os diferentes modos de pagamento provindos dos recursos dos royalties do petróleo, repartindo o resultado dessa produção entre

a sociedade e a empresa produtora, bem como permitindo o pagamento tanto em terra quanto na plataforma continental.

A supracitada lei, diferentemente do que acontecia com a sua anterior, não vincula a aplicação dos royalties, como era feita na Lei 7453/85. O que demonstra a fragilidade e a maior liberdade na aplicação dos recursos. Sávio Bertochi Caçador (2005, p. 32) comenta que:

Com a edição da Lei 9.478/97 a situação se agravou, uma vez que a abrangência da aplicação dos recursos foi ampliada, pois não fez nenhuma referência à cerca de setores nos quais os recursos das participações governamentais (royalties e participações especiais) deveriam ser empregados. Entretanto, permanecem vigentes as restrições impostas pelo Artigo 8º da Lei 7.990/89, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Outro ponto frágil da atual disciplina legal do petróleo, além da citada liberdade de gestão, é a questão da área beneficiada pelos recursos que para receber os recursos dos royalties deve haver proximidade com as áreas produtoras, não se leva em conta para o pagamento dos royalties as áreas afetadas, mas tão somente a proximidade com os poços e jazidas. Rodrigo Serra e Carla Patrão (2003, p. 185) trazem essa delicada ressalva.

A política energética nacional, longe da neutralidade espacial, é geradora de importantes impactos sobre a distribuição territorial da riqueza. Tais desdobramentos espaciais são, em grande parte, reflexos de um evidente determinismo físico, que elege as localidades beneficiárias dos royalties em função de sua proximidade com poços ou campos petrolíferos, e não em virtude dos efetivos impactos desta indústria sobre o território.

A atual Lei 9478/97 possui inúmeros pontos falhos como a liberdade quanto a aplicação dos recursos, limitação espacial para o recebimento de compensação financeira que só leva em conta aspectos de localização de poços ou campos, esquecendo-se da complexidade das consequências para toda a área passível de afetação.

Além desses problemas citados existe um inerente à própria característica do petróleo, que é a sua finitude. A lei não prevê uma solução para as áreas que atualmente recebem

royalties e são dependentes desse dinheiro nem mesmo prevê a criação de um fundo para as futuras gerações.

Argumenta, com muita propriedade, quanto à finitude dos recursos Sávio Caçador (2005, p. 37) “[...] a fim de evitar o seu mau uso e condizente com a problemática da justiça intergeracional, tais recursos deveriam ser utilizados com vistas à diversificação produtiva, tendo como horizonte o período posterior ao da economia petrolífera que certamente virá.”

Rodrigo Serra e José Leal (2003, p.163) trazem sua contribuição nesse sentido, já que a lei repassa a responsabilidade dessa preocupação para o administrador público. Então os professores citados sugerem, com muita propriedade, alternativas administrativas pela ausência de previsibilidade legal.

Os *royalties* não devem ser interpretados como uma compensação sobre os impactos negativos do adensamento causados pela acelerada dinâmica de crescimento das áreas produtoras de petróleo e gás natural. Afinal, existem instrumentos clássicos para isso: o adensamento provoca um incremento na renda que se reverte em uma maior base de arrecadação. Alternativamente os *royalties* distribuídos aos estados e municípios têm como função equacionar um problema de justiça intergeracional, ou seja, compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um “recurso não-renovável”, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos de diversificação produtiva.

O esgotamento das jazidas deve ser necessariamente previsto pelos gestores das áreas beneficiadas por esses recursos, já que se trata de uma consequência natural o fim das jazidas de petróleo e consequentemente o fim do recebimento dos recursos dos royalties do petróleo. Haja vista a lei nada disciplinar nesse sentido.

No tocante à aplicação e gestão dos royalties, o que nos oferece a atual legislação é que o gestor público ficou sem parâmetros ou normas a seguir, exceto quanto às vedações anteriormente mencionadas, ficando a sociedade ao alvedrio das escolhas daqueles que administram os recursos, não havendo participação da sociedade. Ensina Sávio Caçador (2005, p. 37):

[...] a ausência de características que refletem a questão da justiça intergeracional está patente na fraquíssima preocupação da legislação em vigor, pois abre brechas para o seu mau uso, o que levado a efeito pelos Estados e municípios beneficiados, pode permitir com que os mesmos percam a oportunidade de alavancar o seu desenvolvimento econômico e social, bem como de preparar as respectivas economias locais para o fim do ciclo petrolífero.

Vencidas as questões problemáticas que permeiam a disciplina legal do petróleo. A legislação atual estabelece as formas de distribuição dos royalties do petróleo.

Os parâmetros adotados na atual legislação sobre distribuição dos royalties da produção de petróleo e gás natural têm duas formas de distribuição: uma para o percentual referente a 5% da alíquota e outro para o que excede estes 5%, bem como percentuais diversificados para exploração em terra e outro para exploração no mar, conforme alteração do percentual da alíquota marcada pela Lei nº 9.478/97.

Explica com maestria, quanto a forma de repartição das receitas, Serra e Patrão (2003, p. 197):

A Lei do Petróleo elevou a alíquota dos *royalties*, antes fixada em 5% do valor da produção, para uma alíquota que varia entre 5% e 10%. A alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91, e a alíquota excedente a 5% é distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 e o Decreto 2.705/98.

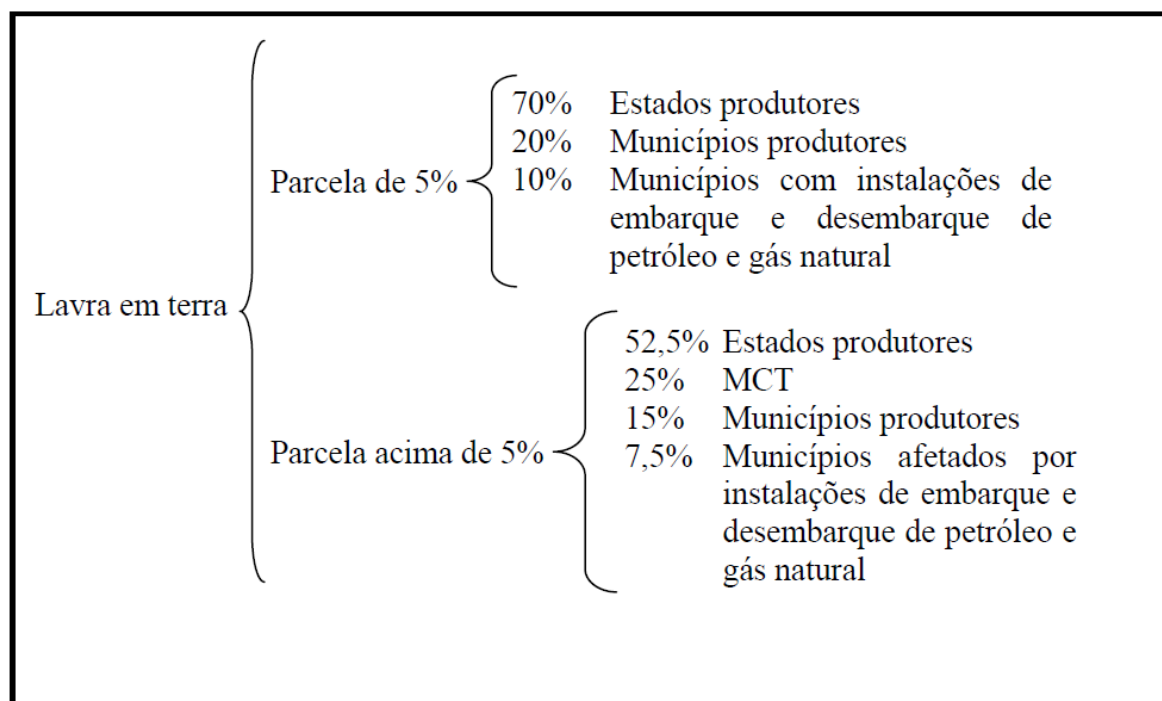
A parcela que excede a 5% (que no jargão da área recebe a designação de “*royalties* excedentes”) é definida pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, para cada campo petrolífero, em função da rentabilidade dos mesmos, e sujeita a revisões, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes.

Talvez com o intuito de barrar resistências à sua aprovação, o texto da Lei do Petróleo criou novas regras para repartição dos *royalties* excedentes, deixando intacta a regra válida para alíquota mínima de 5%, evitando assim a eventual oposição daqueles entes que interpretariam suas eventuais perdas como uma violação de seus direitos adquiridos.

É bastante plausível argumentar que esta elevação da alíquota serviu, pelo menos em parte, como “moeda de troca” no processo de aprovação da Lei do Petróleo. Efetivamente, a elevação da alíquota pode ser interpretada como forma de ressarcir o poder público pela perda do monopólio de exploração do petróleo. Em outros termos, esta elevação significa barrar resistências, no Congresso Nacional, à aprovação da referida lei, através da introdução de expectativas de aumento de receitas para todas as esferas de governo.

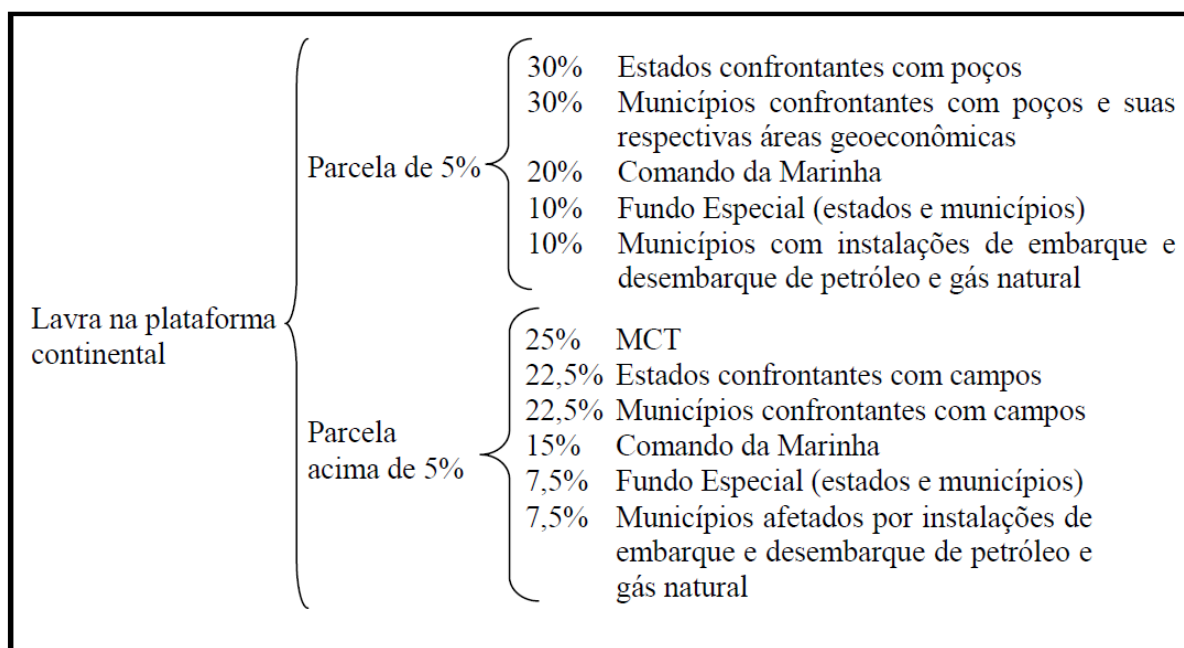
Observa-se nas tabelas seguintes a distribuição dos royalties, conforme legislação vigente, respectivamente exploração em terra e na plataforma continental:

Quadro 2.1.1 – Royalties do petróleo lavra em terra



Fonte: Carvalho, 2008.

Quadro 2.1.2 – Royalties do petróleo em plataforma continental



Fonte: Carvalho, 2008.

Percebe-se que a distribuição dos royalties do petróleo divide-se em dois grandes grupos: lavra em terra e lavra na plataforma continental. Por sua vez esses grandes grupos subdividem-se em parcelas diferenciadas em: parcela de 5% e parcelas acima de 5%, divisão esta baseada na maior rentabilidade em relação aos riscos, definidos pela Agência Nacional do Petróleo, quando da licitação da concessão.

Pela análise da legislação correspondente ao pagamento e distribuição dos royalties do petróleo verifica-se a dinâmica de remuneração das áreas produtoras e sua repartição. A importância da análise desses percentuais está no reflexo da arrecadação dessas receitas, já que os valores a título de royalties do petróleo são altamente significativos para as unidades federativas e para toda a sociedade residente nas áreas beneficiadas.

## **2.2 Sujeições dos recursos oriundos dos royalties do petróleo aos princípios constitucionais da Administração Pública**

Já consolidada pela doutrina, a expressão “administração pública” representa tanto as atividades que compõem o objetivo do Estado, como o conjunto de órgãos, agentes e pessoas jurídicas que têm a incumbência de executar atividades públicas. Fazem parte da Administração Pública a União, os Estados e os Municípios.

Todo dinheiro que entra nos cofres públicos, seja do Município, Estado ou União, torna-se um recurso público e dessa forma deve sujeitar-se aos princípios e normas referentes ao Direito Público Administrativo. Os rendimentos oriundos dos royalties de petróleo, ao ingressarem nos cofres públicos a título de receita pública, são automaticamente classificados como recursos públicos.

Dentre as diferentes faces assumidas pelo Estado, tem-se o Estado-Administração que atua no desempenho da função administrativa. Para desempenhar as suas atividades o Estado, diferentemente do particular que é baseado na autonomia da vontade, limita-se a fazer o que a lei permite. Na Administração Pública prevalece a lei em detrimento da vontade dos seus agentes, dada a vinculação ao Estado de Direito .

Hely Lopes Meirelles (1989,p.75.) conceituando a Administração Pública:

[...] Administração Pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade, no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum.

A Administração Pública opera não mais pela vontade do soberano, mas seguindo as determinações deixadas pelo povo, quando da elaboração das leis. Haja vista que em seu surgimento, na França, pois o modelo adotado pelo ordenamento pátrio segue os moldes do modelo francês, fora regida pela vontade do soberano, com a finalidade de atender aos mandamentos dos déspotas que estavam no poder.

O modelo administrativo atual é regido pela estrita legalidade, decorrente do Estado Democrático de Direito. A lei tem um papel preponderante no modelo jurídico pátrio. A lei deve ser vista como norma proveniente da vontade soberana do povo, o que legitima o Estado

Democrático, tendo por encargo disciplinar as relações entre os indivíduos e entre estes e o Estado, bem como entre governantes e governados. Uma importante garantia da preservação dos direitos do cidadão, não admitindo qualquer margem de abuso por parte do administrador.

A Constituição Pátria dedicou um capítulo à Administração Pública em seu artigo 37 deixou expresso os princípios a serem observados por todos os agentes administrativos de qualquer dos entes federativos. Tais princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que a conduta administrativa somente será válida se estiver compatível com eles.

Diz o caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]

Como todas as atividades do Estado sujeitam-se à observância dos princípios supracitados, a atividade financeira da Administração, que compreende a captação e a aplicação de recursos públicos, também se subordina aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Os royalties oriundos do petróleo entram nas contas públicas e se tornam, automaticamente, bens públicos submetidos a estrita legalidade administrativa, com todas as sujeições decorrentes do regime jurídico administrativo. “Basicamente pode-se dizer que o regime administrativo resume-se a duas palavras apenas: prerrogativas e sujeições” (DI PIETRO p.55, 2007).

A legalidade apresenta-se em todas as fases de gestão do dinheiro público, logo é possível fiscalizar os gastos públicos, já que dependem de lei para acontecer. Inclui-se nessa sujeição o montante auferido com os recursos do petróleo.

Ao se estabelecer que ao administrador público só é permitido fazer algo em virtude de lei, diferentemente do particular que só não pode fazer o que for proibido por lei, tem-se, dessa forma, a estrita legalidade. “Sabe-se que, no âmbito das relações privadas, vige a idéia de que tudo que não está proibido por lei, está permitido. Nas relações públicas, contudo, o princípio da legalidade envolve a idéia de que a Administração Pública só pode atuar quando autorizada ou permitida pela lei”. (CUNHA 2009, p. 41,).

Confirma a lição retro mencionada, Alexandre de Moraes:

[...] o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. (MORAES, 2005, p.99.)

Vê-se que a Administração Pública possui limites não estando livre para fazer ou deixar de fazer algo de acordo com a livre vontade do governante, que deverá obedecer a lei em toda a sua atuação. “Nasceu o princípio da legalidade na Administração como antídoto natural contra qualquer poder de características monocráticas ou oligárquicas.” (MELLO, 2005, p. 49.)

Ao adentrar no campo da legalidade dos atos administrativos, imediatamente, percebe-se que as leis para serem válidas precisam ser publicadas. Daí decorre mais uma sujeição constitucional, a que está vinculada a administração pública, que é o princípio da publicidade.

O referido princípio também se encontra grafado no indigitado artigo 37 da Constituição da República. Para Mota (2002, p. 112): “[...] a visibilidade dos atos da administração fomenta o exercício pleno do controle por parte da sociedade.” Por esse princípio depreende-se a necessidade de dar plena transparência aos atos da administração, mormente os atos de aplicação do dinheiro público.

A publicação das leis oriunda do poder executivo no Diário Oficial, como pré-requisito para o gasto e aplicação do dinheiro público, é uma das formas pela qual se apresenta o princípio da publicidade. O ato de dar publicidade é mais amplo e abrange também a publicação. Conforme ensina Furtado (2003, p. 46) ampliando o conceito de publicidade:

Não se deve, no entanto, confundir a publicação com a publicidade. Esta não se deve confundir com a mera publicação de atos em órgão oficial. A publicidade, porém, não se resume a isso. Ela significa a possibilidade de o cidadão obter da Administração o acesso a informação. Ademais, a publicação é apenas uma das formas de dar divulgação a atos administrativos.

A possibilidade do controle social só é possível na medida em que forem conhecidos os fatos. Esse instrumento de cidadania fomenta a inspeção efetiva e eficaz dos gastos

públicos, o que implica alargamento das possibilidades de fiscalização por parte da sociedade, dos atos dos gestores públicos.

A realização do princípio da publicidade permite o controle social, contrapondo-se ao suspeito modo patrimonialista de gerenciar a coisa pública, às escuras. O controle só será possível se houver divulgação. Alarga-se o conceito de cidadania, de participação e fiscalização popular, decorrente da publicidade dos seus próprios atos.

Verificou-se, até agora, que todo recurso público se sujeita ao princípio da legalidade, ou seja, deve ser previsto em lei. Dessa afirmação decorre o princípio subsequente e complementar a esse que é a necessária publicação e publicidade dessa lei e desses gastos, que é balizado pelo princípio constitucional da publicidade, logo todo o gasto de recurso, incluindo os royalties do petróleo, passam necessariamente por essas sujeições.

Como a lei é manifestação da vontade popular, que se expressa pela publicidade, cabe ressaltar, em seqüência, que o gestor deve também adotar como mandamento constitucional o princípio da impessoalidade, ou seja, todo ato ou gasto público não é obra do gestor e sim do Estado ou Município que aquele gestor é mandatário do cargo eletivo.

O princípio da impessoalidade pauta-se na finalidade pública, que deve guiar toda a atividade administrativa, bem como também significa que os atos administrativos são atribuídos não ao funcionário ou ao gestor público, que os pratica, mas sim a pessoa jurídica de Direito Público que eles representam. Di Pietro (2001) defende que a impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como em relação à própria Administração.

A finalidade da impessoalidade é constatada pela gestão isenta e não pessoal, é a desvinculação da figura do gestor e do servidor público. Meirelles (2003, p. 89) afirma que: “[...] se impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal”. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.

Ainda no tocante a forma pela qual se deve expressar a decisão do gestor ensina Justen Filho (2001, p. 70) que a “[...]decisão impessoal é aquela que deriva racionalmente de fatores alheios à vontade ou à identidade do julgador.”

Depreende-se do princípio da impessoalidade que os recursos dos royalties do petróleo devem ser usados, não para a promoção de determinada gestão, vinculada determinada congregação político partidária, mas de forma a beneficiar toda a localidade, inclusive

deixando o legado desse aporte financeiro para as gerações futuras como compromisso desvinculado da gestão atual, beneficiando as gerações futuras.

O supramencionado princípio da legalidade estabelece a subsunção do ato à lei, já a moralidade torna imperioso que o motivo do agente e o objetivo almejado estejam em consonância com o dever de bem administrar. Ainda que os confins do ato estejam superpostos à lei, será ele inválido se resultar das vontades íntimas do administrador, afastando-se, assim, do dever moral de administrar bem e da gestão do bem comum. Leciona nesse sentido Mota :

O governo honesto é exercido pelo administrador probo, ou seja, aquele que o conduz dentro dos mais rígidos postulados do interesse público. A atual Constituição fala em moralidade administrativa, que como a probidade diz respeito ao desempenho do administrador com honestidade, honra e retidão (MOTTA, 2002, p. 109).

O princípio da moralidade restringe e direciona a gestão administrativa, tornando forçoso que os atos dos agentes públicos, sejam eles gestores ou servidores públicos, não invertam os valores que decorrem dos direitos dos administrados, destinatário da gestão pública, o que leva a maior valorização e respeito à dignidade da pessoa humana dos administrados. Além de restringir o arbítrio dos administradores, conservando os valores essenciais a uma sociedade justa e solidária. A moralidade franqueia aos administrados o direito de cobrar do Estado uma gestão responsável, não só quanto aos recursos públicos, mas também com respeito às gerações vindouras.

Diferentemente do que se vê com o princípio da legalidade, que é efeito direto da produção legislativa estatal, a moralidade possui mais generalidade e abstração, o que demanda uma atividade responsável e coerente para a perfeita identificação dos padrões de conduta que caracterizam o bom administrador no atendimento à finalidade pública, que é inerente à atividade estatal e deve estar presente em todos os atos da administração pública. Tal princípio se apresenta de forma tão importante que poderá dar ensejo a invalidação do ato, conforme defende Bandeira de Mello (2000, p. 89), “[...] os agentes públicos têm de atuar na conformidade de princípios éticos; violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que as sujeita a conduta viciada a invalidação [...]”.

Ressalte-se que a moralidade, apesar de possuir maior grau de abstração e generalidade deve ela ser extraída do próprio ordenamento jurídico. No caso dos royalties do

petróleo quando a lei determina que os recursos são uma contraprestação financeira para a sociedade, logo se verifica que o gasto ético dessa renda deva atender as necessidades das gerações presentes, bem como das gerações futuras. O princípio da moralidade é mais uma ferramenta de controle estatal a disposição da sociedade que tem por consequência fazer a aplicação justa e responsável de recursos públicos.

Como foi visto até agora, os atos decorrentes da Administração pública precisam estar prescritos em lei, serem públicos e, as leis, publicadas em órgão oficiais, desvinculados da figura do gestor por deverem ser impessoais. Ainda, devem ser éticos e devem estar de acordo com a moral administrativa que decorre do ordenamento jurídico. Além disso, devem ser eficientes. É nesse momento que se adentra ao último princípio constitucional da administração pública, o da eficiência.

O conceito do princípio da eficiência é questão inicial para que se conheça sua aplicabilidade. Dessa forma, deve ser entendido como eficiência, a otimização dos meios postos à disposição do interesse público. Paulo Modesto (2007, p. 44) sintetiza esse conceito quando diz:

Exigência jurídica, imposta aos exercentes de função administrativa, ou simplesmente aos que manipulam recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento, de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização de finalidades públicas assinaladas por lei, ato ou contrato de direito público.

A ampliação do conceito de eficiência trazida pelo ínclito doutrinador Adilson Abreu Dallari (2007, p. 11):

Não basta atuar de maneira conforme a lei. Não faz sentido emperrar a Administração para dar estrito cumprimento à literalidade da lei. Agora é preciso mais: A Administração deve buscar a forma mais eficiente de cumprir a lei, deve buscar, entre as soluções teoricamente possíveis, aquela que, diante das circunstâncias do caso concreto, permita atingir os resultados necessários à satisfação do interesse público.

A eficiência ainda pode ser revelada na escolha do procedimento, entre os possíveis, que melhor atenda ao interesse público, de forma mais rápida, transparente e moderna. Observando-se o aspecto do maior aproveitamento dos recursos do erário.

Assim como a moralidade, a eficiência possui um contorno abstrato, porém de mais fácil aferição que aquele, já que a eficiência pode ser demonstrada com maior clareza pelos fatores econômicos.

[...] a eficiência administrativa, como corolário da economicidade, tem uma vertente de maximização do recurso público a ser despendido pela Administração Pública, pelo que, para ser eficiente, a atividade administrativa empreendida deverá trazer benefícios para a coletividade compatíveis com o montante de recursos públicos despendidos. (MORAIS 2004, p.39)

Para auferir benefícios para toda a coletividade com o bom uso dos recursos públicos é preciso ter em mente, quando se trata de royalties do petróleo, que os benefícios devem alcançar as gerações presentes e futuras.

Ainda quanto ao montante propugnado por Moraes, na citação acima, é premente verificar se o montante de recursos recebidos pelos beneficiários do dinheiro da exploração do petróleo é compatível com a melhoria da qualidade de vida da população.

Para se examinar a eficiência, necessário se faz medir a quantidade recebida de dinheiro do petróleo e compará-la com a aplicação efetuada. Só é eficiente uma aplicação que traga resultados positivos para toda a população inclusive aos futuros habitantes daquela área produtora de petróleo.

A maximização dos recursos públicos significa obter o melhor saldo como resultado de uma aplicação adequada e eficiente que gere maior quantidade e qualidade de benefícios para os administrados. Deriva de escolhas certas para objetivos previamente determinados.

A eficiência deve ser ininterruptamente buscada pela Administração Pública, porém não é possível apartá-la da observância dos demais princípios da administração pública, mormente o da legalidade. Ensina Aline da Mata Moreira (2008, p. 33).

O princípio da eficiência deve ser empregado como meio de atingir a excelência na aplicação dos demais princípios da Administração Pública. Assim, em conjunto com o princípio da legalidade, ícone do Estado Democrático de Direito, pressupõe que a Administração Pública empregue seus melhores esforços para atuando em conformidade com os ditames legais, alcançar os resultados esperados a partir das funções públicas que lhe foram atribuídas.

A eficiência é componente de observância imperiosa pelos administradores públicos. Dessa maneira, é primordial que os administradores procurem balizar suas condutas com foco

na maior eficiência, abarcando também o viés de economicidade, de forma a melhor cumprir a finalidade do interesse público. Na aplicação dos royalties do petróleo, o gestor público deve aplicá-los de forma eficiente, por comando constitucional.

Na busca pela eficiência não se pressupõe supremacia deste princípio em detrimento dos demais. A eficiência é mais um princípio do mesmo grau de hierarquia dos demais, não sendo possível ferir os outros princípios para se buscar a eficiência a todo custo sob pena de se incorrer em ilegalidade.

A eficiência é de fundamental importância, quando se pensa em royalties do petróleo, já que com esse dinheiro pode-se obter a melhoria de setores ainda deficientes em nosso país.

Abre-se com a eficiência a possibilidade de se vincular o dinheiro do petróleo a setores que passam por necessidades urgentes a exemplo da educação e saúde, com o fim de obter uma melhoria de qualidade dos serviços prestados nessas áreas, fazendo a administração pública mais eficiente no atendimento das necessidades da população.

Vê-se que os comandos constitucionais albergados no artigo 37 da Constituição Federal, são de cumprimento obrigatório para todos os âmbitos da Administração Pública. Inclui-se nesse a obrigação, por meio do gestor, nesse caso o prefeito municipal, a observância dos princípios supra mencionados. A aplicação dos royalties do petróleo goza dessa proteção, uma proteção de envergadura constitucional.

## CAPÍTULO III

### 3 SUSTENTABILIDADE E EQUIDADE ENTRE AS GERAÇÕES

A preocupação com as gerações futuras é assunto que diz respeito a sustentabilidade, já que pressupõe a perpetuação de uma condição atual, de modo que não se restrinja as possibilidades das gerações vindouras. Dessa forma, os recursos naturais finitos inserem-se neste contexto, especialmente por sua condição de finitude, que traz à baila a questão da justiça entre as gerações.

Conforme destaca Eggert (2000), não é tão simples pensar em sustentabilidade, mesmo quando se trata de recursos renováveis, ainda mais complicado se torna, quando se trata de recursos não-renováveis que existem em quantidades fixas. Nesse caso só é possível pensar em sustentabilidade em uma perspectiva global, ou seja ampliando o conceito de sustentabilidade.

Os recursos naturais são, de forma geral, propriedade de toda a coletividade, competindo ao Estado a administração da receita do petróleo para que futuras gerações não sejam prejudicadas.

A humanidade como um todo deve desenvolver o senso de solidariedade com as futuras gerações em suas ações. Os seres humanos pertencem ao meio ambiente, logo devem se responsabilizar com as futuras gerações que também pertencem ao mesmo meio ambiente, ainda que não possam calcular precisamente o montante que suas ações impactarão a vida no futuro. A preocupação com o semelhante, na preservação de sua própria espécie, deve estar em todas as ações de forma intuitiva, afirma FARIAS (2007).

Uma proposta de sustentabilidade sensata deve ser vista sob dois ângulos: da atual geração cujo ponto é garantir o nível de bem-estar socioeconômico atual e minimizar os danos ambientais derivados do processo produtivo; e da geração futura para a qual a atividade deve ser apta a gerar um contínuo fluxo de rendimentos e garantir o nível futuro de bem estar (Auty & Warhurst, 1993).

A expressão desenvolvimento sustentável é prontamente reconhecida, mas sua aceção e seus efeitos ainda ensejam grandes discussões e discrepâncias no campo teórico e prático, haja vista o seu significado geral seja vulgarmente conhecido, salienta Vieira (2005).

A idéia de um desenvolvimento sustentável foi amplamente difundida à época da conferência Rio-92, tendo sido firmado na Agenda 21 e adotado por outras “Agendas mundiais”, para José Eli da Veiga (2005) expressa valores fundamentais de uma época e anseios coletivos, expressando a idéia de justiça social.

Um dos documentos mais importantes sobre desenvolvimento sustentável é a Agenda 21, documento enunciado pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que constrói suas bases a partir da abordagem contrabalançada das questões relativas ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Conforme enuncia a Agenda 21, a procura do desenvolvimento sustentável demanda das empresas uma atitude de consideração às questões sociais e ambientais, incluindo-se critérios éticos.

Desenvolvimento Sustentável pode ser entendido como sendo uma opção de transformações econômicas estruturais, sociais e culturais que potencializam os recursos disponíveis no presente sem exaurir, preservando recursos similares para o futuro. O principal objetivo do desenvolvimento sustentável é obter um nível de desenvolvimento econômico eficiente que pode ser continuado por várias gerações. Descreve Franco:

A expressão desenvolvimento sustentável foi estabelecida a partir do Relatório Brundtland ou Nosso Futuro Comum, criado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito de harmonização entre o desenvolvimento sócio-econômico com a conservação do meio ambiente, com ênfase na preservação dos ecossistemas naturais e na diversidade genética, para a utilização dos recursos naturais. (FRANCO, 2000, p.26)

O conceito de desenvolvimento sustentável serve como parâmetro para uma aplicação responsável dos recursos dos royalties do petróleo. Carla Canepa (2007, p. 57) nos traz a seguinte contribuição:

O desenvolvimento sustentável caracteriza-se, portanto, não como um estado fixo de harmonia, mas sim como um processo de mudanças, no qual se compatibiliza a exploração de recursos, o gerenciamento de investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e as mudanças institucionais com o presente e o futuro.

Para Sachs (1993), o desenvolvimento para ser sustentável precisa ser capaz de continuar de forma quase que permanente, ou seja, um processo de continuidade do produto, melhoria dos indicadores sociais e preservação do meio ambiente.

A idéia de desenvolvimento sustentável, por Rohde (1998), é calçada no atendimento das necessidades da população atual sem o comprometimento da satisfação das gerações futuras. O desenvolvimento sustentável situa seu foco na relação dos homens com a natureza e a utilização racional dos recursos dessa.

Assevera Sachs (1993), que o desenvolvimento sustentável pode ser visto a partir das dimensões social, econômica, espacial, ecológica e cultural. Dessa forma, essa perspectiva de desenvolvimento sustentável tem a ver, também, com a redução da pobreza e melhoraria da qualidade de vida da população. Os royalties do petróleo podem ser inseridos como aliado na busca da sustentabilidade, especialmente quando se trata de sustentabilidade social.

Da perspectiva da sustentabilidade social, os royalties do petróleo têm a possibilidade efetiva de minorar a exclusão social e a pobreza dos municípios beneficiários dessa renda. Para serem implementadas as metas do desenvolvimento sustentável, é necessário que sejam traçadas políticas públicas municipais locais com esse objetivo.

Quanto a possibilidade de responsabilização pelos custos sociais, a longo prazo da extração do petróleo, atribui ao consumidor a partilha dos referidos custos, ampliando a proteção às gerações futuras, Serra ( 2005, p. 22).

Sendo certo que também o consumidor final dos derivados do petróleo e gás, participem, de acordo com seu consumo, do financiamento público para enfrentamento das externalidades negativas geradas pelo uso do petróleo e gás como fonte de energia, ou insumo industrial.

Há ainda, a visão daqueles que entendem que a razão dos royalties é a de financiar políticas de promoção da justiça intergeracional, propugnam um uso bastante específico para o dinheiro do petróleo: “seja através da busca de fontes alternativas de energia, seja através de outras estratégias de proteção das rendas futuras, das gerações que não mais contarão com as riquezas minerais.” (SERRA e FERNANDES, 2005, p. 38).

Segundo Gomes (2005), o desenvolvimento sustentável sob uma perspectiva organizacional é balizado em três linhas fundamentais: performance social, ética e meio

ambiente, conceito esse conhecido como “triple botton line” em que o sucesso da corporação pode e deve ser mensurado não apenas pela performance financeira.

Ainda sob o viés da sustentabilidade social pode-se entendê-la como a consolidação de um processo de desenvolvimento orientado por outra visão, a da boa sociedade. Neste sentido, percebe-se que para se atingir um grau satisfatório de sustentabilidade deve-se investir nas potencialidades humanas e em sua melhor qualidade de vida (MENDES, 2009).

Augusto de Franco (1999) sobre a sustentabilidade na dimensão social, revela que o problema encontra-se na pobreza e defende o desenvolvimento local integrado e sustentável, por meio da política social de combate à fome, à miséria, à pobreza. Para tanto, há que se considerar a vulnerabilidade e a exclusão, heranças históricas de desigualdades sociais e regionais brasileiras e ainda características de concentração de renda, riqueza, conhecimento e poder.

A atuação dos governos municipais, por conhecer as questões e necessidades locais, é de fundamental importância na efetivação das ações que estimulem o desenvolvimento local, com a possibilidade de abarcar fatores como o acesso aos serviços públicos e a melhoria da qualidade de vida local, conforme ensina Coelho e Dowbor (1996). Ao conhecer de perto os problemas de seus municípios pode o gestor agir localmente de forma mais eficiente é esse um dos motivos que a atual disciplina legal sobre royalties do petróleo considerou para fazer o pagamento no local da extração, logo pode o gestor beneficiário desse aporte financeiro aplicá-lo no local de forma mais eficiente.

Um aspecto importante é o trazido por Rocha e Varela (2003), quando afirmam que seria necessário um trabalho de conscientização dos gestores públicos, com o objetivo de enfatizar a importância das características e vocações locais, gerando mais efetividade no desenvolvimento social sustentável para as gerações futuras, com ações adequadas aos recursos provenientes das compensações financeiras, afirmam ainda que a integração dos municípios é muito importante, já que os municípios são semelhantes e muitos problemas são de interesses comuns, por isso requerem políticas de desenvolvimento integradas, porém respeitando as características de cada um, bem como as diferenças em função do volume de recursos que recebem.

Pensar localmente é, pois, premissa indispensável para que a economia local mantenha a vida e o poder da comunidade, utilizando as aptidões e recursos de seus moradores. O desafio seguinte é distribuir de maneira equânime os benefícios

advindos do desenvolvimento e mantê-los por largo espaço de tempo, para todos os grupos sociais. (CANEPA, 2007, p.59).

Tratando-se de um recurso natural e exaurível, premente é a preocupação com a perpetuidade da receita do petróleo. Silva (2003) defende que uma das formas de cuidar dessa renda a longo prazo, seria a vinculação dos recursos à atividades específicas.

A meta de desenvolvimento sustentável, para ser mais do que um slogan, tem que se basear em definições rígidas, objetivos quantificáveis e indicadores de progresso ou de atraso em relação a esses objetivos. Uma das mais complicadas áreas para um tratamento analítico é a dos recursos exauríveis, pela óbvia razão de que esses recursos irão esgotar, ressalta Mikesell (1994).

Preocupação que se mostra ainda mais grave, no que toca as gerações futuras, de uma determinada área específica que foi possuidora de campos de exploração de petróleo, já que essas áreas serão sobremaneira afetadas. Por isso defendem que os recursos dever ser aplicados prioritariamente nessa área, com o fim de ressarcir a população futura daquela região, Leal e Serra ( 2003, p. 170).

Este aspecto previsível dos movimentos de saída de capitais e de pessoas nos territórios que atendem à atividade de exploração de recursos não renováveis aponta para a justeza da aplicação de *royalty* nessas regiões. Ora, se uma região é intensamente impactada pela atividade petrolífera, maior será, *ceteris paribus*, seu esvaziamento econômico quando do fim das reservas.

Quanto ao tratamento diferenciado por região, onde se extrai o petróleo, Bergaman (2007, p. 36) afirma que “naturalmente a promoção da justiça intergeracional passa por um tratamento diferenciado das regiões, e o estudo das possibilidades de diversificação é fundamental para que os impactos negativos da escassez do óleo sejam atenuados.”

É inegável que a extração do petróleo acarreta danos, dessa maneira, maior a responsabilidade das empresas exploradoras em compensar essas ocorrências, incluindo nos seus custos operacionais o ressarcimento pela possibilidade de danos ainda desconhecidos, aplicando nesse caso o princípio da precaução, juntamente com ações afirmativas do governo para aplicação e arrecadação dos recursos. Segundo Cristiane Derani (1997, p. 113), na obra Direito Ambiental Econômico:

Essa precaução, visando à garantia de um meio ambiente física e psiquicamente agradável ao ser humano, impõe uma série de ações básicas pelo governo. (...) Precaução é cuidado in dubio pro securitate. O princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento do perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Esse princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana.

A grande injeção de recursos advindos do petróleo no local da extração, os municípios, deve ser acompanhada por um incremento significativo e evidente em áreas de grande carência da população local. O que se percebe é que não é acompanhada, a melhoria da qualidade de vida, no mesmo ritmo do aumento de recursos injetados. O que se põe em questão é onde e com que qualidade estão sendo feitos os investimentos, para a geração do desenvolvimento social sustentável.

O aumento contínuo em termos de quantitativos de renda *per capita* ou do Produto Interno Bruto por si só não significa desenvolvimento, uma vez que para uma nação ou região desenvolver-se, necessário se faz que atrelado ao crescimento quantitativo haja o crescimento qualitativo promovido pela alocação dos recursos econômicos para os diversos setores da sociedade, tais como educação, saúde, habitação, saneamento, emprego, distribuição de equitativa renda, preservação ambiental, entre outros. (CANEPA 2007, p. 80).

A aplicação sustentável dos recursos auferidos com a extração do petróleo é um desafio do poder público, que é responsável pela administração desse dinheiro e do gasto apto a propiciar uma melhoria da qualidade de vida da população local. Dentre as várias opções que existem, sem dúvida uma delas é sugerida por Canepa (2007) ao afirmar que a qualidade de vida passa pela escolha que os dirigentes municipais fazem ao privilegiar a saúde de seus cidadãos dentro de uma ótica ampliada de qualidade de vida.

O desenvolvimento sustentável dentro de um município passa por diversos fatores que devem ser levados em conta, dada a complexidade de desafios existentes em uma determinada localidade. Para Richard Rogers (2001) exige-se uma ampla compreensão das relações entre cidadãos, serviços, políticas de transporte, de geração de energia e todas essas facetas devem

estar entrelaçadas. Afirmar ainda que o principal elemento condicionante é a própria pessoa humana.

Tomando-se a perspectiva da qualidade de vida, proposta por Nelson Saule Junior (1997) afirma que para existir o desenvolvimento sustentável social é preciso uma política pública que torne efetivos os direitos humanos, de modo a garantir a pessoa humana uma qualidade de vida digna.

Pode-se verificar o caráter de sustentabilidade de um município quando além de evitar a degradação ambiental, este reduz as desigualdades sociais, promove ações coletivas voltadas à comunidade carente, faz planejamentos políticos que promovam o desenvolvimento e o bem-estar para as gerações presentes e futuras.

Uma cidade é considerada sustentável na medida em que é capaz de evitar a degradação e manter a saúde de seu sistema ambiental, reduzir a desigualdade social, promover seus habitantes de um ambiente construído saudável, bem como construir pactos políticos e ações de cidadania que o permitam enfrentar desafios presentes e futuros. (CANEPA, 2007, p. 247)

A gestão dos royalties do petróleo com vistas à sustentabilidade social passa necessariamente pelo envolvimento da população diretamente interessada, como um incentivo a democracia participativa. A informação aliada ao atendimento das reais necessidades da população pode fazer um binômio de maior eficiência na busca da aplicação correta e sustentável dos recursos advindos da extração do petróleo.

Há, porém, ainda um grande obstáculo a transpor: o acesso a todas essas informações pelos cidadãos. O ideal da democracia participativa não funciona se os indivíduos não puderem se apoderar do conhecimento produzido pelos técnicos processá-lo e devolver tais informações na forma de sugestões para que os projetos possam ser implementados considerando-se as necessidades reais da população, com o envolvimento de todos os atores nesse processo, tornando-os todos comprometidos com as ações a serem implementadas. E a criação de um sistema local de informação ao cidadão é algo hoje factível, tanto porque as tecnologias modernas o permitem, mas também porque existe um caminho jurídico para a disponibilização dessas informações. (CANEPA, 2007, p. 250)

É preciso evidenciar que a questão do desenvolvimento social sustentável, especialmente quanto aos royalties do petróleo, está intimamente relacionado a questões ligadas às gerações futuras. Cristiane Derani (1997) assevera que o desenvolvimento sustentável passa por uma relação intertemporal, ao vincular a atividade presente aos resultados que dela podem retirar as futuras gerações.

Os royalties são fontes alternativas, não naturais, de compensação pelo uso de uma determinada matéria que gerou riqueza, em que o bem é permutado em pecúnia como forma de repor uma perda por parte das gerações atuais e futuras, porém esse gasto deve ser tanto para manter as gerações, no momento presente, quanto recompor as gerações futuras, por isso a aplicação desse numerário deve ser sustentável e justa.

Ressaltando a perspectiva da sustentabilidade econômica, a real contribuição da atividade extratora depende: a) da riqueza gerada; b) do reinvestimento em outras atividades para a manutenção do nível de bem-estar social, quando a atividade mineral estiver exaurida; c) das políticas governamentais para controle dos potenciais efeitos positivos e negativos, consoante afirma Eggert (2000).

Quanto a permuta entre recursos naturais e capital, as gerações futuras ficam a mercê das escolhas presentes, como pontua Carvalho (2008, p. 24):

Com efeito, se há a substituição quase perfeita entre recursos naturais e capitais reproduzíveis, pode-se dizer que a soma das utilidades das diferentes gerações é maximizada, mas não se pode afirmar que a equidade entre as gerações é garantida, uma vez que os recursos naturais pertencem a todos, o que também significa dizer que pertencem a todas as gerações. Substituí-los por capitais reproduzíveis atende aos requisitos da ética utilitarista, mas não torna as gerações (presente e futuras) equitativas, na medida em que somente a primeira passa a ter o direito de escolha sobre a utilização dos recursos naturais em questão.

Para existir a cessão de recursos entre o período presente e o futuro, é preciso que haja acontecido o acúmulo de um excedente que pode ser transferido, explica Gianetti (2006). Destacando assim a necessidade da justiça e do equilíbrio no gasto dessa compensação, de modo a ser sustentável a aplicação da verba do petróleo. Logo, cada geração precisa resguardar uma determinada parcela de sua renda para assegurar a mesma utilidade presente para as gerações futuras.

A visão do gestor público municipal ordinariamente situada no imediatismo, para atender pendências presentes, necessita tomar nova perspectiva, especialmente no que tange a exploração de recursos naturais não-renováveis.

[...] é possível também verificar que os municípios sergipanos apresentam elevado grau de dependência das rendas petrolíferas, fato que torna a economia destes municípios bastante fragilizada, uma vez que as rendas petrolíferas mesmo sendo volumosas, não são estáveis e nem definitivas. ( SILVA, 2008,p.145.)

Por se tratar de uma atividade que se esgota com a extração, a exploração do petróleo gera uma compensação financeira à localidade onde ocorre. É necessário demonstrar que a referida compensação não é ao setor público, entendido como administração pública, mas a toda sociedade, especialmente às gerações futuras.

A promoção da justiça entre as gerações deriva de uma boa aplicação, no presente, dos royalties do petróleo que passa necessariamente pelas escolhas políticas, que se põe em pratica através de políticas públicas adequadas e complexas.

A caracterização de uma política como promotora da justiça intergeracional não é simples: investimentos em educação e saúde, melhoria da infra-estrutura e modernização administrativa são alguns exemplos. Assim, as políticas voltadas para a promoção da justiça intergeracional se confundam com aquelas voltadas para o desenvolvimento, ambas se caracterizando pela preocupação com o bem-estar das futuras gerações. BREGMAN ( 2009, p.35)

Ao se adotarem medidas de gasto dessas compensações financeiras é preciso cumprir certas metas, estabelecer modos, métodos e conceitos que propiciem uma melhor aplicação desse dinheiro. O desenvolvimento social sustentável, com seus métodos, modelos e formas de atuação para alcançar o seu fim pretendido, é um caminho que se abre para a aplicação do numerário advindo da extração do petróleo. Alguns autores como Franco, Canepa e Veiga qualificam a sustentabilidade no mesmo grau de importância da liberdade, da democracia, igualdade e segurança.

A aplicação dos royalties do petróleo de modo a tornar esse recurso uma verdadeira herança às gerações futuras é o desafio dos municípios petrolíferos. Com a aplicação desse

dinheiro, de forma correta, será possível tornarem-se independentes, no futuro, desse numerário.

### 3.1 Princípio jurídico da sustentabilidade

O Direito Ambiental também se ocupou de construir um conceito de princípio da sustentabilidade, dada a importância que apresenta a questão da sustentabilidade. Frederico Amado (2011) conceitua como sendo decorrente da ponderação que deve ser feita entre o direito fundamental à sadia qualidade de vida e o direito ao desenvolvimento econômico, tanto para as gerações presentes quanto para as gerações futuras.

O conceito de desenvolvimento econômico sustentado é uma construção interdisciplinar que, ademais de constituir-se em princípio jurídico, retira da ciência econômica a expressão “desenvolvimento econômico”, à qual é agregada a noção ecológica de sustentabilidade ambiental, para ao final significar o desenvolvimento econômico que seja sustentado a partir da preservação do meio ambiente como um direito de todos, essencial à sadia qualidade de vida, portanto, a ser preservado para as gerações presentes e futuras. (GOMES, 1.999 p. 42)

O aspecto interdisciplinar do princípio jurídico em tela demonstra que o Direito não anda desconectado da realidade social, ao inverso, o Direito reflete a realidade social. A interdisciplinaridade, sob o aspecto jurídico demonstra que o termo sustentabilidade esta em construção, sendo transformado e alterado constantemente, apropriando-se de termos e conceitos dos mais variados ramos do conhecimento. Leff (1999) chega a defender que a interdisciplinaridade como método para se chegar a um conhecimento integrado, é a partir dela que se obterá respostas para a crise da racionalidade da modernidade. O Direito contribui para essa interdisciplinaridade na medida em que exporta seus conceitos, agregando mais um campo do saber aos já consagrados na discussão da sustentabilidade.

Ainda quanto ao conteúdo do princípio jurídico da sustentabilidade, Celso Antonio Pacheco Fiorillo apresenta sua contribuição:

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que hoje temos a disposição. (FIORILLO, 1999. p. 31)

Um dos aspectos da sustentabilidade para o Direito implica dizer que são estabelecidos padrões legais que disciplinam o que seja sustentável, padrões esses que se socorrem dos mais diversos ramos do conhecimento, mas ainda sim padrões. Então sustentável deve ser entendido como obediência ao estabelecido como sustentável. Logo, são definidos critérios, parâmetros e números para se aferir a sustentabilidade. Estando dentro da margem estabelecida por lei, pode-se dizer que determinada atividade é sustentável juridicamente.

Na esfera do Ministério do Meio Ambiente foi publicada a Portaria nº 61, de 15 de Maio de 2008, estabelecendo práticas de sustentabilidade ambiental a serem atendidas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelos órgãos a ele vinculados quando efetuarem compras públicas de modo a serem sustentáveis, legalmente, tais compras. Essa portaria estabelece o que deve ser entendido como sustentável, para o Ministério do Meio Ambiente. Observe-se abaixo um dos aspectos da expressão legal do princípio jurídico da sustentabilidade, com nítido caráter positivista, na norma em destaque:

Art. 2º Nos procedimentos licitatórios de compras públicas sustentáveis, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas, os responsáveis pelas compras deverão, desde que observadas a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993 e legislação vigente, adotar, entre outras, as seguintes práticas sustentáveis:

I - a adoção de procedimentos racionais quando da tomada de decisão de consumo, observando-se a necessidade, oportunidade e economicidade dos produtos a serem adquiridos;

II - a aquisição de lâmpadas de alto rendimento, com o menor teor de mercúrio entre as disponíveis no mercado (base em laudos técnicos) e de cabos e fios de alta eficiência elétrica e baixo teor de chumbo e policloreto de vinila-PVC;

III - o uso de correio eletrônico, sempre que possível, em vez de papéis;

IV - a aquisição de produtos e equipamento duráveis, reparáveis e que possam ser aperfeiçoados;

V - a adoção de práticas corretas de descarte de resíduos, partes e componentes de produtos obsoletos, incluindo, quando necessário a realização de procedimentos licitatórios para descarte desses;

VI - a utilização do papel reciclado, no formato A4, 75 g/m2, que dar-se-á de forma progressiva em razão da adequação à capacidade de oferta do mercado;

VII - o desenvolvimento e implantação de projetos de ilhas de impressão;

VIII - a aquisição, e utilização de impressoras duplex, respeitando-se o tempo de vida útil para aquelas que compõem o estoque de equipamentos deste Ministério e entidades vinculadas;

IX - a impressão frente e verso de documentos, incluindo as correspondências oficiais;

X - a impressão dupla por folha, no que couber;

XI - o desenvolvimento e implantação de medidas de redução de consumo e racionalização de água, bem como de reuso de água;

XII - a previsão da utilização de produtos biodegradáveis nos contratos de limpeza e conservação.

Vencida as considerações iniciais sobre o princípio em questão, vejamos outra espécie, mais ampla de normatização, na legislação brasileira, a cerca da sustentabilidade jurídica.

A legislação ambiental brasileira apresenta um conceito legal inserido em outra lei. A lei 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente). O artigo 2º dispõe que : a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

O artigo 4º da referida lei continua, complementando a determinação anterior : A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

Na declaração do RIO/92, no seu princípio de também nº 4 afirma: Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente em relação a ele.

Percebe-se que o texto legal inserido na Política Nacional do Meio Ambiente possui um conteúdo mais aberto, mais volátil, ou seja, mais interpretativo. Logo, constata-se que o princípio jurídico da sustentabilidade pode ser também disciplinado de modo a propiciar o alcance às mais variadas situações.

A forma mais interpretativa de normatizar tem sua importância, por permitir que se abarquem situações imprevistas diante da complexidade fática das diversas situações concretas da vida.

Além da legislação infra-constitucional, a Carta Magna vem trazer a positivação do citado princípio, nos artigos 170 e 225, respectivamente inseridos no capítulo da ordem econômica e do meio ambiente, com o objetivo de desenvolver o país economicamente e socialmente garantindo a preservação e defesa do meio ambiente para a presente e futuras gerações. Possuem a nítida finalidade de equilibrar a utilização racional do meio ambiente e a atividade econômica.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - função social da propriedade;
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Percebe-se que os artigos têm a mesma origem hierárquica constitucional, logo devem ser compatibilizados. A propriedade privada tem o mesmo valor da função sócio-ambiental da propriedade, a livre concorrência compartilha do mesmo artigo da defesa do meio ambiente. Ressaltando a imposição da redução das desigualdades regionais e sociais, que está inserida no mesmo artigo dos antecedentes.

O artigo destinado ao meio ambiente impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Necessário se faz compreender a sustentabilidade como um princípio constitucional não só ambiental, como também um princípio interdisciplinar, de cunho social, empresarial, administrativo e econômico, tarefa importante para o interprete da dogmática jurídica moderna, em busca da efetividade das idéias da solidariedade e da dignidade protegidas pelo Estado Democrático de Direito.

A sustentabilidade na conjuntura socio-constitucional, propõe-se a aproveitar a racionalidade e a técnica do discurso econômico e ao mesmo tempo corrigir as desarmonias frente ao social, que é o verdadeiro lugar do debate. O desenvolvimento sustentável deve se ajustar a um critério mais pluralista, mais solidário. (SALGADO, 1998).

O princípio em tela passa por um aspecto político já que necessariamente interfere na preparação das políticas públicas, pois somente com sustentação não imposta unilateralmente, a decisão adquire bons frutos para todos, não apenas no presente, mas numa perspectiva de futuro. O imperativo de se ajustar a sustentabilidade ao âmbito das decisões políticas foi primeiramente apontada pelos ambientalistas elevando à sustentabilidade a categoria de princípio jurídico.

O enquadramento da sustentabilidade como princípio constitucional do Direito não é apenas uma questão estilística, mas uma proteção da mais alta hierarquia jurídica. O Direito tem o encargo de traçar orientações básicas para a sociedade buscando a pacificação e o equilíbrio das forças de poder. As normas jurídicas não são postas tão só para punir, mas, sobretudo para orientar as condutas sociais, de modo a propiciar o equilíbrio social. O Direito possui três funções fundamentais: a) promover a solidariedade social; b) satisfazer as necessidades pessoais; e c) solucionar os conflitos de interesses (LISBOA, 2008, p. 3).

Os debates jurídico-constitucional sobre a sustentabilidade estão inseridos em um contexto de necessidade coletiva ambiental e social. Cabe ao Direito Ambiental, como norma social da referida temática dar a essa questão um tratamento compatível com os ditames do

Estado Democrático de Direito. Dessa forma, para se estabelecer uma sociedade sustentável é importante não apenas uma mudança de atitude momentânea, modista, mas a construção de uma nova mentalidade jurídica. Incorporar a sustentabilidade ao Direito, e a proteção decorrente disso, constitui a ampliação dos horizontes e de efetividade da Constituição brasileira.

### 3.2 Políticas públicas e royalties do petróleo

A complexidade do tema exige a análise de conceitos chaves para compreendermos o intrincado mecanismo das políticas públicas no aproveitamento e aplicação dos royalties do petróleo.

Os royalties, como todo recurso que entra nos cofres do governo, servem para atender a finalidade pública, ou seja, atingir o interesse público, o bem comum. Finalidade preponderante do administrador público é alcançar, por meio de suas ações e escolhas, o interesse público. Ressalta Hely Lopes Meirelles ( 1998, p. 88): “[...] a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público.”

Todas as ações do administrador público devem ser pautadas na busca da finalidade pública, escopo fundamental da gestão da *res* pública. Para se atingir esse comando moral e legal passa-se necessariamente pela utilidade pública, obrigatória na aplicação de qualquer numerário proveniente da Administração Pública. Segundo Rui Cirne Lima (1982, p. 15) “A utilidade pública é a finalidade própria da administração pública, enquanto provê à segurança do Estado, à manutenção da ordem pública e à satisfação de todas as necessidades da sociedade.”

O interesse público pode ser entendido como uma extensão dos direitos individuais, vista sob o aspecto coletivo. Celso Antônio Bandeira De Mello (2001, p. 29) entende o interesse público como “[...] o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.”

É nesse contexto de afetação dos recursos advindos dos royalties do petróleo à finalidade e utilidade pública que surge o interesse e a obrigatoriedade de fiscalização, por parte das autoridades competentes e da sociedade, dessa extraordinária fonte de receita.

A fiscalização tem o escopo de impedir que a gestão desses recursos seja pautada na irresponsabilidade, no clientelismo e no favor individual. Chama atenção para essa realidade José Matias-Pereira ( 2009, p. 194);

Se na gestão de determinado bem ou serviço público grupos que compõem a arena decisória estabelecem relações onde predominam a irresponsabilidade na alocação de recurso e na prestação de contas, o clientelismo e o favor individual, ao invés da responsabilidade fiscal e financeira dos recursos, da universalidade de procedimentos e da eficiência administrativa, a qualidade de funcionamento do bem ou serviço público estará comprometida e vai trazer efeitos negativos no longo prazo para o conjunto da nação, e sobre tudo naquela área específica onde a política atua.

Ao poder executivo é dada a atribuição de aplicação e gestão de recursos públicos, cabendo ao Prefeito, Governador e Presidente a escolha e a definição de sua política de gastos e investimentos. Evidente que todo gasto público depende de lei para ser implementado, porém a escolha de como e onde gastar o dinheiro público é uma decisão política, decorrente de lei, mas ainda uma escolha que passa necessariamente pelo chamado mérito administrativo. O Poder Executivo é conduzido por políticas públicas.

Inicialmente é preciso apreender o que pode ser entendido como política. Para isso socorremo-nos aos ensinamentos de José Matias-Pereira ( 2009,p. 190);

A expressão política possui inúmeras definições. Política, num sentido amplo pode ser aceita como uma forma de atividade humana, correlacionada ao poder, e que busca atender a necessidade de conveniência e interesses diversos, processos institucionalizados e pacíficos.

Pode-se afirmar que as políticas públicas são o meio pelo qual os governos agem para atingir a finalidade pública. É ainda o meio pelo qual o executivo externaliza suas escolhas. Dessa forma mostra-se necessário o fortalecimento, intelectual e moral, dos gestores públicos, dada a sua importância para reduzir as desigualdades sociais.

A concretização do processo para reduzir as enormes desigualdades sócio-econômicas e ambientais no Brasil exige uma administração pública competente. Assim, fica cada vez mais evidenciada nos processos simultâneos de globalização e descentralização a necessidade de fortalecer o papel do gestor público, estimulando, além da participação popular, que busquem novos modelos e formas de organização administrativo-institucional da ação do Estado.( MATIAS-PEREIRA 2009, p. 24)

As políticas públicas podem ser conceituadas como instruções de ação governamental, ou ainda, conjunto de planos direcionados à sociedade, em que são delineadas metas e objetivos a serem executados pelo Estado. Maria Paula Dallari Bucci traz a sua visão de políticas públicas como sendo: “O fundamento mediato e fonte de justificação das políticas públicas é o Estado social, marcado pela obrigação de implemento dos direitos fundamentais positivos, aqueles que exigem uma prestação positiva do Poder Público (BUCCI, 1996, P. 135).”

O objeto de que trata a política não é algo simples, pois envolve uma gama de fatores complexos, é o que nos apresenta José Matias-Pereira( 2009, p. 187):

O objeto de análise de políticas públicas envolve uma grande teia de atividades, todas elas relacionadas direta ou indiretamente com a análise das coisas e consequências da ação governamental. Nesse sentido, a análise de política preocupa-se como os problemas encontrados pelos fazedores de política ( policy makers), buscando, assim, ajudar na solução, por meio da utilização da inteligência, criatividade e habilidade.

Ainda quanto ao conceito de políticas públicas Comparato (1997, p. 18) afirma que: “[...] as políticas públicas são programas de ação governamental”. Uma espécie de padrão de conduta que marca uma meta a ser atingida para melhoria das condições econômicas, políticas ou sociais da comunidade.

Ressalva importante há de ser feita, já que o cenário político brasileiro demonstra ser comum a confusão entre política pública e mandato eletivo, imputando os feitos e realizações de um plano de governo à figura do governante. A maior parte das políticas públicas promovidas pela administração que deixa o poder é abandonada pela que sucede. Um agravante quando se fala em royalties do petróleo, já que o sucesso da boa gestão desse recurso passa necessariamente pela multiplicação do seu investimento, pois como já foi falado, trata-se de um recurso finito, devendo seus ganhos ao menos serem os mais perenes possíveis.

O tema das políticas públicas e sua repercussão na gestão dos recursos do petróleo indicam a consolidação do Estado Democrático de Direito e dos direitos constitucionais, especialmente os direitos sociais. As escolhas políticas devem primar por trazerem benefícios

concretos aos cidadãos, bem como buscar eficiência na gestão e administração do dinheiro público.

A administração pública chamada gerencial, é um modelo pensado para dar maior eficiência na concretização dos direitos sociais, ela possui características que as diferenciam do modelo tradicional de administração pública que não se preocupava com resultados. A administração pública gerencial possui as seguintes características: é orientada ao cidadão, prima pela busca de resultados, descentralização de suas atividades, incentiva a criatividade e inovação.

Algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupõe que os políticos e os funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos. (PEREIRA 2006, p. 28)

No modelo constitucional brasileiro a atribuição da Administração Pública é efetivar o bem comum, através de políticas públicas aptas a trazer desenvolvimento à sociedade. O papel de gerir, planejar e direcionar os recursos financeiros é dever do governo. A possibilidade de controle jurisdicional é um dos centrais problemas que se põem acerca da implementação de políticas públicas.

A Administração Pública lida com vinculação positiva à lei, podendo fazer, unicamente o que a lei permite. Com a implementação do Estado Democrático de Direito e o princípio da legalidade, as escolhas do Chefe do Executivo, passam a ser limitadas e condicionadas pela lei.

Ao tratar da vinculação da Administração Pública à lei e da exigência de conformidade das escolhas do administrador público ao documento legal, obviamente não se esta vedando de forma hermética alguma margem de escolha, que sempre há.

Além das opções meramente políticas, há uma forma de escolha administrativa, essa é chamada de discricionariedade, que se dá através do mérito administrativo. Na lição do professor Celso Antônio Bandeira de Mello (1999, p. 365), acerca do mérito administrativo:

Mérito do ato é o campo de liberdade suposto na lei e que efetivamente venha a remanescer no caso concreto, para que o administrador, segundo critérios de conveniência e oportunidade, decida-se entre duas ou mais soluções admissíveis perante a situação vertente, tendo em vista o exato atendimento da finalidade legal, ante a impossibilidade de ser objetivamente identificada qual delas seria a única adequada.

Para o Direito Administrativo, consoante a idéia de José Cretella Junior (1998, p. 154), “mérito é a indagação da oportunidade e conveniência do ato; é a zona franca em que a vontade do agente decide sobre as soluções mais adequadas ao interesse público; é a sede do poder discricionário do administrador, que se orienta por critérios de utilidade”. Para Fagundes (1951, p. 189) “o mérito também contém um sentido político, vinculado ao dever da boa administração”.

A discricionariedade administrativa é liberdade de atuação conforme o Direito. O conceito de mérito administrativo é de grande relevância, pois é através dele que se compreende a discricionariedade administrativa. O administrador legitimado pelo ordenamento jurídico conta com certa margem de liberdade para decidir como atingir interesse. Para Di Pietro (2008, p. 201), a discricionariedade acontece quando “o regramento não atinge todos os aspectos da atuação administrativa; a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis.”

Hely Lopes Meirelles (2004, p. 166) esclarece que “A rigor, a discricionariedade não se manifesta no ato em si, mas sim no poder de a Administração praticá-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público.”

Os atos podem ser vinculados ou discricionários no que se refere ao grau de liberdade de apreciação da Administração Pública para expedi-los.

São vinculados os praticados pela Administração Pública sem a menor margem de liberdade. A Administração Pública edita-os sem qualquer avaliação subjetiva. A lei, nesses casos, encarrega-se de prescrever, com detalhes, se, quando e como a Administração deve agir (GASPARINI 2000, p. 72)

As formas de controle judiciais sobre as políticas públicas é questão importante a ser tocada, bem como a validade das normas que a compõem. É nesse contexto que a gestão dos

royalties pode vir a ser fiscalizada, ainda que em conformidade com a lei, sua aplicação pode ser controlada e questionada quanto à política de gastos desse numerário. Apresenta sua contribuição Comparato (1997, p. 18-19):

Uma lei editada no quadro de determinada política pública, por exemplo, pode ser inconstitucional, sem que esta última o seja. Inversamente, determinada política governamental, em razão da finalidade por ela perseguida, pode ser julgada incompatível com os objetivos constitucionais que vinculam a ação do Estado, sem que nenhum dos atos administrativos, ou nenhuma das normas que a regem, sejam, em si mesmos, inconstitucionais.

França (2000, p. 3) traz a seguinte lição: “Não há administração pública democrática sem controle. O controle da administração pública representa um dos meios mais hábeis e adequados para garantia do acesso à ação estatal, fazendo-se através de diversos meios.”

A atividade administrativa, incluindo-se nesta a gestão dos recursos dos royalties, pode ser controlada externamente e internamente, com o objetivo de se aferir a consonância dos atos administrativos ao comando da finalidade pública. O controle interno é feito pela própria Administração. O controle externo é realizado pelo Tribunal de Contas, órgão esse auxiliar do Poder Legislativo, e ainda pelo Judiciário. Diógenes Gasparini (2005, p. 818) sobre o controle da administração pública: “[...] é a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente”.

Não é lícito impedir o controle judicial das políticas públicas com o argumento de que se tratam de questões unicamente políticas. As políticas públicas possuem notório conteúdo jurídico, havendo imperativa necessidade do Judiciário em fiscalizar sua legalidade e conformidade com a Constituição.

Conforme leciona Miguel Seabra Fagundes “O Poder Judiciário, pela natureza da sua função, é chamado a resolver as situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, tem lugar aí o controle jurisdicional das atividades administrativas” (FAGUNDES, 1984, p.105).

O atual modelo constitucional outorga grande responsabilidade ao Poder Judiciário quando provocado pelo Ministério Público, já que atribui o papel de garantir a

implementação dos direitos sociais fundamentais, quando atribui força normativa à constituição.

[ ]...pode-se dizer que a doutrina nacional atualmente se direciona no sentido da força normativa da Constituição. De uma forma geral, enquadrando o caso na “reserva do possível”, isto é, sendo razoável o sacrifício de recursos exigido pela coletividade em prol da efetivação de determinado direito social, o Judiciário poderá exigir a sua concretização pelo Poder Público. Não há que se negar que o dispositivo impresso no art. 5º, §1º da CF/88, que trata da aplicabilidade direta e imediata das normas de direitos e garantias fundamentais, se aplica também aos direitos sociais, econômicos e culturais. (PESSOA, ROCHA 2009)

O controle das políticas públicas busca seu fundamento na hierarquia da Constituição, norma superior a todas as demais normas e aos Poderes estatais. O Judiciário exerce sua atribuição de garantir a supremacia da Constituição, ao realizar o juízo de constitucionalidade das políticas públicas.

A prerrogativa que dispõe o Poder Judiciário para opinar e decidir, inclusive como palavra final, é chamado de princípio da inafastabilidade da tutela jurisdicional. Significa dizer que o Poder Judiciário não pode ser excluído da possibilidade de conhecer e resolver em última instância um conflito. Conforme se verifica da análise do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É a base da sociedade moderna e democrática, pois é do Estado o monopólio da justiça, com vistas a evitar a barbárie do passado, que era baseada na autotutela (possibilidade de usar da força para solucionar uma contenda).

A despeito do exposto, existem juristas que discordam da possibilidade de fiscalização, por parte do judiciário, quando se trata de políticas públicas. Argumento contrário a judicialização das políticas públicas é exposto por Fábio Medina Osório (2005, p. 15):

O certo é que a judicialização das políticas públicas, longe de representar um saudável avanço do Estado Democrático de Direito, traduz uma última e desesperada reação social, esta sim produto de conquistas históricas, através de mecanismos institucionais de pressão, contra a omissão dos governantes e gestores públicos. O pior é que essa reação poderá cobrar seu preço, através da crescente politização dos órgãos fiscalizadores, com sua participação ativa na formulação e implementação de políticas públicas originariamente de competência do Poder Executivo.

Argumenta Osório que a intromissão do judiciário acaba por usurpar atribuições essenciais do Executivo, quando retira a palavra final de como e onde aplicar os recursos públicos já que primordialmente a função de gerir, planejar, aplicar é da competência do gestor e não do juiz.

Prossegue o doutrinador supracitado afirmando que trocar o personagem do Poder Executivo pelo do Poder Judiciário por si só não mudam os resultados.

Tampouco se pode ignorar que nenhum juiz ou tribunal, num pedaço de papel, tem a fórmula mágica para produzir recursos materiais ou humanos, de molde a qualificar todo o setor público, porque estamos diante de um problema de dimensões mais políticas do que jurídicas. (OSÓRIO 2005, p. 15);

A despeito da consistência das alegações trazidas para demonstrar a complexidade e divergência do tema, não entendemos como negativa a possibilidade de fiscalização por parte do judiciário.

O Poder Judiciário deve ser entendido como promotor da cidadania, como uma possibilidade de fiscalização que se abre ao cidadão para vigiar as ações governamentais e pleitear à efetivação dos direitos sociais. Não deve ser interpretado como carrasco do Poder Executivo, nem como seu substituto. É por meio do judiciário que a população tem a possibilidade de acesso a conhecer e cobrar a efetiva aplicação dos royalties como compensação financeira e seu aproveitamento racional sob os critérios da razoabilidade. Ressalta Carlos Roberto Siqueira Castro (1998, p. 175).

A ampliação da competência judicante a ponto de possibilitar aos juízes e tribunais o controle meritório dos atos do Poder Público conduz à justificável proeminência dos órgãos do Poder Judiciário na disputa decisória quanto à "razoabilidade" e "racionalidade" das leis e dos atos administrativos.

Ademais do que fora exposto cabe a ressalva da existência da separação dos poderes, cabendo ao judiciário a defesa da Constituição, o controle constitucional dos atos dos executivos e legislativos.

A atribuição do controle da constitucionalidade das leis, dos atos da Administração e das políticas públicas, não outorga ao judiciário a supremacia sobre o executivo e o

legislativo. Entretanto o que há é a supremacia da Constituição sobre as leis e atos administrativos e essa decisão cabe ao judiciário.

A característica essencial do Estado Democrático de Direito é a supremacia da Constituição. O Estado adquire legitimidade na proporção que assegura as liberdades fundamentais e fomenta os direitos sociais. É nesse aspecto que se verificam grandes possibilidades de efetivação de Direitos sociais, constitucionalmente garantidos, através da utilização dos recursos advindos do petróleo e sua efetiva aplicação para o fim a que foi criado. A população conhecedora dessa possibilidade de atuação do judiciário ganha, então, um leque de possibilidades de fiscalização e efetiva aplicação desses recursos a benefício dos cidadãos.

Percebe-se que o controle jurisdicional de políticas públicas não fere a separação de poderes, mas sim o inverso, já que visa garantir a implementação de direitos sociais, com a adequação das políticas públicas aos ditames constitucionais.

Os royalties do petróleo com adequada política de gastos podem vir a fomentar grandes transformações sociais. É dessa forma que se apresenta a fiscalização das políticas públicas pelo judiciário, como órgão responsável pela promoção da adequada distribuição a população dos recursos provenientes do petróleo.

Uma gestão pública responsável, respeitando a Constituição, com ampla fiscalização pelo Ministério Público, sociedade e pelo Poder Judiciário pode ser o caminho para a efetivação de Direitos sociais através dos royalties do petróleo. Essa notável fonte de renda deve ser tratada pelas políticas públicas como ganhos efetivamente voltados ao social.

As políticas públicas têm um papel fundamental, pois é por meio delas que se efetivam os investimentos, as escolhas e a correta aplicação de molde a gerar duradouros frutos desses valores. É no campo das políticas públicas que surge a possibilidade da vinculação legal dos royalties do petróleo e também da criação de fundos soberanos para a gestão dos rendimentos do petróleo. Não se pode olvidar que para se auferir todas as possibilidades benéficas da atividade política e gestão da coisa pública, deve haver envolvimento e fiscalização tanto da população quanto das autoridades.

O instrumento jurídico mostra-se como uma arma competente na cobrança da aplicação do dinheiro público de maneira legal, moral, transparente e principalmente eficiente para que os recursos auferidos não se percam no tempo com gastos desnecessários. É na

fiscalização das escolhas políticas que se tem como transformar e reverter o dinheiro dos royalties a benefício da população.

## CAPÍTULO IV

## 4 Vinculação dos royalties do petróleo

A vinculação legal dos royalties do petróleo é uma proposta com vistas a conter a grande liberdade que atualmente gozam os gestores públicos. Com a vinculação os recursos do petróleo já viriam predestinados, desde o seu ingresso nos cofres públicos, não possibilitando o desvio da destinação prescrita em lei.

Quando se fala em vinculação legal, vem a tona à aplicação efetiva do princípio constitucional da estrita legalidade em matéria administrativa. Não admitindo margem de escolha, quanto a sua destinação.

A administração pública, em todas as esferas: municipal, estadual e federal, só pode fazer algo determinado em lei, logo inclusive para que haja qualquer espécie de vinculação, esta deve partir também de uma lei.

O caminho para o nascimento de uma lei, bem como suas espécies estão disciplinados em diplomas legais, com a finalidade de dar surgimento válido e eficaz a uma norma legal. A Constituição Federal disciplina o processo de formação das leis.

A construção de uma lei válida depende da observância de todo o chamado processo legislativo. São espécies normativas : I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções.

Quando se fala em processo legislativo devemos ter em mente que se trata do percurso legal para a formação de leis válidas e em consonância com os preceitos constitucionais. Para Jose Afonso da Silva ( 2010, p. 524). “Por processo legislativo entende-se o conjunto de atos realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.”

Toda idéia e todo projeto precisam necessariamente passar pelo processo legislativo para se transformar em lei válida.

Processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito. Esses atos são: ( a ) iniciativa legislativa; ( b ) emendas; ( c ) votação; ( d ) sanção e veto; ( e ) promulgação e publicação. ( SILVA 2010, p. 525)

O processo legislativo nacional distribui as competências legislativas da seguinte forma: a União elabora leis nacionais que valem em todo o território nacional, os estados podem elaborar suas próprias leis com eficácia territoriais restritas a sua unidade federativa e os municípios podem elaborar suas próprias leis de âmbito local. “A autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa.”( HORTA 1964, p. 49).

Uma lei instituidora pode vincular a aplicação dos royalties do petróleo, no âmbito nacional, se partir de uma lei nacional federal. As leis estaduais podem estabelecer vinculações de suas receitas restritas ao seu estado e os municípios podem criar leis de efeitos concretos que vinculem as receitas de royalties no âmbito de suas cidades.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é o da predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos estados tocarão as matérias e assuntos de interesses regional, e aos municípios concernem os assuntos de interesse local. (SILVA 2010, p.478)

Outro benefício que advém da vinculação é a possibilidade de estabelecer consultas públicas para aplicação dos royalties, permitindo a participação popular. Franqueando a participação dos cidadãos desde as discussões até a aplicação efetiva dos recursos.

As leis ambientais demonstram a possibilidade do uso de tais expedientes de consulta e já dispõem de instrumentos que permitem tais participações populares. Diversas leis ambientais colocam esse como requisito para o aproveitamento de determinada área.

A exemplo da necessidade de consulta pública, observe-se o que diz a lei ambiental nº 9985/2000 que trata do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Logo podemos afirmar que uma lei que vinculasse a aplicação dos royalties do petróleo poderia trazer em seu texto legal a necessidade de consulta à população diretamente interessada.

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de **consulta pública** que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

Com esse instrumento democrático a população da área beneficiada com os royalties do petróleo pode opinar onde e em que áreas devem ser investidos tais recursos públicos, já que a comunidade é a maior interessada na aplicação eficiente. A consulta pública configura um instrumento democrático de atuação direta da população.

A possibilidade de opinar na aplicação dos recursos, além de trazer o olhar dos beneficiados diretos, permite a fiscalização direta por parte dos cidadãos.

Outro exemplo quanto a possibilidade de ouvir a população envolvida tem-se na resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, traz a obrigatoriedade de audiências públicas para se obter licença ambiental, quando se tratarem de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental.

Artigo 3º – A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de **audiências públicas**, quando couber, de acordo com a regulamentação. ( Resolução CONAMA 237/97)

Com as normas supracitadas fica clara a possibilidade de inserção de regulamentação semelhante, em leis que tratem da aplicação dos royalties do petróleo.

Observou-se que é possível a participação popular, como sendo um dos benefícios da vinculação legal. Os contornos e possibilidades de vinculação mostram-se muito variados, indo desde a participação popular à vinculação a áreas específicas como saúde, educação, emprego, renda, meio ambiente, proteção à infância.

Existem diversos projetos de leis tramitando na Câmara dos Deputados e no Senado Federal vejamos algumas propostas, a título de exemplo de como pode ser realizada a vinculação.

Eduardo Paes do PSDB do Rio de Janeiro apresentou os projetos de leis números 2042/2003 e 2043/2003 que propõem, ambos, a vinculação dos estados, territórios e municípios a aplicarem 20% da arrecadação em *royalties* do petróleo, na proteção ao meio ambiente. Apresentou ainda os projetos de leis números 4328/2004 e 4767/2005 que vincula 30% do valor arrecadado para uma poupança de reserva de dinheiro.

Carlos Nader do PL do Rio de Janeiro propõe a vinculação através do projeto de lei 4900/2005 que vincula as prefeituras, com a obrigatoriedade de destinarem os recursos dos

*royalties* do petróleo exclusivamente em investimentos de infra-estrutura, saneamento básico, revitalização da estrutura pesqueira, desenvolvimento econômico, saúde e educação, coibindo a aplicação do recurso em obras que não gerem retorno, renda e emprego.

Ari Kara do PTB de São Paulo apresentou o Projeto de lei número 7164/2006 que estabelece a vinculação à proteção ambiental por estados e municípios que recebem *royalties* pela produção de energia e/ou combustíveis.

Brizola Neto do PDT do Rio de Janeiro no projeto de lei número 323/2007 sugere à vinculação a aplicação de recursos provenientes de *royalties* do petróleo, exclusivamente para educação, ações ambientais, energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e saneamento básico.

Silvio Costa do PMN de Pernambuco em seu projeto de lei 381/2007 determina que 5% valor dos *royalties* sejam aplicados em programas da área de habitação e saneamento básico nos Estados e Municípios.

O Deputado Manato do PDT do Espírito Santos cujo projeto de número 413/2007 sugere a vinculação, pelo prazo de 5 anos, no mínimo, 1% dos recursos referentes aos *royalties* recebidos por estados e municípios, à aquisição, construção e manutenção de escolas e equipamentos necessários ao ensino.

Sandra Rosado (PSB/RN) com o projeto de lei 445/2007 institui a vinculação para os municípios que recebam valores a título de *royalties* ou compensação financeira pela produção de petróleo ou gás natural de aplicar 30% do total desses recursos em investimentos em suas respectivas zonas rurais.

Rogério Lisboa (DEM/RJ) com o projeto 2034/2007 que vincula percentual dos *royalties* dos estados e municípios para aplicação exclusiva em educação, infra-estrutura, ações ambientais e ações para diversificação econômica e desenvolvimento da economia local.

Henrique Fontana (PT/RS) com o projeto de lei número 4476/2008. Dispõe sobre a vinculação dos *royalties* do petróleo e gás natural em ações e programas públicos de educação, ciência e tecnologia.

Geraldinho (PSOL/RS) com o projeto de lei número 5941/2009, vincula a destinação dos *royalties* para investimentos sociais nas áreas de saúde, educação, infra-estrutura, meio ambiente e segurança.

Apesar da inúmera quantidade de projetos de leis que visam a vinculação legal dos royalties do petróleo tramitando em nosso país, ainda não existe uma lei aprovada que valide a vinculação, o que há são projetos de leis, ou seja, propostas tendente a possibilitar a vinculação legal.

Pela variedade de projetos de leis percebe-se que não há restrições expressas para a aplicação dos royalties do petróleo, salvo o impedimento de se pagar folha de pessoal.

Atualmente, por não haver lei aprovada que autorize a vinculação legal, impera a liberdade de aplicação e utilização dos recursos do petróleo pelos administradores públicos.

O que se vê, na prática da liberdade de destinação dos recursos do petróleo é a má aplicação e o desrespeito com o erário público. Verifica-se a política da “Micareta”, já que os gestores, por gozarem de liberdade na aplicação do dinheiro, escolhem aplicar o dinheiro público no pagamento de bandas e conjuntos musicais. De grande importância a cultura musical nacional, porém há áreas mais carentes que exigem maior preocupação do que a diversão da população local. Atualmente a escolha é definida pelo gestor público, já que se trata de área definida pelas políticas públicas de atuação do Poder Executivo.

A vinculação à lei mostra-se necessária para se evitar o desmando com o dinheiro público. Atualmente questionar a aplicação acima, não é tarefa fácil já que a gestão do recurso dos royalties é tarefa política, logo discricionária. Com a vinculação, o dinheiro auferido com a extração do petróleo já chegaria com destino certo para a sua aplicação. A vinculação à educação, à saúde, à geração de emprego e melhoria da renda da população geraria uma melhor qualidade de vida para a população das áreas beneficiadas com os royalties do petróleo.

Uma outra possibilidade, dada a característica multifacetada da vinculação legal, é a criação fundos soberanos, que será detalhada a seguir.

## 4.1 Criação de fundos soberanos

Uma alternativa que se apresenta para a gestão dos royalties do petróleo é a criação de fundo soberano. A idéia de um fundo soberano surge como uma opção para gerir e dar um melhor aproveitamento as receitas petrolíferas, trata-se ainda de um instrumento de política econômica, que permite o investimento e o uso programado desses recursos.

Um fundo soberano pode ser conceituado como uma forma de reserva financeira captada de uma determinada fonte de renda, para fins específicos de aplicação ou simplesmente acumulação de capital, possui objetivos financeiro e atuação estratégica. Paulo Spinger de Freitas ( 2009, p. 38) define :

Embora não haja uma única definição que englobe todos os seus aspectos, pode-se definir Fundos Soberanos como veículos financeiros de propriedade de Estados, que investem recursos provenientes da poupança do setor público em variados tipos de ativos. Esses recursos podem decorrer de superávits nominais ou em conta-corrente do balanço de pagamentos.

A principal função de um fundo soberano é a preocupação com as gerações futuras, que tem o intuito de garantir uma reserva de dinheiro para quando exaurirem os recursos naturais. Além da garantia para as gerações seguintes, o acúmulo gerado pelo fundo possibilita investimentos de grande porte.

A criação de fundos para administrar as rendas provenientes da mineração atende a, pelo menos, três objetivos: 1) evitar os efeitos nefastos da “maldição dos recursos”; 2) garantir benefícios às gerações atuais; e 3) promover o princípio de equidade intergeracional, gerando alternativas para a manutenção do nível de bem-estar socioeconômico após o esgotamento das reservas minerais. ENRIQUEZ ( 2006, p. 65 )

O fundo soberano é a expressão concreta da justiça intergeracional, trata-se de um instrumento hábil para concretizar a efetiva programação de apoio financeiro às gerações futuras que não mais contarão com a renda do petróleo.

Apresentam variados contornos os fundos soberanos, mas tem como ponto comum a preocupação com as gerações futuras, o acúmulo de recursos, a distribuição de rendimentos e a gestão financeira dos numerários auferidos.

A forma de gestão e distribuição dos frutos dos fundos pode variar bastante, já que a lei criadora é que definirá essas questões, mas de um modo geral os fundos existentes objetivam proporcionar melhorias na qualidade de vida da população nos aspectos sociais, ambientais e de justiça intergeracional.

A idéia de criar um fundo soberano, como meio de otimizar-se os recursos auferidos com a extração do petróleo, ocorreu no Kuwait, na década de 50. Tal artifício pretendia reduzir a dependência das reservas de petróleo poupando parte do dinheiro. Hoje muitos países copiaram a idéia do Kuwait, que foi o primeiro país a instituir um fundo soberano relacionado aos rendimentos do petróleo, especialmente por ser extremamente vantajosa e respeitar a justiça entre as gerações, além de minimizar a dependência do petróleo.

Possuem Fundos Soberanos : Arábia Saudita, Austrália, Alaska, Canadá, Cazaquistão, Chile, China, Cingapura, Coreia do Sul, Emirados Árabes Unidos, Irã, Líbia, Malásia, Noruega, Nova Zelândia, Rússia e Venezuela. A dimensão desse fundos expressa-se em números da seguinte proporção: 28 fundos administram ativos superiores a US\$ 1 bilhão, sendo que o maior deles, o Abu Dhabi Investment Authority, dos Emirados Árabes Unidos, detinha uma carteira de quase US\$ 900 bilhões (Griffith-Jones e Ocampo, 2008). Conforme dados do Sovereign Wealth Funds Institute-SWF, os 58 Fundos existentes somaram o valor de US\$ 3,9 trilhões de ativos financeiros em 2008.

A experiência internacional é importante pois tem a finalidade de instrumentalizar a construção de um modelo pátrio, apto a gerar resultados eficiente, já testados em países que adotam o sistema de fundos soberanos. Observem-se as experiências do Alaska, Noruega e Alberta:

Para ratificar a bem sucedida experiência internacional vejamos o Fundo do Alaska que foi criado no ano de 1976 pelo instrumento jurídico denominado emenda constitucional. A finalidade desse fundo era de resguardar recursos para as gerações futuras quando findassem as reservas de petróleo, além dessa finalidade de justiça intergeracional, outra preocupação inserida na aplicação dos recursos dos fundos que foi financiar o monitoramento ambiental. A capitalização desse fundo dá-se pela cobrança de taxas das petrolíferas que são aplicadas nos mercados financeiros e de capital, gerando lucros e bônus que são distribuídos aos cidadãos. A gestão desse fundo é de responsabilidade de um conselho eleito para tal fim. O fundo do Alaska é independente de outras receitas públicas e de interferências governamentais. Para que se proceda quaisquer mudanças é necessária a participação através de referendo popular.

O fundo da Noruega foi criado em 1990 como um fundo de petróleo estatal tem como finalidade Administrar as receitas do petróleo, garantir pensões para a população idosa, gerar benefícios sociais especialmente na área da saúde. Desses recursos parte é aplicado para cobrir déficit do orçamento e parte é destinada a investimentos no exterior. Tais dividendos são livres de ingerência política, porém é administrado pelo governo, por intermédio do Ministro das Finanças, que tem independência funcional, e o gerenciamento operacional é feito pelo Banco da Noruega. O fundo é utilizado como estabilizador econômico e social.

O fundo de Alberta foi criado em 1976, porém no ano 1997 foi reestruturado, após consulta popular sobre a necessidade de interferência pública. Sua finalidade é poupar, fortalecer e diversificar a economia, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Os recursos são investidos em ações, títulos da dívida e estoques. É usado também para programas na área de educação e saúde. O fundo é vinculado às contas públicas, e o governo o utiliza para realizar ajustes em seus gastos.

Dessa forma observe-se no quadro esquematizado a seguir, o exemplo do Alaska, da Noruega e Alberta. Destacou-se apenas esses três exemplos para sistematizar a experiência internacional com os Fundos.

Quadro 4.1.1 – Experiência internacional: Alaska, Noruega e Alberta

| Itens                            | Fundo do Alaska                                                                                                                                                                                                                    | Fundo da Noruega                                                                                                                                                                                                                         | Fundo de Alberta                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Quando e como foi criado?        | Alaska Permanent Fund Corporation – APFC, criado por emenda constitucional, em 1976, durante a fase de construção do oleoduto TransAlaska.                                                                                         | Em 1990, como fundo de petróleo estatal. Em 2005 passou a ser denominado de Government Pension Fund.                                                                                                                                     | Alberta Heritage Savings Trust Fund, criado em 1976 e reestruturado em 1997, a partir de consulta popular sobre a necessidade de ingerência pública.                             |
| Qual o objetivo?                 | Prover às futuras gerações com renda depois que as reservas de petróleo se esgotarem. Financiar o monitoramento ambiental.                                                                                                         | Administrar as receitas do petróleo proveniente da produção do Mar do Norte e assegurar pensões para a população idosa.                                                                                                                  | Poupar para o futuro. Fortalecer e diversificar a economia. Melhorar a qualidade de vida dos cidadãos de Alberta; 25% dos recursos devem ser usados em projetos de investimento; |
| Como se financia?                | Cobranças de taxas junto a empresas petrolíferas. Aplicações nos mercados financeiros e de capital, gerando dividendos e bônus que são distribuídos, per capita, a todos os cidadãos que vivem, pelo menos, há 12 meses no Alaska. | A cada ano as receitas líquidas do petróleo são depositadas no fundo, depois que o déficit do orçamento (não petróleo) é coberto. O total do fundo é investido no exterior, as decisões financeiras são livres de ingerências políticas. | Corresponde a 12% do valor bruto da produção de petróleo. Os recursos são investidos em ações, títulos da dívida, estoques e demais instrumentos financeiros.                    |
| Quanto possui?<br>Quem gerencia? | Em 2005, contava com US\$31 bilhões. É gerido por um conselho diretor formado por seis membros, designados pelo Conselho do Fundo. No APFC trabalham 93 pessoas.                                                                   | Em 2006 registrou US\$213 bilhões (tinha US\$7,4 bilhões em 1996). É administrado pelo governo, por intermédio do Ministro das Finanças e o gerenciamento operacional é feito pelo Banco da Noruega.                                     | Acumulou por volta de Cn\$28 bilhões (out/2005). Em 2005, o montante acumulado é de Cn\$12,4 bilhões.                                                                            |
| Como são                         | 50% não ficam capitalizando, não                                                                                                                                                                                                   | Diretamente, sob a forma de                                                                                                                                                                                                              | Na consulta popular, 51% dos                                                                                                                                                     |

|                                                |                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| distribuídos os benefícios?                    | sendo, portanto, movimentados. Outros 50% são aplicados e os seus dividendos e bônus distribuídos por todos os cidadãos (em 2005, cada cidadão do Alaska recebeu um cheque de U\$850; em 2000, o valor foi U\$1.963). | pensões, para as pessoas idosas; e, indiretamente, sob a forma de benefícios sociais, principalmente, na área da saúde.   | cidadãos de Alberta aceitaram que parte dos recursos seja usado para o pagamento da dívida pública da Província. O Fundo é usado também para programas na área de educação e saúde. |
| Qual o papel do governo no manejo desse fundo? | O fundo é independente de outras receitas públicas. Quaisquer mudanças nas leis pertinentes exigem referendo popular. A administração e o uso do fundo estão isentos de injunções políticas                           | Igual ao fundo de Alberta. O fundo é também utilizado como estabilizador macroeconômico. Potencializa o sistema de saúde. | O fundo é atrelado às contas públicas, e o governo o utiliza para realizar ajustes necessários nas contas públicas. O fundo está atrelado às injunções políticas                    |
| Quais semelhanças e divergências?              | Ambos distribuem os benefícios da extração do petróleo e gás diretamente aos seus cidadãos. Ambos emergiram de uma discussão ampla e democrática em sociedade de países ricos.                                        |                                                                                                                           | Há estudos sobre a possibilidade de substituição do imposto de renda pessoal (a partir de 2015) dos cidadãos de Alberta pelos ganhos provenientes do fundo                          |

Fonte: ENRIQUEZ (2006)

O Canadá, em 1976, também optou por criar um Fundo de investimento, que tinha o dever de gerir as receitas vindas do petróleo, com finalidade precípua da diversificação econômica, trazendo lucro para a sociedade e para a sua economia como um todo. “Seus objetivos eram o de reduzir o endividamento da província, promover a qualidade de vida dos seus cidadãos e diversificar a economia” (Serra, 2005, p. 130). Com isso o Canadá começou a realizar investimentos produtivos diretos e grandes incentivos sociais, tendo em vista à diversificação e desenvolvimento interno de sua economia.

Com o passar o tempo, visando uma maior lucratividade, no ano 1997, o Fundo Canadense reestrutura-se e começa a fazer aplicações no mercado financeiro, pois foca a manutenção da riqueza do fundo, para utilização futura, quando do fim das jazidas, já que se trata de um país com desenvolvimento elevado.

A opção do fundo soberano é uma alternativa exeqüível e já testada em diversos países, tem gerado bons frutos para os países que adotaram tais instrumentos de captação de recursos. Logo se verifica que a criação de fundos soberanos é mais uma alternativa para proteger as gerações futuras bem como minimizar o desperdício do dinheiro público advindo dos royalties do petróleo.

Os fundos soberanos para nascerem precisam de uma lei que os defina, atribuindo valores, percentuais, forma de aplicação e captação. A disciplina jurídica e a normatização variam de acordo com a legislação de cada país e de sua Constituição.

Recebem a denominação de fundos soberanos por sua característica de independência na gestão e aplicação dos recursos auferidos. Vale ressaltar que não significa que não haja participação do governo, mas sim uma autonomia gerencial. Caberá a lei de instituição definir os parâmetros e contornos do gerenciamento dos fundos.

Pode-se ainda cogitar a criação de fundos exclusivamente com o fim de acumular capital, reservando-os para as gerações futuras, como uma espécie de poupança em longo prazo, que tem como finalidade compensar às gerações futuras que não contarão mais com o petróleo. É possível a criação de um fundo de investimentos que tem por finalidade ampliar o rendimento auferido em aplicações rentáveis. Ainda é possível criar fundos com o objetivo específico de investir no social e em questões emergenciais.

Não existe nenhum impedimento legal que impossibilite a criação de fundos soberanos no ordenamento jurídico pátrio. O que não há ainda é uma lei nacional instituidora. É possível ainda cogitar a existência de mais de um fundo soberano. Tais fundos podem ainda ser fundos soberanos com atribuições nacionais, estaduais e municipais, todos com gestões próprias e independentes.

A primeira experiência brasileira sobre fundo acontece no Estado do Espírito Santo que criou um Fundo estadual para Redução das Desigualdades Regionais, criado pela lei estadual 116/2006, que tem como objetivo auxiliar os municípios que não recebem royalties. Esses municípios capixabas beneficiados pelo Fundo têm a obrigação de investir esses recursos em áreas determinadas pelo Governo Estadual, conforme estipulado na lei a seguir:

Art. 3º Os recursos repassados aos municípios deverão ser depositados em conta específica e serão aplicados exclusivamente em investimentos, inclusive os respectivos rendimentos financeiros das disponibilidades, visando:

- I universalização dos serviços de saneamento básico;
- II destinação final de resíduos sólidos;
- III universalização do ensino fundamental e atendimento à educação infantil;
- IV atendimento à saúde;
- V construção de habitação para população de baixa renda;
- VI drenagem e pavimentação de vias urbanas;
- VII construção de centros integrados de assistência social;
- VIII formação profissional;
- IX transportes;
- X segurança;
- XI inclusão digital; e
- XII geração de emprego e renda (LEI Nº 116/2006).

Ressalte-se que a lei capixaba deu enfoque para questões como saneamento básico, meio ambiente, educação, saúde, habitação, assistência social, emprego e renda, trabalho e segurança. Privilegiou questões eminentemente sociais.

A supracitada lei também criou um conselho para fiscalizar a aplicação dos recursos, que tem as seguintes atribuições:

§ 2º São atribuições do Conselho:

I fiscalizar a aplicação dos recursos;

II realizar avaliações semestrais sobre aplicação dos recursos;

III definir aplicabilidade dos recursos em consonância com o artigo 3º desta Lei;

IV enviar relatório sobre aplicação dos recursos e avaliação, nos meses de julho e novembro de cada ano, ao legislativo municipal e estadual (LEI Nº 116/2006).

A lei Estadual do Espírito Santo 116/2006 estabelece a criação de um conselho gestor, o que é característica comum aos fundos soberanos, com funções de avaliação, gerência, aplicação dos recursos.

A experiência do Espírito Santo é um exemplo da possibilidade de criação de fundos estaduais ou municipais para as mais diversas destinações, que permitiria a vinculação a determinados fins específicos, tais como educação, lazer, esporte, cultura, segurança, bem como a possibilidade de criação de um órgão fiscalizador diretamente auxiliado pelo tribunal de contas do estado.

A criação de fundos soberanos apresenta possibilidades infinitas de aplicação e utilização, mostra-se como um grande aliado tanto no tocante às questões ligadas à justiça intergeracional, quanto nas possibilidades de investimentos vultosos, ainda possibilita rentabilidade quando bem aplicado e ainda é capaz de investimentos no social e na população mais carente.

O fundo soberano criado com recursos do petróleo é um extraordinário instrumento econômico que têm a função de gerir e aplicar a renda decorrente da extração do petróleo e, com isso, promover a justiça intergeracional na distribuição dessas receitas. Outra função do fundo é reduzir excesso de liquidez, já que o dinheiro passa a não estar tão disponível, precisando passar por outra peneira para ser utilizado.

Dessa forma fica demonstrada a vantagem que há em se criarem fundos soberanos para gerir, aplicar, frutificar e ampliar os rendimentos do petróleo.

## CONCLUSÃO

## 5 CONCLUSÃO

Questões importantes foram tratadas nesse estudo em que se discorreu sobre aspectos de sustentabilidade e justiça social intergeracional . Destacou-se a importante questão das sujeições que os recursos advindos do petróleo passam por se tratarem de recursos públicos, como as limitações constitucionais e as possibilidades que as políticas públicas têm de mudar o atual cenário social dos municípios pesquisados. A relevância da legislação do petróleo, especialmente a disciplina legal dos royalties do petróleo, com suas limitações e meandros.

Da exposição da legislação referente ao petróleo percebemos que sua evolução esteve sempre atrelada à exploração econômica, com surgimento durante o período do Segundo Reinado passando por diversas fases alternando, quanto à titularidade das jazidas, entre propriedade do dono do solo a propriedade da União, passando pelo monopólio da União às atuais concorrências na exploração e produção, também decorrentes de exigências da economia cada vez mais global e competitiva.

Ainda decorrente da análise da legislação, questão central vista no trabalho foi o recebimento dos royalties do petróleo, que por disposição legal, funciona como contraprestação financeira pelo uso de um recurso natural exaurível. Os royalties são pagos mensalmente diretamente aos beneficiários e em grande quantidade.

A aplicação do dinheiro do petróleo, os royalties, atualmente é livre, ou seja, discricionária, o que franqueia uma grande margem de autonomia de seu gasto pelos prefeitos. Atualmente a única limitação para a aplicação desses recursos é quanto ao pagamento do quadro de pessoal permanente.

Os royalties do petróleo têm a potencialidade de ser um grande catalisador na busca pelo desenvolvimento social sustentável nos municípios pesquisados.

Viu-se que o Desenvolvimento Sustentável deve ser compreendido como uma alternativa de transformações econômicas estruturais, sociais e culturais que maximizam os recursos disponíveis no presente, sem esgotar, conservando recursos semelhantes para o futuro. Da perspectiva da sustentabilidade social, adotada pelo trabalho, os royalties do petróleo têm como possibilidade melhorar aspectos ligados à saúde, à educação ao emprego e renda, tudo com vistas a amenizar a exclusão social e a miséria dos municípios.

O desenvolvimento sustentável, com seus métodos, modelos e formas de atuação dá novas possibilidades a aplicação do dinheiro dos royalties do petróleo, ao ponto da sustentabilidade ser qualificada, por alguns autores, no mesmo patamar de importância da liberdade, da democracia, da igualdade e da segurança.

Entre as potencialidades geradas pelo numerário recebidos a título de royalties e a prática tem-se a percepção míope do gestor público municipal que é geralmente situada no imediatismo e só busca atender, com muita deficiência, pendências presentes, precisando tomar nova perspectiva, especialmente no que tange a exploração de recursos naturais não-renováveis, já que o desenvolvimento social sustentável por meio dos royalties do petróleo está fortemente relacionado a questões ligadas às gerações presentes e futuras.

A enorme arrecadação de recursos do petróleo auferida no local da extração, os municípios, deveria ser acompanhada por um aumento correspondente na área social, de grande carência da população local. O que se percebe é que a melhoria da qualidade de vida não bate com a quantidade de recursos recebidos. Apesar das restrições inerentes a atividade de gestão pública a que estão sujeitos os recursos públicos, no seu dispêndio.

Ao entrar nos cofres públicos todo dinheiro, seja do Município, Estado ou União, torna-se um recurso público e dessa forma sujeita-se aos princípios e normas referentes ao Direito Público Administrativo. Os rendimentos oriundos dos royalties de petróleo, ao ingressarem nos cofres da administração a título de receita pública, são automaticamente classificados como recursos públicos. Ficando sujeitos aos princípios insculpidos no artigo 37 da Constituição Federal tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com a legalidade vimos que os municípios só podem fazer gastos públicos mediante lei, então concluímos que toda despesa precisa de uma lei anterior que a autorize, entrando nos cofres dos municípios os royalties do petróleo só podem ser aplicados mediante lei. Do princípio da publicidade percebemos que todo ato público precisa ser divulgado amplamente, dessa forma para qualquer aplicação de verba pública necessária se faz a devida publicidade. Da impessoalidade percebemos que o dinheiro público não é instrumento de propriedade de uma específica gestão municipal, muito menos meio de promoção pessoal, que a gestão dos royalties do petróleo deve ser o mais impessoal possível servindo a coletividade, inclusive deixando o legado desse aporte financeiro para as gerações futuras como compromisso desvinculado da gestão atual, beneficiando as gerações futuras.

A moralidade, o mais abstrato dos princípios, diz respeito ao desempenho do administrador com honestidade, justiça, ética, honra e retidão, possibilitando aos administrados o direito de cobrar das autoridades públicas uma gestão responsáveis, não só quanto aos recursos públicos presentes, mas também com respeito às gerações vindouras. A eficiência revela-se nas escolhas e nos procedimentos adotados, entre os melhores possíveis, para atender ao interesse público, de forma mais rápida, transparente e moderna, enquadrando-se nele a aplicação sustentável e socialmente justa dos royalties do petróleo.

Dessa forma fica evidente, ao longo do trabalho, que a saída para melhorar a qualidade da aplicação e dos investimentos reside no fato de restringir a liberdade dos gestores públicos e para isso apresentam-se como meios de contenção da autonomia do administrador público, a vinculação legal dos recursos do petróleo e a criação de fundos soberanos para gestão e investimentos de tais recursos.

A vinculação do gasto dos royalties do petróleo apresenta-se como uma excelente alternativa para minimizar o desperdício e desrespeito com o dinheiro público, pois com a vinculação atrela-se o gasto a determinadas áreas específicas, reduzindo a liberdade do gestor, e com isso possibilitando uma fiscalização mais eficiente, porém para que haja qualquer espécie de vinculação, esta deve partir de uma lei, que infelizmente ainda não existe. Ressalte-se que não há nenhum impedimento constitucional para o surgimento da suposta lei que possibilite a vinculação dos royalties do petróleo.

A criação de fundos soberanos também se mostra como mais uma alternativa contra o desmando com o dinheiro auferido com os royalties do petróleo. O surgimento de fundos soberanos apresenta possibilidades infinitas de aplicação e aproveitamento, mostra-se como um grande aliado tanto no tocante às questões ligadas à justiça intergeracional, já que propicia o acúmulo de capital, quanto possibilita investimentos que tenham a finalidade de ampliar o rendimento auferido em aplicações rentáveis. Ainda é possível instituir fundos com o escopo especial de investir no social e em questões emergenciais. A experiência de fundos soberanos vem dando certo em vários países espalhados pelo mundo, especialmente quando atrelados a exploração petrolífera.

## REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (Brasil). **Tabelas contendo dados de pagamento dos royalties aos municípios.** Disponível em <[http://www.anp.gov.br/participação\\_gov/royalties.asp](http://www.anp.gov.br/participação_gov/royalties.asp)>. Acesso em 13 agosto. 2010.

AGENDA 21. **Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro. 3. ed. Brasília: Senado Federal de Edição Técnicas, 2001.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. **Mineração e meio ambiente na constituição federal.** São Paulo: Ltr, 1999.

BAJOIT, Guy. Olhares Sociológicos, Rostos da Pobreza e Concepções do Trabalho Social. In: Balsa, Casimiro; BONETI, Lindomar W.; SOULET, Marc-Henry (Orgs). **Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: uma abordagem transnacional.** Ijuí: Ed. Unijui, 2006.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 11. ed., São Paulo: Malheiros, 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BARBOSA, Décio Hamilton (Coord.). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural.** Rio de Janeiro: ANP, 2001.

BARRETO, Celso de Albuquerque. 2005. **Geopolítica do petróleo: Tendências mundiais pós-guerra do Iraque de 2003. Brasil: situação e marco regulatório.** In: Ribeiro, Marilda R.de Sá. **Estudos e Pareceres Direito do Petróleo e Gás.** 1ª ed., 2005, Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. S. O. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). In: ACOSTA, A. R.; VITALE, M. A. F. (org.) **Família: redes, laços e políticas públicas**. São Paulo: IEE / PUC-SP, 2003.

BELLEN, Hans Michael van. **Indicadores de Sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

BREGMAN, Daniel, **Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no brasil**, universidade federal do rio de janeiro instituto de economia. Rio de Janeiro 2007

BREGMAN, Daniel e QUEIROZ, Helder. Rio além do petróleo: **Notas sobre a experiência internacional de aplicação de royalties, boletim no.3**. Março 2008, disponível em: <[http://www.rioalemdopetroleo.com.br/article.php3?id\\_article=112](http://www.rioalemdopetroleo.com.br/article.php3?id_article=112), a cesso em: 02/10/2010.>

BANDINI, Blog Dukaramba, **As 7 Maravilhas de Dubai**, Agosto de 2007, disponível em: <<http://blog.dukaramba.com/42/as7maravilhasdedubai.html>, acesso em 05/10/2008. BRASIL . ANP – Agencia Nacional do Petróleo e Gás. **Produção de petróleo**. In: [www.anp.gov.br/doc/dados\\_estatisticos/Producao\\_de\\_Petroleo\\_b.xls](http://www.anp.gov.br/doc/dados_estatisticos/Producao_de_Petroleo_b.xls) – acesso em 12/08/2010

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Decreto 395 de 29 de Abril de 1938**. Declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado em produzido no país, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1938. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Decreto 93.189 de 29 de Agosto de 1986**. Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela PETROBRÁS e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. **Lex**: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1986. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Decreto 01 de 11 de Janeiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da Compensação Financeira instituída pela Lei 7.990, de 28 de Dezembro de 1989, e da outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1991. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Decreto 2.705 de 03 de Agosto de 1998**. Define Critérios Para Calculo e Cobrança das Participações Governamentais de que trata a Lei 9.478, de 6 de Agosto de 1997, aplicáveis as Atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção de Petróleo e Gás Natural, e da outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1998. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Lei 2.004, 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 Anônima, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1953. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1985. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Lei 7.525, de 22 de julho de 1986**. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1986. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1989. In: < [www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 1997. In: <[www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRASIL. **Medida Provisória 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001**. Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 2001. In: <[www6.senado.gov.br/legislacao](http://www6.senado.gov.br/legislacao) - acesso em 15/10/2010.

BRUNDTLAND, Gro Harlem (Org.). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

BUCCI, Maria Paula Dallari. As **políticas públicas e o Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 13, São Paulo: Malheiros, 1996.

CAÇADOR, Sávio, B. **Os impactos dos royalties do petróleo na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e de seus municípios**. Monografia de Conclusão de Curso em Economia, Universidade federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

CANEPA, Carla. **Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade**. São Paulo: RCS, 2007.

CARVALHO, Flávia C. Lopes. **Aspectos Éticos da Exploração do Petróleo: os royalties e a questão intergeracional**. Dissertação mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2008.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. **O devido processo legal e a razoabilidade das leis na nova Constituição do Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

COELHO, F. Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local. *In*: CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Desenvolvimento local**: geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas**. Revista dos Tribunais, ano 86, n. 737, março, São Paulo, 1997.

CRETELLA JÚNIOR, José **Manual de direito administrativo**. 6º ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

CUNHA, Dirley. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. **Alterações dos contratos administrativos – economicidade, razoabilidade e eficiência**. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 40.de Janeiro, 2003.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DOWBOR, L. A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. *In*: CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Desenvolvimento local**: geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996.

DUTRA, Luis Eduardo Duque. **Petróleo, preços e tributos**: experiência internacional e política energética nacional. Rio de Janeiro: Tama, 1998.

ENRÍQUEZ, Maria Amélia Rodrigues da Silva. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica** Vol. 5: 61-73. 2006

EGGERT, Roderick G. 2000. **Sustainable Development and the Mineral Industry** (cap.2) In James M. Otto e John Corde (eds) *Sustainable Development and the Future of Mineral Investment* (Paris, United Nations Environment Programme) Mikesell, Raymond F. 1994. *Sustainable development and mineral resources*. *Resources Policy*, 20 (2): 83-86.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; DIAFÉRIA, Adriana. **Biodiversidade e patrimônio genético no direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 31.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Invalidação judicial da discricionariedade administrativa**. 1º ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

FRANCO, Augusto de. **Somente o desenvolvimento sustentável pode superar a pobreza no Brasil**. In: *Revista da Promoção da Saúde*. Brasília, ano 1, n. 2, nov/dez, 1999.

FRANCO, M. A. R. **Planejamento ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos**, SP, Atlas 2003.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 5º ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 2000.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIANETTI, E. **O Valor do Amanhã**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

GOBETTI, Sérgio. **Noruega não paga royalties aos municípios**, O Estado de São Paulo, 26/08/2008. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/117691.htm>>. Acesso em: 30/09/2010.

GOMES, Patrícia Pereira Vasques. **Análise comparativa dos princípios de sustentabilidade e aplicação de indicadores sócio-ambientais em Itamonte**. . Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal Fluminense, 2005.

GOMES, Sebastião Valdir. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Síntese Ltda, 1.999.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.com.br>>. Acesso em 13 set. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 8.ed. São Paulo: Dialética, 2001.

LEAL, J. Agostinho & Serra, Rodrigo V. 2003. **Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos**. In: Piquet, Rosélia. Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

LEFF, Enrique. **Educação ambiental e desenvolvimento sustentável**. In REIGOTA, Marcos (org.). Verde cotidiano: o meio ambiente em discussão. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LIMA, Rui Cirne. **Princípios do Direito Administrativo**. 5ª edição. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1982.

LISBOA, Márcia. 2003. A festa dos Royalties. **Revista Rumos**, Maio de 2003.

LISBOA, Roberto Senise. **Direito civil de A a Z**. Barueri: Manole, 2008.

LUCCHESI, Celso Fernando. Petróleo. **Revista do Instituto de Estudos Avançados**, São Paulo, v. 12, n. 33, p. 17-40, ago., 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATTOS, Dirceu Lino de. **O petróleo no Brasil**. In: DALEMONT, Étienne. O petróleo. Tradução de Wanda da Motta Silveira. 2. ed. São Paulo: Difusão européia do livro. 1961.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno de acordo com a EC 19/98**. 4º ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. **Controle da administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

\_\_\_\_\_. **O direito administrativo em evolução**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1989.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. Revista das Faculdades Santa Cruz, v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009.

MODESTO, Paulo. **Notas para um Debate sobre o Princípio Constitucional da Eficiência. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 10, maio/junho/julho, 2007. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>. Acesso em 5 de agosto de 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORAIS, Dalton Santos. **A eficiência administrativa como princípio do Direito Administrativo brasileiro**. Revista Zênite – IDAF: Informativo de Direito Administrativo e LRF. Ano IV, nº 39, outubro 2004/2005.

MOREIRA, Alinie da Matta. **O princípio da eficiência na Administração Pública**. Revista IOB de Direito Administrativo. São Paulo v. 3, n. 33, set, 2008.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

NEDER, H. D.; BUAINAIN, A. M.; LIMA, F. **Evolução e pobreza rural no Brasil**. FIDA: Campinas, 2007.

OSORIO, Fabio Medina. **Novos Rumos da Gestão Pública Brasileira: Dificuldades teóricas ou operacionais?** Revista Eletrônica sobre a reforma do Estado. Salvador. n.1, mar-mai 2005. Disponível em [www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br). Acesso em 01 fev.2010.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. **A aplicação e os impactos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos**. 2003. Trabalho de conclusão de curso (Trabalho final)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

PIRES, Paulo Valois. **A evolução do monopólio estatal do petróleo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. Disponível em: <[www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)>. Acesso em: 20 nov. 2010.

PETRÓLEO. In: ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional. São Paulo: Encyclopaedia Britannica do Brasil Publicações Ltda, 1983, v. 16, p. 8851

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 21-38.

PESSOA, Flávia Moreira Guimarães. ROCHA, Lorena. **Gripe suína, Tamiflu e Efetivação Judicial de Políticas públicas: uma análise comparada BrasilXAfrica do Sul**. Aracaju: Evocati Revista n. 45, set. 2009 Disponível em: < [http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=358](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=358) >. Acesso em: 30 mai. 2010.

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

REAL, M., **Metodologias e Critérios para Análise de Alternativas Energéticas para o Transporte Rodoviário no Brasil com Foco na Sustentabilidade**. Tese de D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil. 2005

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. **Direito do petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

RICHARDSON, Roberto. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas,1999.

ROCHA, A.; VARELA, M. D. **Utilização de royalties e compensações financeiras da exploração da energia hidroelétrica na promoção do desenvolvimento local**. São Paulo: Sebrae, 2003.

ROCHA, Fábio. **Em Dubai, a Época de Crescimento Parece Interminável**, 22 de Julho de 2008,disponível em: <http://geofabio.blogspot.com/2008/07/emdubaipocadecrescimentoparece.html>>, acesso em 06/10/2010.

ROCHA, Maria Isabel Baltar (org.). **Trabalho e gênero – mudanças, permanências e desafios**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

ROGERS, Richard. **Cidades para um pequeno planeta**. Barcelona: Editorial Gustavo Gill, As, 2001.

ROHDE, G. M. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. *In*: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ROMÃO, Mauricio Costa. Distribuição de renda, pobreza e desigualdades regionais. *In*: CAMARGO, José Marcio; GIAMBIAGI, Fabio (Orgs.). **Distribuição de Renda no Brasil**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

SACHS, Ignacy . **Estratégias de Transição para o Século XXI – Desenvolvimento e Meio Ambiente**. Studio Nobel – FUNDAP, 1993.

SALAMA, P. DESTREMAU, B. **O tamanho da Pobreza**. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SALGADO, Joaquim Carlos. O Estado Ético e o Estado Poiético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 24, n. 2, p. 3-34, abr./jun. 1998.

SALGADO, Joaquim Carlos. Globalização e Justiça Universal Concreta. *In*: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 89, Belo Horizonte, 2004, p. 47-62.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodología de la investigación**. México: McGraw-Hill, 1991.

SANTOS, Antonio Raimundo. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. **Royalties do petróleo à luz do direito positivo**. Rio de Janeiro: Esplanada, 2001.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SERRA, Rodrigo & Patrão, Carla. 2003. **Impropriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil**. In: Piquet, Rosélia. Petróleo, royalties e região. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

SERRA, R. , FERNANDES, A. **A Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil e os Riscos de sua ‘Financeirização’**, Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano VII, n. 11 (jan), pp.30-38, 2005.

SILVA, Gicélia Mendes da. **Territórios do Petróleo em Sergipe**. Tese (doutorado em geografia) Universidade Federal de Sergipe, programa de pós-graduação em geografia, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 655.

SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES URBANOS. Disponível em:  
<[http://www.planejamento.gov.br/planejamento\\_investimento/conteudo/noticias/indicadores\\_urbanos\\_internet.htm](http://www.planejamento.gov.br/planejamento_investimento/conteudo/noticias/indicadores_urbanos_internet.htm)>. Acesso em: 10 out. 2010.

TEIXEIRA, Gilmara Emilia. **Faces e interfaces da pobreza e do desenvolvimento: uma análise para a cidade de Montes Claros (MG)**. Montes Claros: PPGDS/UNIMONTES, 2007.

VEIGA, José Eli da. **Meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Senac, 2005.

VIEIRA, Thea Maria de Paiva. **Proposta de indicadores de sustentabilidade para o setor de distribuição de combustíveis: o caso da Petrobras distribuidora**. Niterói, 2005 (Dissertação Mestrado em Sistemas de Gestão - Universidade Federal Fluminense).

WARHURST, A. & Auty, R. **Sustainable Development in Mineral Exporting Economies. Resources Policy**, March: 1993.

YERGIN, Daniel. **O petróleo: uma história de ganância, dinheiro e poder**. Tradução de Leila Marina Di Natale, Maria Cristina Guimarães e Maria Cristina L. de Góes. São Paulo: Scritta, 1992.

ZANDONADI, D. & BRIDI, R. Descoberta Histórica de Petróleo no Estado: Reserva de 2 bilhões de barris está em rochas com tamanho nunca visto no país. **A Gazeta**, Vitória, 22 nov. 2008.

## APÊNDICE

**APENDICE A – TABELA PROJETO DE LEI 2000-2010**

| Projeto de Lei/ Ano | Autor                       | Ementa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Situação                    |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 2356/2000           | Paulo Feijó (PSDB-RJ)       | Autoriza os estados e municípios a utilizarem a compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural com despesas do quadro permanente de pessoal e pagamento de dívidas.                                                                                                                                                                                                                                       | Arquivada.                  |
| 2954/2000           | João Grandão (PT/MS)        | Retira a restrição quanto à aplicação dos recursos de compensação financeira na manutenção do quadro permanente de pessoal de estados e municípios e dispõe que na hipótese de atraso no repasse do pagamento dos <i>royalties</i> , inclusive pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, incidirão encargos financeiros equiparados aos aplicados sobre os débitos em atraso dos contribuintes com a união. | Arquivada.                  |
| 3018/2000           | Rita Camata (PMDB/ES)       | Altera os critérios de distribuição dos <i>royalties</i> , beneficiando a totalidade dos municípios, estados, territórios e Distrito Federal através da constituição de um Fundo Especial a ser contemplado tanto pelos recursos dos <i>royalties</i> correspondentes a 5%, quanto pelos excedentes.                                                                                                                           | Arquivada.                  |
| 4359/2001           | Feu Rosa (PSDB/ES)          | Estabelece critério para a demarcação da divisa entre os estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva.                                                                                                                                                     | CAINDR – Pronta para pauta. |
| 4859/2001           | Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) | Atribui ao TCU a competência para fiscalizar o cálculo, a distribuição e aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras e dos <i>royalties</i> pela utilização de recursos hídricos e pela exploração mineral.                                                                                                                                                                                               | Aguardando Parecer          |
| 5520/2001           | Clementino Coelho (PPS/PE)  | Destina percentual da verba arrecadada com a cobrança de <i>royalties</i> decorrentes da lavra em plataforma continental, a todos os                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Arquivada.                  |

|           |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                   |
|-----------|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
|           |                          | estados, municípios e DF, segundo os critérios do FPE e FPM.                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                   |
| 7188/2002 | Poder Executivo          | Desvincula a receita de <i>royalties</i> e participações especiais, pertencentes à União, de fundos, despesas e entidades, mantidas as vinculações ministeriais.                                                                                                                                                                                                       | CCJC –<br>Aguardando<br>designação de<br>relator.                 |
| 7472/2002 | Gustavo Fruet (PSDB/PR)  | Define os critérios que o IBGE deve seguir para traçar a projeção dos limites territoriais dos estados e municípios confrontantes e a delimitação entre estados vizinhos produtores de petróleo e gás natural, com vistas a participação nos resultados ou pagamento de compensação financeira.                                                                        | Tramitando em<br>conjunto<br>(Apensada ao PL<br>1618/2003).       |
| 1428/2003 | Benedito de Lira (PP/AL) | Altera a distribuição dos <i>royalties</i> devidos pela produção de petróleo e gás natural na plataforma continental brasileira, reduzindo a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia de 25% para 20%, e garantindo 5% para a Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca, para financiamentos de programas e projetos de desenvolvimento do setor pesqueiro. | CCJC –<br>Aguardando<br>parecer.                                  |
| 1618/2003 | Mauro Passos (PT/SC)     | Altera a distribuição das participações governamentais, garantindo maiores recursos para estados e municípios não produtores de petróleo.                                                                                                                                                                                                                              | CME – Pronta para<br>pauta.                                       |
| 1636/2003 | Eduardo Cunha (PP/RJ)    | Altera a distribuição das participações governamentais, elevando a participação relativa dos estados produtores em detrimento dos municípios produtores.                                                                                                                                                                                                               | CME – Tramitando<br>em conjunto<br>(Apensada ao PL<br>1618/2003). |
| 1678/2003 | Eduardo Paes (PSDB/RJ)   | Obriga os estados, territórios e municípios a aplicarem 20% da arrecadação em <i>royalties</i> do petróleo, na proteção ao meio ambiente.                                                                                                                                                                                                                              | MESA –<br>Arquivada.                                              |
| 2042/2003 | Eduardo Paes (PSDB/RJ)   | Especifica a vedação do uso das participações governamentais com pagamento de pessoal (restringindo a utilização para qualquer gratificação de ordem permanente e proibindo a cobertura de contratos de terceirização de mão-de-obra). Possibilita o pagamento de dívidas, por parte dos municípios, decorrentes de débitos de natureza                                | MESA –<br>Arquivada.                                              |

|           |                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                           |
|-----------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
|           |                           | tributária com o Estado. Propõe incrementos ao sistema de controle e fiscalização, como a manutenção de registro contábil auxiliar, para o controle das receitas, despesas e movimentação financeira relativas aos recursos recebidos a título de compensação financeira. Incentiva a criação de consórcios entre os municípios e estados beneficiários, para promoção de ações ambientais. |                                                           |
| 2043/2003 | Eduardo Paes (PSDB/RJ)    | Cria a obrigatoriedade de aplicação de 20% dos <i>royalties</i> destinados aos estados e municípios em ações ambientais.                                                                                                                                                                                                                                                                    | MESA – Arquivada.                                         |
| 3318/2004 | Carlos Rodrigues (PL/RJ)  | Cria fundo constituído por 5% da arrecadação dos <i>royalties</i> , pagos em decorrência da extração de petróleo, para ser investido nos 10 municípios com IDH mais baixo, nos estados beneficiados com os <i>royalties</i> pagos.                                                                                                                                                          | MESA – Arquivada.                                         |
| 4328/2004 | Eduardo Paes (PSDB/RJ)    | Obriga os Entes Federativos beneficiados por <i>royalties</i> a depositar em um Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> 30% do montante.                                                                                                                                                                                                                                           | MESA – Deferido o pedido do autor de retirada do projeto. |
| 4767/2005 | Eduardo Paes (PSDB/RJ)    | Obriga os Entes Federativos beneficiados por <i>royalties</i> a depositar em um Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> 30% do montante.                                                                                                                                                                                                                                           | MESA – Arquivada.                                         |
| 4887/2005 | Rose de Freitas (PMDB/ES) | Dispõe que as parcelas de <i>royalties</i> pela produção de derivados de petróleo e recursos minerais pertencentes aos estados e municípios serão distribuídas, respectivamente, na razão inversa de suas classificações segundo IDH-M.                                                                                                                                                     | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).  |
| 4900/2005 | Carlos Nader (PL/RJ)      | Institui que as prefeituras destinem os recursos dos <i>royalties</i> do petróleo exclusivamente em investimentos de infra-estrutura, saneamento básico, revitalização da estrutura pesqueira, desenvolvimento econômico, saúde e educação, coibindo a aplicação do recurso em obra que não gerem retorno, renda e emprego.                                                                 | MESA – Arquivada.                                         |
| 7164/2006 | Ary Kara (PTB/SP)         | Estabelece a obrigatoriedade de proteção ambiental por estados e                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | MESA32 – Arquivada.                                       |

|           |                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                          |
|-----------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
|           |                            | municípios que recebem <i>royalties</i> pela produção de energia e/ou combustíveis.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                          |
| 7290/2006 | Rodolpho Tourinho (PFL/BA) | Define "indústria petroquímica de primeira e segunda geração" como fornecedora de produtos petroquímicos básicos (eteno, propeno e resina termoplástica) e a inclui como beneficiária de programas financiados pela distribuição de <i>royalties</i> .                                                                                                                                                                                | CFT – Aguardando parecer.                                |
| 7695/2006 | Ricardo Santos (PMDB/ES)   | Estabelece critérios para aplicação de recursos dos <i>royalties</i> decorrentes da produção de petróleo em áreas de abrangência da SUDAM e da SUDENE e nos projetos finalísticos de criação e manutenção de unidades de conservação, nos estados e municípios onde ocorrer a produção de petróleo e gás natural.                                                                                                                     | CFT31 – Aguardando parecer.                              |
| 299/2007  | Nelson Meurer (PP/PR)      | Pela proposição, todos os estados e o Distrito Federal passam a fazer jus à fonte de recursos provenientes dos <i>royalties</i> . Também a totalidade dos municípios brasileiros passa a receber um valor nunca inferior a R\$ 600 mil anuais. Além disso, concede aos estados e municípios com menor IDH-M a maior parte dessa arrecadação e, inversamente, as menores parcelas aos estados e municípios mais ricos e desenvolvidos. | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003). |
| 323/2007  | Brizola Neto (PDT/RJ)      | Dispõe sobre a aplicação de recursos provenientes de <i>royalties</i> do petróleo, exclusivamente para educação, ações ambientais, energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e saneamento básico.                                                                                                                                                                                              | CME – Aguardando parecer.                                |
| 341/2007  | Julio Cesar (PFL/PI)       | Estabelece novo critério de distribuição de <i>royalties</i> pela produção de petróleo, gás natural e xisto betuminoso, entre os estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com os critérios adotados para a repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.                                                                                                            | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).  |

|           |                          |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                            |
|-----------|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 381/2007  | Silvio Costa (PMN/PE)    | Propõe que o montante recebido por estados e municípios correspondente a 5% da parcela do valor do <i>royalty</i> seja aplicado em programas da área de habitação e saneamento básico.                                                                       | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 323/2007).    |
| 413/2007  | Manato (PDT/ES)          | Vincula, pelo prazo de 5 anos, no mínimo, 1% dos recursos referentes aos <i>royalties</i> recebidos por estados e municípios, à aquisição, construção e manutenção de escolas e equipamentos necessários ao ensino.                                          | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 323/2007).    |
| 445/2007  | Sandra Rosado (PSB/RN)   | Institui a obrigatoriedade para os municípios que recebam valores a título de <i>royalties</i> ou compensação financeira pela produção de petróleo ou gás natural de aplicar 30% do total desses recursos em investimentos em suas respectivas zonas rurais. | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).    |
| 543/2007  | Lelo Coimbra (PMDB/RJ)   | Aumenta o percentual de participação dos <i>royalties</i> excedentes a 5% para os municípios confrontantes à Plataforma Continental, estendendo sua distribuição às suas respectivas áreas geoeconômicas.                                                    | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).    |
| 1900/2007 | Uldurico Pinto (PMN/BA)  | Destina parcela dos <i>royalties</i> do petróleo à pesquisa genética de plantas para a produção de biocombustíveis.                                                                                                                                          | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).   |
| 2034/2007 | Rogério Lisboa (DEM/RJ)  | Destina percentual dos <i>royalties</i> dos estados e municípios para aplicação exclusiva em educação, infra-estrutura, ações ambientais e ações para diversificação econômica e desenvolvimento da economia local.                                          | CDEIC – Pronta para pauta.                                 |
| 2137/2007 | Sueli Vidigal (PDT/ES)   | Retira 0,5% dos <i>royalties</i> destinados aos estados confrontantes e os destina à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca para o financiamento de programas de manutenção, aquisição e modernização de embarcações e equipamentos de pesca.            | CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).   |
| 2177/2007 | Flávio Bezerra (PMDB/CE) | Visa destinar parte dos recursos oriundos dos <i>royalties</i> do petróleo para as Confederações e Federações de Pesca, e dá outras providências.                                                                                                            | CME30 – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 2137/2007). |

|           |                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                          |
|-----------|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 2296/2007 | Paulo Cesar<br>(PR/RJ)          | Vincula 10% dos recursos dos <i>royalties</i> recebidos pelos municípios em ações voltadas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.                                                                                                                                                                                                      | CDEIC29 –<br>Tramitando em<br>conjunto<br>(Apensada<br>ao PL 2034/2007). |
| 3174/2008 | Iriny Lopes<br>(PT/ES)          | Estabelece o depósito em conta específica do valor dos <i>royalties</i> do petróleo, repassados a Estados e Municípios, para serem aplicados em infra-estrutura urbana, saúde, educação e formação profissional.                                                                                                                                          | CME Tramitando<br>em Conjunto<br>(Apensada à PL-<br>1618/2003 )          |
| 4476/2008 | Henrique<br>Fontana<br>(PT/RS.) | Dispõe sobre a destinação dos <i>royalties</i> incidentes sobre produção de petróleo e gás natural nos termos que especifica. Explicação: Dispõe sobre a aplicação dos <i>royalties</i> do petróleo e gás natural em ações e programas públicos de educação e ciência e tecnologia, aplicando, no que couber, as Leis nº 7.990, de 1989 e 9.478, de 1997. | CME Tramitando<br>em Conjunto<br>(Apensada à PL-<br>1618/2003 )          |
| 4506/2008 | Osório Adriano<br>(DEM/DF)      | Altera o § 1º do art. 47, o art. 48, o inciso II do art. 49 acrescido do § 3º, da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, que "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".                | CME Tramitando<br>em Conjunto<br>(Apensada à PL-<br>1618/2003 )          |
| 4992/2009 | Osório Adriano<br>(DEM/DF)      | Altera o § 1º do art. 47, o art. 48, o inciso II do art. 49 acrescido do § 3º, da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997, que 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.                  | MESA<br>Devolvida<br>ao Autor                                            |
| 6668/2009 | Simão Sessim<br>(PP/RJ.)        | Acresce dispositivo à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, ordenando a aplicação dos <i>royalties</i> do petróleo pelos Municípios, e dá outras providências.                                                                                                                                                                                            | CFT Tramitando<br>em Conjunto<br>(Apensada à PL-<br>323/2007 )           |
| 5941/2009 | Geraldinho<br>(PSOL/RS.)        | Garante a distribuição dos <i>royalties</i> do Petróleo explorado em áreas do pré-sal para todos os estados e municípios brasileiros, garantindo-                                                                                                                                                                                                         | MESA<br>Arquivada                                                        |

|           |                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                       |
|-----------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|           |                          | se a sua destinação para investimentos sociais nas áreas de saúde, educação, infra-estrutura, meio ambiente e segurança                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                       |
| 8051/2010 | Poder Executivo          | Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, e dá outras providências.                           | CME Tramitando em Conjunto (Apensada à PL-1618/2003 ) |
| 441/2011  | Dr. Aluizio – (PV/RJ.)   | Acrescenta o parágrafo único ao art. 45, e da nova redação ao art. 47 da Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997. <b>Explicação:</b> Estabelece que os entes federativos deverão criar conselhos de desenvolvimento sustentável para que a União possa repassar os recursos de royalties do petróleo e gás natural, e estão obrigados a dar publicidade às despesas decorrentes de receitas oriundas desses recursos. | CME Tramitando em Conjunto (Apensada à PL-3174/2008 ) |
| 1101/2011 | Cleber Verde – (PRB/MA.) | Altera o art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, visando destinar parte dos recursos oriundos dos royalties do petróleo para as Confederações e Federações de Pesca, e dá outras providências.                                                                                                                                                                                                           | CME Tramitando em Conjunto (Apensada à PL-2177/2007 ) |

Fonte: Carvalho, 2008; Aragão 2011.

CME- Comissão de Minas e Energia.

CFT- Comissão de Finanças e Tributação.

MESA- Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

CCC- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

CDEIC- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio.

## **ANEXO**

## **ANEXO A – LEGISLAÇÃO DO PETRÓLEO**

### **Decreto-lei nº 3.236, de 07/05/1941**

Institui o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas, dá outras providências.

### **Lei nº 2.004, de 03/10/1953**

Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo, define atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S/A e dá outras providências.

### **Lei nº 3.257, de 02/09/1957**

Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 03/10/1953.

### **Decreto-legislativo nº 45, de 09/04/1968**

Autoriza o Presidente da República a dar adesão do Governo Brasileiro a quatro convenções sobre o Direito do Mar, concluídas em Genebra em 29/04/1958.

### **Decreto-lei nº 523, de 08/04/1969**

Acrescenta parágrafo ao artigo 27 da lei nº 2.004, de 03/10/1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 3.257, de 02/09/1957, e dá outras providências.

### **Decreto-lei nº 553, de 25/04/1969**

Altera os limites do Mar Territorial do Brasil e dá outras providências.

### **Decreto-lei nº 1098, de 25/03/1970**

Altera os limites do Mar Territorial do Brasil e dá outras providências.

**Lei nº 7.453, de 27/12/1985**

Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 03/10/1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 3.257, de 02/09/1957.

**Lei nº 7.525, de 22/07/1986**

Estabelece normas complementares para a execução do disposto no artigo 27 da Lei nº 2.004, de 03/10/1953, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 7.453, de 27/12/1985, e dá outras providências.

**Decreto-lei nº 93.189, de 29/08/1986**

Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22/07/1986.

**Decreto-lei nº 94.240, de 21/04/1987**

Dispõe sobre o rateio das indenizações devidas aos municípios em virtude da extração de óleo ou gás na plataforma continental e dá outras providências.

**Decreto-legislativo nº 5, de 09/11/1987**

Aprova o texto da Convenção das nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10/12/1982.

**Decreto-lei nº 95.787, de 07/03/1988**

Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira e dá outras providências.

**Decreto-lei nº 98.145, de 15/09/1989**

Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira e dá outras providências.

**Lei no 7.990, de 28/12/1989**

Institui, para os estados, Distrito Federal e municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

**Lei nº 8.001, de 13/03/1990**

Define os percentuais da distribuição da compensação de que trata a Lei nº. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

**Decreto nº 1, de 11/01/1991**

Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

**Lei nº 8.617, de 04/01/1993**

Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

**Lei nº 9.478, de 06/08/1997**

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.

**Decreto nº 2.705, de 03/08/1998**

Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

**Decreto Nº 2.705, de 3 Agosto de 1998**

Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos IV e VI do art. 84, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Seção VI, Capítulo V, da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997,

**DECRETA:****CAPÍTULO I****Disposições Preliminares**

**Art. 1º** As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, exercidas mediante contratos de concessão celebrados nos termos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estão sujeitas ao pagamento das seguintes participações governamentais:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

**Art. 2º** A apuração, o pagamento e as sanções pelo inadimplemento ou mora relativos às participações governamentais, devidas pelos concessionários das atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural obedecerão ao disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Os concessionários, em caso de inadimplemento ou mora no pagamento das participações governamentais, estarão sujeitos às penalidades previstas na legislação específica. (nova

redação dada pelo Decreto nº 3.491, de 29/05/2000 – DOU de 30/05/2000)

III - Participações Governamentais: pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades

de exploração e produção de petróleo e de gás natural, nos termos dos arts. 45 a 51 da Lei nº 9.478, de 1997, e deste Decreto;

IV - Pontos de Medição da Produção: pontos a serem obrigatoriamente definidos no plano de desenvolvimento de cada campo, propostos pelo concessionário e aprovados pela ANP, nos termos do contrato de concessão, onde será realizada a medição volumétrica do petróleo ou do gás natural produzido nesse campo, expressa nas unidades métricas de volume adotadas pela ANP e referida à condição padrão de medição, e onde o concessionário assumirá a propriedade do respectivo volume de produção fiscalizada, sujeitando-se ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais e contratuais correspondentes;

V - Preço de Referência: preço por unidade de volume, expresso em moeda nacional, para o petróleo, o gás natural ou o condensado produzido em cada campo, a ser determinado pela ANP, de acordo com o disposto nos arts. 8º e 9º deste Decreto;

VI - Produção: conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo de sua movimentação, nos termos definidos no inciso XVI do art.6º da Lei nº 9.478, de 1997, ou, ainda, volume de petróleo ou gás natural extraído durante a produção, conforme se depreenda do texto, em cada caso.

VII - Receita Bruta da Produção: relativamente a cada campo de uma dada área de concessão, o valor comercial total do volume de produção fiscalizada, apurado com base nos preços de referência do petróleo e do gás natural produzidos;

VIII - Receita Líquida da Produção: relativamente a cada campo de uma dada área de concessão, a receita bruta da produção deduzidos os montantes correspondentes ao pagamento de royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciações e tributos diretamente relacionados às operações do campo, que tenham sido efetivamente desembolsados, na vigência do contrato de concessão, até o momento da sua apuração, e que sejam determinados segundo regras emanadas da ANP;

IX - Volume de Petróleo Equivalente: o volume de petróleo, expresso em metros cúbicos, que, na condição padrão de medição, contém a mesma quantidade de energia que um dado volume de petróleo e gás natural, quantidade de energia esta calculada com base nos poderes caloríficos superiores do petróleo e do gás natural, sendo que, para campos onde ocorra somente a produção de gás natural, deverá ser adotado o valor de quarenta mil

megajoule por metro cúbico para o poder calorífico superior do petróleo, na determinação do respectivo volume de petróleo equivalente;

X - Volume de Produção Fiscalizada: soma das quantidades de petróleo ou de gás natural, relativas a cada campo, expressas nas unidades métricas de volume adotadas pela ANP, que tenham sido efetivamente medidas nos respectivos pontos de medição da produção, sujeitas às correções técnicas de que trata o art. 5º deste Decreto;

XI - Volume Total da Produção: soma de todas e quaisquer quantidades de petróleo ou de gás natural, extraídas em cada mês de cada campo, expressas nas unidades métricas de volume adotadas pela ANP, incluídas as quantidades de petróleo ou gás natural perdidas sob a responsabilidade do concessionário; as quantidades de petróleo ou gás natural utilizadas na execução das operações no

próprio campo e as quantidades de gás natural queimadas em flares em prejuízo de sua comercialização, e excluídas apenas as quantidades de gás natural reinjetadas na jazida e as quantidades de gás natural queimadas em flares, por razões de segurança ou de comprovada necessidade operacional, desde que esta queima seja de quantidades razoáveis e compatíveis com as práticas usuais da indústria do petróleo e que seja previamente aprovada pela ANP, ou posteriormente perante ela justificada pelo concessionário, por escrito e até quarenta e oito horas após a sua ocorrência.

### **CAPÍTULO III**

#### **Da Medição dos Volumes de Produção**

**Art. 4º** A partir da data de início da produção de cada campo, o volume e a qualidade do petróleo e gás natural produzidos serão determinados periódica e regularmente nos pontos de medição da produção, por conta e risco do concessionário, com a utilização dos métodos, equipamentos e instrumentos de medição previstos no respectivo plano de desenvolvimento, e observadas as regras específicas emanadas da ANP, no que se refere:

I - à periodicidade da medição;

II - aos procedimentos a serem utilizados para a medição dos volumes produzidos;

III - à frequência das aferições, testes e calibragem dos equipamentos utilizados;

IV - às providências a serem adotadas em decorrência de correções nas medições e respectivos registros, para determinação da exata quantidade de petróleo e gás natural efetivamente recebida pelo

concessionário, não obstante quaisquer documentos já emitidos sobre o assunto, inclusive os boletins de medição e os boletins mensais de produção de que tratam os arts. 5º e 6º deste Decreto.

**Art. 5º** A partir da data de início da produção de cada campo, o concessionário manterá sempre, de forma completa e acurada, boletins de medição do petróleo e gás natural produzidos nesse campo, contendo as vazões praticadas e a produção acumulada.

**Art. 6º** Até o dia quinze de cada mês, a partir do mês seguinte àquele em que ocorrer a data de início da produção de cada campo, o concessionário entregará à ANP um boletim mensal de produção para esse campo, especificando os volumes de petróleo e de gás natural efetivamente produzidos e recebidos durante o mês anterior, as quantidades consumidas nas operações ao longo do mesmo período e ainda a produção acumulada desse campo, até o momento.

Parágrafo único. Os boletins referidos neste artigo serão elaborados com base nos boletins de medição e estarão sujeitos às correções de que trata o inciso IV do art. 4º deste Decreto.

## **CAPÍTULO IV**

### **Dos Preços de Referência**

**Art. 7º** O preço de referência a ser aplicado a cada mês ao petróleo produzido em cada campo durante o referido mês, em reais por metro cúbico, na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos seus preços de venda praticados pelo concessionário, em condições normais de mercado, ou ao seu preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior.

§ 1º Os preços de venda de que trata este artigo serão livres dos tributos incidentes sobre a venda e, no caso de petróleo embarcado, livres a bordo.

§ 2º Até o dia quinze de cada mês, a partir do mês seguinte àquele em que ocorrer a data de início da produção de petróleo de cada campo, o concessionário informará à ANP as quantidades vendidas,

os preços de venda do petróleo produzido no campo no mês anterior e o valor da média ponderada referida neste artigo.

§ 3º O concessionário apresentará, sempre que exigida pela ANP, a documentação de suporte para a comprovação das quantidades vendidas e dos preços de venda do petróleo.

§ 4º Os preços de venda do petróleo, quando expressos em moeda estrangeira, serão convertidos para a moeda nacional pelo valor médio mensal das taxas de câmbio oficiais diárias para a compra da moeda estrangeira, fixadas pelo Banco Central do Brasil para o mês em que ocorreu a venda.

§ 5º O preço mínimo do petróleo extraído de cada campo será fixado pela ANP com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo similares cotados no mercado internacional, nos termos deste artigo.

§ 6º Com uma antecedência mínima de vinte dias da data de início da produção de cada campo e com base nos resultados de análises físico-químicas do petróleo a ser produzido, realizadas segundo normas aceitas internacionalmente e por sua conta e risco, o concessionário indicará até quatro tipos de petróleo cotados no mercado internacional com características físico-químicas similares e competitividade equivalente às daquele a ser produzido, bem como fornecerá à ANP as informações técnicas que sirvam para determinar o tipo e a qualidade do mesmo, inclusive através do preenchimento de formulário específico fornecido pela Agência.

§ 7º Dentro de dez dias, contados da data do recebimento das informações referidas no parágrafo anterior, a ANP aprovará os tipos de petróleo indicados pelo concessionário para compor a cesta-padrão ou proporá a sua substituição por outros que julgue mais representativos do valor de mercado do petróleo a ser produzido.

§ 8º Sempre que julgar necessário, a ANP poderá requerer nova análise das características físico-químicas do petróleo produzido, a ser realizada por conta e risco do concessionário, bem como o fornecimento das informações técnicas de que trata o § 6º deste artigo.

§ 9º A ANP emitirá, a cada mês, uma consolidação do preço mínimo do petróleo extraído de cada campo no mês anterior, incorporando as atualizações relativas às variações dos preços internacionais dos tipos de petróleo que compõem a cesta-padrão respectiva, ocorridas no mês anterior, e eventuais revisões na composição da cesta-padrão, resultantes da inadequação dos tipos de petróleo originalmente selecionados.

§ 10 Os preços internacionais dos tipos de petróleo que compuserem a cesta-padrão serão convertidos para a moeda nacional pelo valor médio mensal das taxas de câmbio oficiais diárias para a compra de moeda estrangeira, fixadas pelo Banco Central do Brasil para mês

anterior à emissão da consolidação do preço mínimo.

§ 11 Caso o concessionário não apresente as informações referidas nos §§ 2º e 6º deste artigo, a ANP fixará o preço de referência do petróleo, segundo seus próprios critérios.

**Art. 8º** O preço de referência a ser aplicado a cada mês ao gás natural produzido durante o referido mês, em cada campo de uma área de concessão, em reais por mil metros cúbicos, na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos preços de venda do gás natural, livres dos tributos incidentes sobre a venda, acordados nos contratos de fornecimento celebrados entre o concessionário e os compradores do gás natural produzido na área da concessão, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás natural até os pontos de entrega aos compradores.

§ 1º Até o dia quinze de cada mês, a partir do mês seguinte àquele em que ocorrer a primeira data de início da produção de gás natural na área de concessão, o concessionário informará à ANP as quantidades vendidas, os preços de venda, as tarifas de transporte do gás natural produzido e o valor calculado do preço de referência do gás natural.

## **CAPÍTULO VI**

### **Dos Royalties**

**Art. 11** Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedadas quaisquer deduções.

**Art. 12** O valor dos royalties, devidos a cada mês em relação a cada campo, será determinado multiplicando-

se o equivalente a dez por cento do volume total da produção de petróleo e gás natural do campo durante esse mês pelos seus respectivos preços de referência, definidos na forma do Capítulo IV deste Decreto.

§ 1º A ANP poderá, no edital de licitação para um determinado bloco, prever a redução do percentual de dez por cento definido neste artigo até um mínimo de cinco por cento do

volume total da produção, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes a esse bloco.

§ 2º Constará, obrigatoriamente, do contrato de concessão o percentual do volume total da produção a ser adotado, nos termos deste artigo, para o cálculo dos royalties devidos com relação aos campos por ele cobertos.

**Art. 13** No caso de campos que se estendam por duas ou mais áreas de concessão, onde atuem concessionários distintos, o acordo celebrado entre os concessionários para a individualização da produção, de que trata o art. 27 da Lei nº 9.478, de 1997, definirá a participação de cada um com respeito ao pagamento dos royalties.

**Art. 14** A parcela do valor dos royalties previstos no contrato de concessão, correspondentes ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma estabelecida na Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

**Art. 15** A parcela do valor dos royalties previstos no contrato de concessão, que exceder ao montante mínimo de cinco por cento da produção, será distribuída na forma do disposto no art. 49 da Lei 9.478, de 1997.

§ 2º As tarifas de transporte do gás natural, referidas neste artigo, assim como os cálculos utilizados para a sua fixação, serão informados à ANP pelos concessionários produtores de gás natural e incluídos expressamente em cada contrato de venda.

§ 3º Os preços de venda do gás natural ou as tarifas de transporte, de que trata este artigo, quando expressos em moeda estrangeira, serão convertidos à moeda nacional pelo valor médio mensal das taxas de câmbio oficiais diárias para a compra da moeda estrangeira, fixadas pelo Banco Central do Brasil para o mês em que ocorreu a venda.

§ 4º Na inexistência de contratos de venda do gás natural produzido na área de concessão, na ausência da apresentação, pelo concessionário, de todas as informações requeridas pela ANP para a fixação do preço de referência do gás natural, ou quando os preços de venda ou as tarifas de transporte informados não refletirem as condições normais do mercado nacional, a ANP fixará o preço de referência para o gás natural segundo seus próprios critérios.

§ 1º A parcela do valor dos royalties, referida neste artigo, será distribuída aos Estados e aos Municípios produtores confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção, segundo os percentuais fixados, respectivamente, nas alíneas a e b do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997.

§ 2º Para efeito deste Decreto, consideram-se confrontantes com a plataforma continental onde se realizar a produção os Estados e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais, até a linha de limite da plataforma continental, onde estiver situado o campo produtor de petróleo ou gás natural.

§ 3º Para fins de definição das linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados e Municípios, até a linha de limite da plataforma continental, serão adotados os critérios fixados nos arts. 1º a 5º do Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986.

**Art. 16** O percentual do valor da parcela dos royalties fixado na alínea a do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, a ser distribuído a um Estado produtor confrontante, incidirá sobre a parcela dos royalties que exceder a cinco por cento da produção de cada campo situado entre as linhas de projeção dos limites territoriais do Estado até a linha de limite da plataforma continental.

Parágrafo único. No caso de dois ou mais Estados serem confrontantes com um mesmo campo, a cada Estado será associada parte da parcela do valor dos royalties que exceder a cinco por

cento da produção do campo, a qual será calculada proporcionalmente à área do campo contida entre as linhas de projeção dos limites territoriais do Estado, sendo o percentual referido neste artigo aplicado somente sobre tal parte.

**Art. 17** O percentual do valor da parcela dos royalties fixado na alínea b do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, a ser distribuído a um Município produtor confrontante, incidirá sobre a parcela do valor dos royalties que exceder a cinco por cento da produção de cada campo situado entre as linhas de projeção dos limites territoriais do Município até a linha de limite da plataforma continental.

§ 1º O percentual a que se refere este artigo será aplicado somente sobre a parte da parcela dos royalties que exceder a cinco por cento da produção do campo associada à unidade da Federação de que o Município faz parte.

§ 2º No caso de dois ou mais Municípios pertencentes a uma mesma unidade da Federação serem confrontantes com um mesmo campo, o percentual referido neste artigo será aplicado apenas uma vez sobre a parte da parcela do valor dos royalties que exceder a cinco por cento da produção do campo associada à unidade da Federação, sendo o valor assim apurado rateado entre os Municípios segundo o critério definido no parágrafo seguinte.

§ 3º O valor do rateio devido a cada Município será obtido multiplicando-se o resultado apurado conforme o parágrafo anterior pelo quociente formado entre a área do campo contida entre as linhas de projeção dos seus limites territoriais e a soma das áreas do campo contidas entre as linhas de projeção dos limites territoriais de todos os Municípios confrontantes ao mesmo campo, pertencentes à unidade da Federação.

**Art. 18** O valor dos royalties será apurado mensalmente por cada concessionário, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a data de início da produção do campo, e pago, em moeda nacional, até o último dia útil do mês subsequente, cabendo ao concessionário encaminhar à ANP um demonstrativo da sua apuração, em formato padronizado pela ANP, acompanhado de documento comprobatório do pagamento, até o quinto dia útil após a data da sua efetivação.

**Art. 19** A seu critério, sempre que julgar necessário, a ANP poderá requisitar do concessionário documentos que comprovem a veracidade das informações prestadas no demonstrativo da apuração.

**Art. 20** Os recursos provenientes dos royalties serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997, e deste Decreto, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP.

## **CAPÍTULO IX**

### **Do Pagamento das Participações Governamentais**

**Art. 29** O pagamento das participações governamentais será efetuado pelos concessionários nos prazos estipulados neste Decreto, em moeda corrente ou mediante transferência bancária e as receitas correspondentes serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

**Art. 30** A extinção do contrato de concessão não desobrigará o concessionário do pagamento das participações governamentais devidas até então, e não suspenderá a aplicação das multas de mora e juros de mora aplicáveis.

## **CAPÍTULO X**

### **Das Atividades em Curso**

**Art. 31** Os contratos de concessão a serem celebrados entre a ANP e a Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS, nos termos do art. 34 da Lei nº 9.478, de 1997 ensejarão o pagamento das participações governamentais aplicáveis segundo os critérios e prazos definidos neste Decreto.

**Art. 32** Para os contratos relativos aos blocos onde a PETROBRAS ainda não tiver realizado descoberta comercial até a data de sua assinatura, considerar-se-ão os critérios de aplicação do pagamento pela ocupação ou retenção de área definidos no inciso I do §3º do art. 28.

**Art. 33** Para os casos de campos em produção, os royalties serão calculados sobre o valor do volume total da produção de petróleo e de gás natural, a partir da assinatura do contrato de concessão.

**Art. 34** Para os casos de campos em produção, a participação especial será calculada sobre a receita líquida da produção de petróleo e de gás natural, observado o disposto no art. 22, a partir da assinatura dos contratos de concessão de seus respectivos blocos.

§ 1º Para efeito do cálculo da participação especial relativa a cada campo, o número de anos de produção, referido nos §§ 1º a 4º do art. 22, será contado a partir da data de assinatura do contrato de concessão do respectivo bloco.

§ 2º Quando a data de assinatura do contrato de concessão de um bloco que contenha campos em produção não coincidir com o primeiro dia de um trimestre do ano civil, a participação especial devida, neste trimestre, por cada campo, será calculada com base no número de dias decorridos entre a data de assinatura do contrato de concessão e o último dia do trimestre e, para efeito das apurações subseqüentes da participação especial, o número de anos de produção, referido nos §§ 1º a 4º do art. 22, passará a ser contado a partir da data de início do próximo trimestre do ano civil.

## **CAPÍTULO XI**

### **Das Disposições Finais**

**Art. 35.** Os recursos provenientes dos pagamentos dos royalties e da participação especial serão distribuídos pela STN, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997, e deste Decreto, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP, e, nos casos dos Estados e Municípios, serão creditados em contas específicas de titularidade dos mesmos, junto ao Banco do Brasil S.A.

**Art. 36.** Os Ministérios da Fazenda e de Minas e Energia e a ANP baixarão as normas complementares que forem necessárias à efetiva implementação das disposições deste Decreto.

**Art. 37.** Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 3 de agosto de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

**Lei Nº 7.525, de 22 Julho de 1986**

Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** , faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - A indenização a ser paga pela Petróleo Brasileiro S.A - PETROBRÁS e suas subsidiárias, nos termos do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação dada pela Lei nº

7.453, de 27 de dezembro de 1985, estender-se-á à plataforma continental e obedecerá ao disposto nesta Lei.

Art. 2º - Para os efeitos da indenização calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se confrontantes com poços

produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços.

Art. 3º - A área geoeconômica de um Município confrontante será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a

impactos destas atividades sobre áreas vizinhas.

Art. 4º - Os municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas, distinguindo-se 1 (uma) zona de produção principal, 1 (uma) zona de produção secundária e 1 (uma) zona limítrofe à zona de produção principal).

§ 1º - Considera-se como zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima, o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos:

I - Instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos;

II - instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

§ 2º - Consideram-se como zona de produção secundária os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.

§ 3º - Consideram-se como zona limítrofe à de produção principal os Municípios contíguos aos Municípios que a integram, bem como os Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.

§ 4º - Ficam excluídos da área geoeconômica de um Município confrontante, Municípios onde estejam localizados instalações dos tipos especificados no parágrafo primeiro deste artigo, mas que não sirvam, em termos de produção petrolífera, exclusivamente a uma dada área de produção petrolífera marítima.

§ 5º - No caso de 2 (dois) ou mais Municípios confrontantes serem contíguos e situados em um mesmo Estado, será definida para o conjunto por eles formado uma única área geoeconômica.

Art. 5º - O percentual de 1,5% (um e meio por cento), atribuído aos Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, será partilhado da seguinte forma:

I - 60% (sessenta por cento) ao Município confrontante juntamente com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao Município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste item;

II - 10% (dez por cento) aos Municípios integrantes de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos;

III - 30% (trinta por cento) aos Municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os Municípios integrantes da zona de produção secundária.

Parágrafo Único - No caso previsto no § 5º do art. 4º os percentuais citados nos incisos I, II e III deste artigo passam a referir-se ao total das indenizações que couberem aos Municípios confrontantes em conjunto, a parcela mínima mencionada no mesmo inciso I, devendo corresponder a montante equivalente ao terço dividido pelo número de Municípios confrontantes.

Art. 6º - A distribuição do Fundo Especial de 1% (um por cento) previsto no § 4º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, dar-se-á de acordo com os critérios estabelecidos para o

rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, dos Territórios e dos Municípios, obedecida a seguinte proporção:

I - 20% (vinte por cento) para os Estados e Territórios;

II - 80% (oitenta por cento) para os Municípios.

Parágrafo Único - O Fundo Especial será administrado pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN.

Art. 7º - O § 3º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“§ 3º - Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.”

Art. 8º - O cálculo das indenizações a serem pagas aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes e aos Municípios pertencentes às respectivas áreas geoeconômicas, bem como cálculo das cotas do Fundo Especial referidos no art. 5º desta Lei serão efetuados pelo Conselho Nacional do Petróleo - CNP - e remetidos ao Tribunal de Contas da União, ao qual competirá também fiscalizar a sua aplicação na forma das instruções por ele expedidas.

Parágrafo Único - A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS -, feitos os cálculos a cargo do Conselho Nacional do Petróleo - CNP, promoverá, dentro de 10 (dez) dias, a transferência dos recursos

devidos diretamente aos Estados, Territórios e Municípios.

Art. 9º - Caberá à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE:

I - tratar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios

confrontantes, segundo a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental;

II - definir a abrangência das áreas geoeconômicas, bem como os Municípios incluídos nas zonas de produção principal, secundária e os referidos no § 3º do art. 4º desta Lei, e incluir o Município que concentra as instalações industriais para o processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural;

III - publicar a relação dos Estados, Territórios e Municípios a serem indenizados 30 (trinta) dias após a publicação desta Lei;

IV - promover, semestralmente, a revisão dos Municípios produtores de óleo, com base em informações fornecidas pela PETROBRÁS sobre a exploração de novos poços e instalações, bem como reativação ou desativação de áreas de produção.

Parágrafo Único - Serão os seguintes os critérios para a definição dos limites referidos neste artigo:

I - linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos Estados onde se localizamos Municípios confrontantes;

II - sequência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos Municípios confrontantes no território de cada Estado.

Art. 10 - A Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS -, fornecerá as informações necessárias à definição dos Municípios que integram as zonas de produção principal e secundária, que será feita pelo IBGE dentro de 30 (trinta) dias a contar da vigência desta Lei.

Art. 11 - A indenização aos Estados, Territórios, Municípios e ao Ministério da Marinha, e o percentual destinado ao Fundo Especial, determinado pela Lei nº 7.453, e devida a partir do dia 1º de janeiro de 1986.

Art. 12 - O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias.

Art. 13 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14 - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 22 de julho de 1986; 165º da Independência e 98º da República.

**JOSÉ SARNEY**

**Decreto Nº 1, de 11 Janeiro de 1991**

Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nas Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 8.001, de 13 de março de 1990, bem assim nas Leis nºs 2.004, de 3 de outubro de 1953, 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e 7.525, de 22 de julho de 1986, e suas alterações,

**DECRETA:****CAPÍTULO I****Disposição Preliminar**

**Art. 1º** O cálculo e a distribuição mensal da compensação financeira decorrente do aproveitamento de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica e dos recursos minerais, por quaisquer dos regimes previstos em lei, bem assim dos royalties devidos pela Itaipu Binacional ao Governo Brasileiro, estabelecidos pelo Tratado de Itaipu, seus anexos e documentos interpretativos subsequentes, de que tratam as Leis nºs 7.990, de

1989, e 8.001, de 1990, reger-se-ão pelo disposto neste decreto.

**CAPÍTULO IV****Da Compensação pela Exploração do Petróleo,****do Xisto Betuminoso e do Gás Natural**

**Art. 17.** A compensação financeira devida pela Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e suas subsidiárias aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás natural extraídos de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem

instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petrobrás, será paga nos seguintes percentuais:

I - 3,5% (três e meio por cento) aos Estados produtores;

II - 1,0% (um por cento) aos Municípios produtores;

III - 0,5% (cinco décimos por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural.

Parágrafo único. Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração do petróleo, xisto betuminoso ou gás natural, farão jus à compensação financeira prevista neste artigo.

**Art. 18.** É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás natural forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no artigo anterior, sendo:

I - 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal;

II - 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural operadas pela Petrobrás;

III - 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas;

IV - 1,0% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas;

V - 0,5% (meio por cento) para constituir um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios.

§ 1º O percentual de 1,5% (um e meio por cento) previsto no inciso III do caput deste artigo, atribuído aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, será partilhado da seguinte forma:

I - 60% (sessenta por cento) ao Município confrontante juntamente com os demais Municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao Município que concentrar as instalações

industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste inciso;

II - 10% (dez por cento) aos Municípios integrantes de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos;

III - 30% (trinta por cento) aos Municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os Municípios integrantes da zona de produção secundária.

§ 2º O percentual de 0,5% (meio por cento) previsto no inciso V do caput deste artigo, atribuído ao Fundo Especial administrado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, art. 6º), será distribuído de acordo com os critérios estabelecidos para o rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, obedecida a seguinte proporção:

I - 20% (vinte por cento) para os Estados;

II - 80% (oitenta por cento) para os Municípios.

§ 3º No caso de 2 (dois) Municípios confrontantes serem contíguos e situados em um mesmo Estado, será definida para o conjunto por eles formado uma única área geoeconômica, ficando os percentuais fixados nos incisos I, II e III do § 1º deste artigo referidos ao total das compensações financeiras que couberem aos Municípios confrontantes em conjunto, inclusive a parcela mínima mencionada no inciso I do mesmo parágrafo, que corresponderá a montante equivalente ao terço dividido pelo número de Municípios confrontantes.

**Art. 19.** A compensação financeira aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural será devida na forma do disposto no art. 27, inciso III e § 4º da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, na redação dada pelo art. 7º da Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, consideram-se como instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural, as monobóias, os quadros de bóias múltiplas, os píeres de atracação, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural.

**Art. 20.** No cálculo da compensação financeira incidente sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se como confrontantes com poços produtores os Estados e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços.

§ 1º A área geoeconômica de um Município confrontante será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e aos impactos destas atividades sobre as áreas vizinhas.

§ 2º Os Municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas, distinguindo-se 1 (uma) zona de produção principal, 1 (uma) zona de produção secundária e 1 (uma) zona limítrofe à zona de produção principal, considerando-se como:

I - zona de produção principal de uma dada área de produção petrolífera marítima o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 (três) ou mais instalações dos

seguintes tipos:

a) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos;

b) instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

II - zona de produção secundária os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades;

III - zona limítrofe à de produção principal os Municípios contíguos aos Municípios que a integram, bem como os Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.

§ 3º Ficam excluídos da área geoeconômica de um Município confrontante, Municípios onde estejam localizadas instalações dos tipos especificados na letra a do parágrafo anterior, mais

que não sirvam, em termos de produção petrolífera, exclusivamente a uma dada área de produção petrolífera marítima.

**Art. 21.** A compensação devida aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas será calculada segundo o valor da produção associada à Unidade da Federação de que fazem parte.

§ 1º A compensação devida a Municípios que pertençam à mesma Unidade da Federação será rateada entre os que integram a zona de produção principal, a zona de produção secundária e a zona limítrofe, de acordo, respectivamente, com os percentuais fixados nos incisos I a III do § 1º do art. 18 deste decreto, respeitado o disposto no art. 9º do Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986.

§ 2º No cálculo das compensações atribuir-se-á a cada Município um coeficiente individual de participação, determinado com base na respectiva população ou na dos seus distritos, conforme tabela constante do anexo deste decreto.

§ 3º A compensação devida a cada Município será obtida multiplicando-se a parcela atribuída à sua correspondente zona pelo quociente formado entre seu coeficiente individual de participação e a soma dos coeficientes individuais de participação dos Municípios que integram a mesma zona.

§ 4º Não se procederá ao destaque a que se refere o art. 18, § 1º, inciso I, in fine, deste decreto:

a) caso inexista, entre os que integram a zona de produção principal, Município que concentre instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo ou gás natural, provenientes exclusivamente da plataforma continental;

b) na hipótese de a indenização decorrente do destaque ser inferior à que o Município obterá em virtude da atribuição do coeficiente individual de participação, nos termos dos §§ 2º e 3º deste artigo.

§ 5º O Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) fará publicar os coeficientes individuais de participação dos Municípios, a partir das relações elaboradas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), nos termos do art. 7º do Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986, e daquelas elaboradas pela Petrobrás, referentes aos Municípios onde se localizarem instalações de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás

natural, operados pela mesma.

**Art. 22.** O DNC fixará os valores do óleo de poço ou petróleo bruto, do óleo de xisto betuminoso e do gás natural, de produção nacional, observados os seguintes critérios:

I - O valor do petróleo bruto será o da paridade na boca do poço produtor, definido como a diferença entre o custo CIF do petróleo importado, expresso em moeda nacional e utilizado como base para fixação dos preços dos derivados produzidos no País, e o custo médio de transferência entre os poços produtores e os pontos de embarque;

II - O valor do óleo de xisto betuminoso extraído das bacias sedimentares terrestres será igual ao fixado para o petróleo bruto, nos termos do inciso anterior;

III - O valor do gás natural, referido à pressão absoluta de 1.033 Kg/cm<sup>2</sup> e temperatura de 20º C, será igual à média ponderada dos preços de venda fixados pelo DNC para os diferentes usos do produto, dela deduzidos o custo médio de transferência entre os poços produtores e os respectivos pontos de entrega.

§ 1.º No caso de variação do custo CIF do petróleo importado no mesmo mês do ano calendário, far-se-á ponderação pelo número de dias em que vigorou cada custo CIF.

§ 2.º A compensação incidente sobre o gás natural será calculada sobre os volumes extraídos e utilizados, excluídos os inaproveitados, que escapam no processo de produção de petróleo,

e os reinjetados nas jazidas.

§ 3º Os custos de produção previstos neste artigo serão fixados pelo DNC, de conformidade com os valores apurados pela Petrobrás, no primeiro ou no segundo mês anterior ao da produção.

§ 4.º Na apuração dos valores a que se refere o parágrafo anterior a Petrobrás indicará, separadamente, os custos correspondentes à produção das bacias sedimentares terrestres e da plataforma continental.

**Art. 23.** Os Estados transferirão aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) das parcelas das compensações financeiras que lhes são atribuídas pelos arts. 17 e 18 deste decreto, mediante observância

dos mesmos critérios de atribuição de recursos estabelecidos em decorrência do disposto no art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição, e dos mesmos prazos fixados para entrega desses recursos, contados a partir do recebimento da compensação.

**Art. 24.** Os Estados e os Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste Capítulo, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

**Art. 25.** O cálculo da compensação financeira de que trata este Capítulo, a ser paga aos Estados e Municípios

confrontantes e aos Municípios pertencentes às respectivas áreas geoeconômicas, bem como o cálculo das cotas do Fundo Especial referido no art. 18, inciso V e § 2º deste decreto, serão efetivados pelo Departamento Nacional de Combustíveis (DNC) e remetidos ao Tribunal de Contas da União, ao qual competirá também fiscalizar a sua aplicação na forma das instruções por ele expedidas.

## **CAPITULO V**

### **Disposições Gerais**

**Art. 26.** O pagamento das compensações financeiras previstas neste decreto, inclusive dos royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, será efetuado mensalmente, diretamente aos beneficiários,

mediante depósito em contas específicas de titularidade dos mesmos no Banco do Brasil S.A., até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador.

Parágrafo único. É vedado, aos beneficiários das compensações financeiras de que trata este decreto, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

**Art. 27.** O DNAEE, o DNPM e o DNC, no âmbito das respectivas atribuições, poderão expedir instruções complementares a este decreto.

**Art. 28.** Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 29.** Fica revogado o Decreto nº 94.240, de 21 de abril de 1987, e demais disposições em contrário.

Brasília, 11 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

**FERNANDO COLLOR**

**Decreto Nº 93.189, de 29 Agosto de 1986**

Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela PETROBRÁS e suas subsidiárias aos Estados e Municípios.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 81, itens I e III, da Constituição,

**DECRETA:**

**Art. 1º** - A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, para traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios confrontantes segundo a linha geodésica ortogonal à costa, tomará por base a linha da baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro adotado como referência nas cartas náuticas.

**Art. 2º** - Para o fim de traçar as linhas de projeção dos limites territoriais segundo o paralelo até o ponto de sua intersecção com os limites da plataforma continental, entender-se-á por plataforma

continental o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes à costa, até o ponto em que a profundidade das águas sobrejacentes permita o aproveitamento dos recursos naturais dessas regiões.

**Art. 3º** - Nos lugares em que o litoral apresente reentrâncias profundas ou saliências, ou onde exista uma série de ilhas ao longo da costa e em sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de bases retas, ligando pontos apropriados para o traçado da linha em relação à qual serão tomadas as projetantes dos limites territoriais.

**Art. 4º** - Os limites dos Estados e dos Territórios serão projetados segundo a linha geodésica ortogonal à costa, enquadrando estas projeções às dos limites municipais.

**Art. 5º** - Os limites dos Municípios confrontantes serão projetados segundo o paralelo, além da linha geodésica ortogonal à costa, mantendo-se as respectivas projeções no enquadramento das projeções dos Estados e dos Territórios.

**Art. 6º** - Em cada Unidade da Federação, os Municípios de que trata o artigo 4º, § 3º, “in fine”, da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, são aqueles que integram agregados de unidades regionais

que contêm, pelo menos, um Município confrontante.

**Art. 7º** - O IBGE publicará relação dos Estados, Territórios e Municípios a serem indenizados, em virtude do que dispõe a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, especificando suas respectivas populações.

§ 1º - Na publicação prevista neste artigo, o IBGE indicará os Municípios integrantes da zona de produção principal, da zona de produção secundária e os que satisfazem as condições estabelecidas no artigo 4º, § 3º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.

§ 2º - O Município que não estiver incluído na relação, a que se refere o “caput” deste artigo, poderá requerer a indenização, desde que comprove, perante o IBGE, que atende aos requisitos exigidos, em lei, para sua concessão.

**Art. 8º** - Utilizar-se-ão os dados mais atuais, relativos à população, dentre os seguintes:

I - a apurada pelos censos demográficos nos anos de milésimo 0 (zero); ou

II - a população estimada nos anos de milésimos 5 (cinco) com base na proporcionalidade da população residente dos setores delimitados para o censo demográfico imediatamente anterior.

**Art. 9º** - Na hipótese de não se configurar uma zona de produção secundária, será distribuído aos Municípios que integram a zona limítrofe da zona de produção principal, proporcionalmente à população, o montante correspondente aos 10% (dez por cento) de que trata o item II, do artigo 5º, da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.

**Art. 10** - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 11** - Revogam-se as disposições em contrário.

**JOSÉ SARNEY**

**LEI Nº 9.478, de 6 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.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO V****Da Exploração e da produção****SEÇÃO I****Das Participações**

**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.

§ 1º. As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

§ 2º. As receitas provenientes das participações governamentais definidas no caput, alocadas para órgãos da administração pública federal, de acordo com o disposto nesta Lei, serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para suas respectivas programações.

§ 3º. O superávit financeiro dos órgãos da administração pública federal referidos no parágrafo anterior, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

**Art. 46.** O bônus de assinatura terá seu valor mínimo estabelecido no edital e corresponderá ao pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.

**Art. 47.** Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.

§ 2º Os critérios para o cálculo do valor dos royalties serão estabelecidos por Decreto do Presidente da República, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

§ 3º A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos royalties devidos.

**Art. 48.** A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

**Art. 49.** A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

a) cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos estados onde ocorrer a produção;

b) quinze por cento aos municípios onde ocorrer a produção;

c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

d) vinte e cinco por cento ao Ministério de Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos estados produtores confrontantes;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos municípios produtores confrontantes;

c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

d) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

f) vinte e cinco por cento ao Ministério de Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

§ 1º Do total de recursos destinados ao Ministério de Ciência e Tecnologia, serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.

§ 2º O Ministério de Ciência e Tecnologia administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no caput deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do país, segundo normas a serem definidas em Decreto do Presidente da República.

Brasília, 6 de agosto de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

**FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**

**LEI Nº 7.990, de 28 Dezembro 1989**

Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 7º.** O artigo 27 e seus § § 4º e 6º. da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pelas Leis números. 3. 257, de 2 de julho de 1957, 7.453, de 27 de dezembro de 1985 e 7.525, de 22 de julho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação: “**Art. 27.** A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios:

I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores;

II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores;

III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

§ 4º. É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque;

1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas e 0,5% (meio por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios.

§ 6º. Os Estados, Territórios e Municípios centrais, cujos largos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração do petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à compensação financeira prevista no “caput” deste artigo.”

**Art. 8º.** O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Parágrafo único. O não cumprimento do prazo estabelecido no “caput” deste artigo implicará correção do débito pela variação diária do Bônus do Tesouro Nacional - BTN, ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e multa de 10% (dez por cento) aplicável sobre o montante final apurado.

**Art. 9º.** Os Estados transferirão aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da parcela da compensação financeira que lhes é atribuída pelos artigos 2º, § 1º, 6º, § 3º e 7º desta Lei, mediante observância dos mesmos critérios de distribuição de recursos estabelecidos em decorrência do disposto no artigo 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição, e dos mesmos prazos

fixados para entrega desses recursos, contados a partir do recebimento da compensação.

**Art. 10.** O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo máximo de 90 dias (noventa dias) da data de sua publicação.

**Art. 11.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 12.** Revogam-se os § § 1º. e 2º., do artigo 27, da Lei nº. 2.004, de 3 de outubro de 1953, na redação que lhes foi dada pela Lei nº. 7.453, de 27 de dezembro de 1985 e as demais disposições em contrário.

Brasília, 28 de dezembro de 1989; 168º da Independência e 101º da República.

**JOSÉ SARNEY**