

## ROYALTIES DE PETRÓLEO: CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO E MECANISMOS DE APLICAÇÃO

Victor Rafael Fernandes Alves <sup>1</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca explicitar o intrincado marco regulatório dos royalties de petróleo no regime jurídico brasileiro, explicitando seus critérios de distribuição e apresentando uma aprofundada análise do regramento dos mecanismos de aplicação destas receitas petrolíferas, a partir de uma visão calcada da finitude dos recursos minerais e, por conseguinte de tais receitas petrolíferas.

**Palavras-chave:** *Royalties* de Petróleo; Aplicação de Receitas; Desenvolvimento Sustentável.

### ALTERNATIVE CONSENSUAL WAYS FOR CONFLICT SOLUTION IN THE NEW CIVIL PROCESS CODE: CONCILIATION AND MEDIATION

**Abstract:** This article seeks to explain the complex regulatory framework of oil royalties in the Brazilian legal system, explaining their distribution criteria and presenting a legal analysis of the application mechanisms of these oil revenues from a perspective grounded on the perception of finiteness of the mining resources and therefore such oil revenues.

**Keywords:** Oil *Royalties*; Application of Revenues, Sustainable Development.

## 1. INTRODUÇÃO

O petróleo é bem de relevo para a sociedade moderna, dado seu alto poder energético e maleabilidade, encontra-se presente em diversos produtos e processos produtivos, sendo insumo básico da economia e, inclusive, parâmetro utilizado para aferir o nível de desenvolvimento econômico. Por sua importância global, econômica e geopolítica, e sua crescente demanda, novos esforços exploratórios são expendidos em busca de novas jazidas petrolíferas.

No caso do Brasil, o setor petrolífero já vinha em expansão perto do fim do século XX, com crescimento pujante do setor, incremento na produção, atingindo-se inclusive uma aparente autossuficiência<sup>2</sup>.

Por conseguinte, a arrecadação das participações governamentais do setor petrolífero cresceram *pari passu* - em um cenário internacional que favoreceu o preço do barril

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (2015), Mestre em Direito Constitucional da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2012). Possui graduação em Bacharelado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (2008) e graduação em Tecnologia em Meio Ambiente pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (2007) e Inspetor de Controle Externo e Coordenador de Despesa com Pessoal do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

<sup>2</sup> Conforme o anuário estatístico da ANP, Enquanto a produção de petróleo atingiu 373 mil m<sup>3</sup>/dia, o consumo aparente foi de 400 mil m<sup>3</sup>/dia, gerando uma pequena dependência externa, peculiarmente com uma importação maior de derivados de petróleo.

petrolífero, frise-se. A título de exemplo, de 2005 a 2014, o valor amealhado em *royalties* de petróleo atingiu a casa dos R\$ 113,74 bilhões; apenas no ano de 2014 foram auferidos R\$ 18,53 bilhões em *royalties*<sup>3</sup>. Além da crescente produção, outros fatores como a flexibilização do monopólio de produção e exploração, além da indexação em dólares do valor do barril de petróleo e das mudanças nas alíquotas de *royalties*<sup>4</sup> tiveram óbvia influência nos crescimento das receitas, porém, não infirmam a premissa inicial de sua finitude.

Diante disso, é conveniente atentar que o lapso de tempo em que se explora um campo petrolífero depende de algumas variáveis – desde o tamanho e profundidade da jazida, passando pelo ritmo de exploração ou técnica utilizada. No entanto, mesmo com as melhores técnicas extrativas de óleo existente no subsolo, é patente que a velocidade de exploração será superior a taxa de renovação de tal recurso<sup>5</sup> e, logo, em um dado momento temporal, o recurso se esgotará.

Portanto, o presente trabalho buscou, além de um esboço do regramento jurídico acerca da aplicação dos royalties de petróleo, elaborar, a partir de uma perspectiva peculiar de sua natureza, uma apreciação dos critérios normativos aplicação de tais receitas pela União, a fim de averiguar se a utilização dessas benesses financeiras redundam em investimentos produtivos e devidamente alinhados às diretrizes da sustentabilidade.

## 2. MARCOS REGULATÓRIOS DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO

Dentre os diversos sistemas jurídicos de propriedade dos minerais presentes no subsolo, em determinado momento histórico, era comum que o rei fosse o detentor de tais minérios. Desse modo, o particular que explorava tais riquezas deveria dar uma contraprestação ao Rei. Daí o vocábulo *royalty*, advindo do inglês Royal, significando algo relativo à realeza ou ao rei.

Gustavo Loureiro aponta que esta regalia da nobreza, não seria um direito a auferir uma parcela da exploração, mas – bem mais que isso – seria a ratificação do domínio real sobre o bem mineral, já que o “Rei ‘larga’ (deixa de receber) uma parte da riqueza em favor

---

3 Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis - 2015*. Rio de Janeiro: ANP, 2015.

4 Tenha-se em conta o fato de que o regime de concessão adveio da flexibilização do monopólio do setor que perdurou de 1953 até 1995. Em 1998 surgiu a Lei n 9.478/98, instituindo o modelo de concessão. Em que pese tão recente, já em 2010, em virtude das jazidas do pré-sal, outro modelo entrou em vigor, denominado modelo de partilha.

5 Fato que certamente ocorre em uma jazida petrolífera, diante do longo tempo geológico necessário para que a matéria orgânica sofra as transformações físico-químicas necessárias para produzir os hidrocarbonetos que se denominam de petróleo.

daquele que a explora e, sendo o proprietário, fica com o que convencionar – uma participação no resultado”<sup>6</sup>.

Aparentemente, a primeira menção na literatura do vocábulo foi efetuada pelo economista David Ricardo, em 1817. O economista inglês referia-se a utilização da água de lençóis freáticos, salientando que, ante a impossibilidade de delimitá-los, sua propriedade deveria ser do Estado, por conseguinte do rei. Desse modo, aquele que extrai água do subsolo, deveria pagar um valor, denominado *royalty*, ao Rei.

Hoje em dia, juridicamente, além da seara petrolífera, no caso no setor de exploração de minérios e de recursos hídricos, os *royalties* são comumente atrelados às questões concernentes à propriedade intelectual ou ao sistema de franquias. No primeiro caso, aquele que utiliza um invento ou processo patenteado por outrem, durante o lapso temporal de vigência da patente, deve pagar ao inventor um valor denominado *royalty*. Na segunda hipótese, na relação jurídica entre o franqueador e o franqueado, este último paga um valor denominado *royalties* pela exploração da marca do franqueador.

Assim, *royalties* seriam o “preço que é pago ao proprietário de um bem tangível ou intangível, extraído, inserido ou consumido por meio do processo produtivo”<sup>7</sup>. No caso dos recursos naturais, quem os explora paga ao Estado um valor, por explorar direito de outrem; quanto ao direito autoral ou de patentes, os bens imateriais que são incorporados ao processo produtivo – ou, explorados – redundam no pagamento ao titular de tal direito intangível.

No setor de petróleo e gás os *royalties* garantirão uma receita mínima do Estado em função da exploração da jazida, pois, diferentemente das espécies tributárias, incidem sobre a produção do petróleo e não sobre os lucros, de modo que, independente do retorno econômico para empreendedor (pois não há, via de regra, dedução dos custos) e tão-somente pela ocorrência de produção petrolífera o Estado será remunerado, ao menos minimamente, por intermédio dos *royalties*<sup>8</sup>.

Após décadas de regime de monopolista no setor petrolífero brasileiro, a busca por maiores investimentos conduziu a criação de um novo modelo regulatório: o regime de

<sup>6</sup> LOUREIRO, Gustavo. Kaercher. *Participações Governamentais na Indústria do Petróleo. Evolução Normativa*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2012, p. 10.

<sup>7</sup> SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014, p. 89.

<sup>8</sup> Em sentido amplo, considerando tal conceito, as participações especiais também seriam uma “espécie do gênero” royalties. Nessa esteira: “As *participações especiais* se caracterizam como uma espécie de royalty extraordinário, pois se trata de uma receita patrimonial sobre a exploração de recursos naturais não renováveis” (SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014, p. 219).

concessão. Nesse caso, o concessionário assume os riscos da atividade, mas torna-se o proprietário do óleo extraído, remunerando o Estado através das participações governamentais. O Estado mitiga sua participação direta no setor, contudo fiscaliza e regula de perto a atividade através de sua agência reguladora.

Para implementação de tal modelo, necessário se fez alterar o texto da Constituição de 1988, o qual consagrava o monopólio da União em diversas etapas da cadeia produtiva do setor petrolífero. Por força da Emenda Constitucional nº 9/95 foi realizada uma flexibilização do monopólio, alterando os arts. 176 e 177<sup>9</sup>, permitindo que a União contratasse com empresas privadas e estatais as atividades de pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte de derivados de petróleo<sup>10</sup>.

Nesta perspectiva, para gerir o setor de petróleo e gás, criou-se uma agência reguladora por meio da Lei Federal nº 9.478/98, à época denominada apenas de Agência Nacional do Petróleo<sup>11</sup>, uma autarquia sob regime especial<sup>12</sup> com o objetivo de regular a indústria do petróleo, consoante prevê o art. 7º da mencionada lei<sup>13</sup>.

---

9 Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

§ 1 A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional n 9, de 1995)

<sup>10</sup> De fato, “A peculiaridade é a de constituírem ‘propriedade distinta da do solo para fins de exploração e aproveitamento’. A figura desta ‘distinção’ da propriedade adotada pelo legislados constituinte baseia-se no fato de tratar como diferentes o ‘bem econômico’ constituído pelo ‘solo’, para efeito de exploração agropecuária, e o bem econômico ‘recursos mineral’, que embora integrando o solo tomado como parte da crosta terrestre, não deve se confundir com a sua superfície, tanto pela sua composição quanto pela sua exploração. Dessa forma, adotado o ‘princípio da separação’, se o solo pertence ao particular, o recurso mineral, ao contrário, pertence a União segundo o próprio texto constitucional” (SOUZA, Washington Peluso Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 4 ed. São Paulo : LTR, 1999, p. 452).

<sup>11</sup> Hoje Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com as alterações efetuadas pela Lei n 11.097/2005.

<sup>12</sup> “Agência reguladora, em sentido amplo, seria (...) qualquer órgão da Administração Direta ou entidade da Administração Indireta com função de regular matéria específica que lhe está afeta (...) Elas estão sendo criadas como autarquias de regime especial. Sendo autarquias, sujeitam-se às normas constitucionais que disciplinam esse tipo de entidade; o regime especial vem definido nas respectivas leis instituidoras, dizendo respeito, em regra, à maior autonomia em relação à Administração Direta; à estabilidade de seus dirigentes (..) ao caráter final das suas decisões, que não são passíveis de apreciação por outros órgãos ou entidades da Administração Pública” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 24 ed. São Paulo : Atlas, 2011, p. 478-481).

<sup>13</sup> Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo - ANP, entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, vinculado ao Ministério de Minas e Energia. (Redação Original da Lei n 9.478/98).

Acerca da contraprestação em virtude da exploração petrolífera, a Lei Federal nº 9.478/98 instituiu quatro modalidades de participações governamentais, a saber: o bônus de assinatura, os *royalties*, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial.

O bônus de assinatura é um valor pago pelo concessionário quando da assinatura do contrato. Trata-se de montante que tem seu mínimo definido no edital e é utilizado como um dos parâmetros para definir o vencedor do certame licitatório<sup>14</sup>.

A participação especial é devida em função da grande rentabilidade ou grande produtividade de uma jazida petrolífera<sup>15</sup>.

Já o pagamento pela ocupação ou retenção de área encontra previsão expressa no art. 51 da Lei Federal nº 9.478/98, sendo pago anualmente por quilometro quadrado ou fração da área de concessão<sup>16</sup>.

Os *royalties* de petróleo serão analisados com mais vagar nos tópicos subsequentes.

Após o modelo de concessão, eis que situações fáticas mais recentes levam o Estado Brasileiro à criação de mais um modelo regulatório, denominado de regime de partilha<sup>17</sup>. Tal ocorreu em 2007, por força da descoberta de uma grande província petrolífera, denominada de pré-sal. Nessa rota, diante de um quadro fático distinto do de outrora, buscou-se um modelo que trouxesse maior controle e rentabilidade para o Brasil. Esse modelo foi o de partilha de produção<sup>18</sup>.

Nesse modelo, tem-se o custo em óleo (*oil cost*) e o excedente em óleo (*profit oil*). Desta maneira, aquele que contrata com o Estado, assume todo o risco da atividade e, em havendo descoberta comercialmente viável, será remunerado pelo que gastou para explorar (*oil cost*) e ainda em uma parcela do excedente em óleo. O restante do *profit oil* vai para o

---

14 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.

15 Art 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

16 Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.

17 Há alguma controvérsia doutrinária acerca de se tratar propriamente de um regime de partilha. Em verdade, os modelos contratuais são bastante genéricos, cabendo dentro de tal quadro, um série distinta de modelos reais de diversos países.

18 I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato;

Estado. Pontue-se que, desse montante de excedente em óleo já deve ter sido abatido anteriormente o valor referente aos *royalties*<sup>19</sup>.

Nesse novo regime de partilha, são apenas duas modalidades de participações governamentais<sup>20</sup>: os *royalties* e o bônus de assinatura. Na modalidade da Cessão Onerosa também são devidos os *royalties* pela exploração petrolífera.

De tais considerações, em linhas bem gerais, esta é a evolução do marco regulatório petrolífero no Brasil. De tal modo, tem-se em vigor um regime múltiplo, a saber, de concessão, genérico, e de partilha, para áreas estratégicas específicas. Em ambos, encontra-se a incidência e arrecadação dos *royalties* que serão objeto de análise mais acurada, em especial de sua intrincada legislação, a seguir.

### 3. REGULAÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DE PETRÓLEO NO REGIME JURÍDICO BRASILEIRO

Como já visto, com a flexibilização do monopólio de exploração e produção por força da Emenda Constitucional nº 9/95, foi editada uma nova lei regulando o setor e o novo regime de concessão, qual seja, a Lei Federal nº 9.478/98. Nessa lei, os *royalties* foram estipulados no importe de no mínimo 5% (cinco por cento) e no máximo 10% (dez por cento) da produção de petróleo ou gás natural. Desse montante, fixado em regra em seu máximo, os 5% (cinco por cento) deveriam ser distribuídos consoante os critérios da anterior Lei Federal nº 7.990/89. Os 5% porventura restantes, devem ser distribuídos em consonância com o art. 49, da Lei Federal nº 9.478/97<sup>21</sup>.

19 III - excedente em óleo: parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos royalties devidos e, quando exigível, à participação de que trata o art. 43;

20 Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais:

I - royalties; e

II - bônus de assinatura.

§ 1º Os royalties correspondem à compensação financeira pela exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, vedada sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

21 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 da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo; (Redação original da Lei nº 9.478/97)

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

O percentual é variável de 5% a 10%, por expressa previsão legal<sup>22</sup>, permitindo que, em função dos riscos geológicos, as expectativas de produção, bem como uma série de outros fatores pertinentes, a ANP minore a alíquota dos *royalties* de petróleo até um mínimo de 5%<sup>23</sup>. A Lei Federal nº 9.478/98 aponta ainda que um decreto (no caso o foi editado o Decreto nº 2.705/98, que será esmiuçado mais adiante) regulará a forma de cálculo do valor dos *royalties* em função de critérios específicos<sup>24</sup>.

Quanto à destinação dos *royalties*, ao se compulsar a redação originária do art. 49, verificar-se-á que as receitas dos *royalties* não apresentam destinação específica, salvo os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os quais devem ser utilizados para fiscalizar e proteger as áreas de produção em plataforma continental; e os recursos direcionados ao Ministério de Ciência e Tecnologia, que, na redação original da Lei Federal nº 9.478/97, devem ser utilizados em programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico na indústria petrolífera.

Deve-se pontuar a recente alteração legislativa realizada pela Lei Federal nº 11.921/09, com o nítido intento de encaminhar recursos para a proteção ambiental. A referida Lei aponta que os recursos direcionados para o Ministério de Ciência e Tecnologia deverão, também, ser utilizados em programas de desenvolvimento tecnológicos da “indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e

- 
- 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; (Vide Decreto n 7.403, de 2010)
  - 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 da 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 da 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. (Redação original da Lei n 9.478/97)

22 Art. 47, §1. § 1 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.

23 Em verdade, tendo em conta os contratos em vigor, o valor médio da alíquota dos *royalties* gira em torno de 9,8%, de modo que essa variação é pouco utilizada. Contudo, vem sendo incentivada a minoração da alíquota em especial para novas fronteiras exploratórias e para locais de acumulação marginal ou campos com baixa produtividade, visando incentivar os investimentos em tais localidades.

24 Art. 47, § 2 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.

segunda geração”, bem como para prevenir e reparar os danos ambientais gerados pela indústria do petróleo<sup>25</sup>.

De tal modo, que fique bem vincado, a parcela das receitas **superiores** a 5%, **não apresentam qualquer** vinculação legalmente expressa e pontual para alguma finalidade delimitada de aplicação para o Estado e Municípios que recebem *royalties*.

A nova legislação (Lei Federal nº 12.351/2010) de partilha de produção, no que tange aos *royalties*, apenas alterou o art. 49 da Lei Federal nº 9.478/98, para viabilizar que as receitas das jazidas do pré-sal, exploradas sob o regime de concessão, fossem direcionadas à União, mais especificamente ao Fundo Social<sup>26</sup>. Veja-se que não se trata de distribuição diferenciada dos *royalties* do pré-sal, mas de inserção de uma nova regra de distribuição para os *royalties* decorrentes de jazidas do pré-sal, em blocos que já sejam especificamente explorados sob o regime de concessão; já que a regra será explorá-las pelo regime de partilha<sup>27</sup>.

Quanto à distribuição dos *royalties* das jazidas estratégicas, incluindo o pré-sal, no âmbito do regime de partilha, prossegue em um grande embate as regras de sua distribuição.

O Projeto de Lei que culminou na Lei Federal nº 12.351/2010 trazia dispositivo (art. 50<sup>28</sup>) que regulava a temática, dispondo expressamente que, no regime de partilha, vigorariam as distribuições de *royalties* nos termos da legislação anterior (Lei Ordinária Federal nº 7.990/89 e Lei Ordinária Federal nº 9.478/97).

---

25 Art. 49, I, d) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias; (Redação dada pela Lei n 11.921, de 2009) (Vide Decreto n 7.403, de 2010)

26 Lei n 12.351, Art. 49, §1. A Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 49, § 3o Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos royalties que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.

27 Como já pontuado no corpo do presente trabalho, os regimes de concessão e de partilha serão aplicados paralelamente. O regime de partilha é direcionado para as jazidas do pré-sal e para as áreas ditas estratégicas. Ocorre que, alguns blocos licitados ainda sob o regime de concessão englobavam áreas que continham jazidas do pré-sal (até porque, o pré-sal, nada mais é do que uma jazida abaixo de uma camada de sal). Assim, áreas porventura já licitadas serão regidas normalmente pelo regime de concessão, mesmo que abarquem áreas do pré-sal. De tal modo, a distribuição dos royalties será quase idêntica, SALVO os royalties direcionados à União que farão parte das receitas destinadas ao Fundo Social.

28 Art. 50. Até que seja publicada legislação específica para o regime de partilha de produção, o pagamento dos royalties devidos pelo contratado sob o regime de partilha de produção observará o disposto nas Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 9.478, de 1997.



Entretanto, tal ditame passou por amplos debates e emendas nas casas legislativas, com grandes disputas entre os Estados Produtores e não produtores pelas receitas dos *royalties* de petróleo. Depois de múltiplas alterações, foi gestada a redação do art. 64 da referida Lei Ordinária Federal nº 12.351/2010 redistribuindo os *royalties* de petróleo; contudo, tal norma foi vetada pelo Presidente da República.

Apresentou-se então um novo projeto de lei que culminou na Lei Ordinária Federal nº 12.734/2012, a qual sofreu uma série de vetos presidenciais, levando, inclusive a edição da Medida Provisória nº 592/2012 para regular o tema. Em seguida, o Congresso Nacional derrubou os vetos apostos pela Presidência, que promulgou os vetos e conferindo vigência as alterações outrora vetadas.

Nesse confuso cenário, o Supremo Tribunal Federal também foi instado a se pronunciar, tendo a Ministra Cármen Lúcia, em sede de medida cautelar (ADI 4917)<sup>29</sup>, suspenso os critérios da distribuição de *royalties* aprovados na Lei Ordinária Federal nº 12.734/2012.

O comentário acerca desta confusa tramitação legislativa denota a relevância do tema; Scaff bem pontua que “poucas vezes no Brasil um tema teve tantos percalços no trâmite legislativo quanto esse, certamente por envolver questões federativas fiscais, o que gera disputas de todos contra todos, e com aguerridas batalhas entre os Poderes”<sup>30</sup>.

Definido genericamente o marco regulatório dos *royalties*, debruce-se agora sobre os critérios pontuais de distribuição de tais receitas. A distribuição dos *royalties* de petróleo é tema que envolve muitos diplomas normativos, bem como muitos conceitos técnicos. Desse modo, se faz essencial balizar alguns destes conceitos para que se quede claro as entidades que fazem jus a percepção dos *royalties* de petróleo.

---

29 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI N. 9.478/1997 E DA LEI N. 12.351/2010 ALTERADOS PELA LEI N. 12.734/2012. MUDANÇAS DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS: ALEGAÇÃO DE DESOBEDIÊNCIA AO ART. 20, § 1 COMBINADO COM A AL. B DO INC. II DO § 2 DO ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO RETROAÇÃO DE EFEITOS DA NOVA LEGISLAÇÃO EM INOBSERVÂNCIA A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PLAUBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. EXCEPCIONAL URGÊNCIA CONFIGURADA A IMPOR DEFERIMENTO CAUTELAR AD REFERENDUM DO PLENÁRIO. (...)

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

(SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade 4917. Ministra Relatora CÁRMEN LÚCIA, julgado em 18/03/2013).

30 SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014, p. 275.

De um modo genérico a distribuição dos *royalties* para o modelo de concessão e nos blocos com Cessão Onerosa, se dá de quatro formas distintas: uma referente à exploração em terra (*on-shore*) com alíquota até 5%; outra concernente a exploração em terra, mas da alíquota acima de 5%; a terceira distribuição quando a lavra é no mar (*off-shore*), referente à alíquota de até 5%; e a última quando a lavra é no mar, mas referente à alíquota acima de 5%.

A tabela a seguir facilitará a compreensão do tema. Primeiramente, a parcela dos *royalties* até 5%, a qual é regida pela Lei Federal nº 7.990/89 (mesmo após o advento da Lei Federal nº 9.478/98, pois não houve revogação e sim remissão expressa a tal lei). Em seguida, regulada pela Lei Federal nº 9.478/98, a parcela dos *royalties* acima da alíquota de 5% apresenta distribuição diferenciada. Tendo em conta tais ditames legais e considerando que a ADI 4791 suspendeu a nova distribuição, as lavras realizadas *on-shore* e *off-shore*, são assim distribuídas:

**Tabela 1 – Distribuição dos *Royalties* de Petróleo na Legislação Federal**

Parcela dos <i>royalties</i>	Terra	Lavra em	70% Estados Produtores
			20% Municípios Produtores
Lei nº 7.990/89	Lavra na Plataforma Continental	ACIMA DE 5%	30% Estados confrontantes com poços
			30% Municípios confrontantes com poços
Parcela dos <i>royalties</i>	Terra	Lavra em	20% Comando da Marinha
			10% Fundo Especial (Estados e Municípios)
Lei nº 9.478/97	Lavra na Plataforma Continental	ACIMA DE 5%	10% Municípios com Instalações de Embarque e Desembarque de petróleo e gás natural
			52,5% Estados Produtores
Parcela dos <i>royalties</i>	Terra	Lavra em	25% Ministério de Ciência e Tecnologia
			15% Municípios produtores
Lei nº 9.478/97	Lavra na Plataforma Continental	ACIMA DE 5%	7,5% Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
			25% Ministério de Ciência e Tecnologia
Parcela dos <i>royalties</i>	Terra	Lavra em	22,5% Estados Confrontantes com poços
			22,5% Municípios Confrontantes com poços
Lei nº 9.478/97	Lavra na Plataforma Continental	ACIMA DE 5%	15% Comando da Marinha
			7,5% Fundo Especial
Parcela dos <i>royalties</i>	Terra	Lavra em	7,5% Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
			7,5% Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Fonte: Elaboração própria a partir da Legislação Federal

Fundindo-se os dois regimes legais e tendo em conta uma alíquota de 10% (a qual até 5% será regida pela Lei Federal nº 7.990/89 e acima de 5% pela Lei Federal nº 9.478/98),

vê-se que a lavra *on-shore* e a lavra *off-shore* ficam com a seguinte distribuição, explicitada pela tabela a seguir.

**Tabela 2 – Distribuição dos *royalties* em função do local da lavra**

Lavra em Terra	60% Estados Produtores
	18% Municípios Produtores
	13% Ministério de Ciência e Tecnologia
	9% Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
Lavra na Plataforma Continental	26% Municípios produtores
	25% Estados Produtores
	18% Comando da Marinha
	13% Ministério de Ciência e Tecnologia
	9% Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
	9% Fundo Especial

Fonte: Elaboração própria a partir da Legislação Federal

Consoante prevê o Decreto nº 2.705/98, a apuração dos *royalties* deverá ser realizada mensalmente em cada campo produtor pelo concessionário e deverão ser pagos tais *royalties* a partir do mês em que ocorrer a data de início do momento da produção<sup>31</sup>. Os *royalties* incidem sobre o volume produzido, sendo vedadas deduções de quaisquer natureza<sup>32</sup>, ou seja incidem no importe de até 10% sobre o montante bruto de petróleo produzido, em função de um preço de referência, cuja forma de cálculo vem disciplinada nos art. 7º e 8º do mencionado decreto.

Em linhas gerais, o preço é determinado mensalmente em reais por metro cúbico, tendo em conta a média ponderada dos preços de venda praticados pelo concessionário no mercado<sup>33</sup> ou um preço mínimo a ser fixado pela ANP<sup>34</sup>, no caso prevalecendo o valor maior.

31 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.

32 Art 11. Os *royalties* previstos no inciso II do art. 45 da Lei n 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, vedada quaisquer deduções.

33 Essa informação deve ser repassada pelo concessionário até o dia quinze de cada mês da produção, demonstrando à ANP a quantidade vendida, o preço de venda e a média ponderada exigida (Decreto n 2.705/98, art. 7, §2)

Apurados tais valores, reza ainda o já referido Decreto nº 2.705/98 que, tendo em conta as informações definidas pela ANP pontuando os entes que fazem jus à percepção das receitas, o pagamento dos *royalties* é efetuado pelo concessionário à Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>35</sup>, a qual fará o repasse aos Ministérios e ao Banco do Brasil, sendo este o responsável por direcionar os recursos para os Estados e Municípios, bem como ao Fundo de Participação

#### 4. REGULAÇÃO JURÍDICA FEDERAL DA APLICAÇÃO DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO<sup>36</sup>

Descendo às minudências legais acerca da aplicação dos *royalties* de petróleo deve-se ter bem vincado (e rememorado) o fato de que a alíquota dos *royalties* no regime de concessão varia de 5% a 10%; sendo a primeira parcela de até 5% regida pela Lei Federal nº 7.990/85, enquanto a parcela acima de 5% até o importe de 10% é regulada pela Lei Federal nº 9.478/98. No caso do regime de partilha, a alíquota dos *royalties* é de 15%, consoante art. 42, §1º da Lei Federal nº 12.351/2010, alterada pela Lei Federal nº 12.734/2012 – estando tal dispositivo com eficácia suspensa em face da medida cautelar deferida na ADI 4917.

A Lei Federal nº 7.990/89 conta com uma regulamentação, trata-se do Decreto nº 1/1991. Este importante, desconhecido e inaplicado preceito regulamentar cuida, “do pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências”. Em tal regulação, o art. 24 de tal Decreto nº 1/1991, repete textualmente o §3º, do art. 27 da Lei Federal nº 2.004/53 com a redação que foi dada pela Lei Federal nº 7.525/85<sup>37</sup>, asseverando que os recursos dos *royalties* devem ser utilizados

---

34 Esse valor mínimo fixado pela ANP é determinado “com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo similares cotados no mercado internacional”, conforme dispõe o art. 7, §5, do Decreto n 2.705/98. Tal definição da cesta-padrão tem por lastro uma série de informações prestadas pelo concessionário “com base nos resultados de análises físico-químicas do petróleo a ser produzido”, devendo ele indicar “até quatro tipos de petróleo cotados no mercado internacional com características físico-químicas similares e competitividade equivalente às daquele a ser produzido”, consoante §6, do referido art. 7 do Decreto n 2.705/98.

35 Art. 20. Os recursos provenientes dos royalties serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei n 9.478, de 1997, e deste Decreto, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP.

<sup>36</sup> Parte da análise aqui expendida foi explicitada em ALVES, V. R. F.; XAVIER, Y. M. A. . Regulatory Evolution of the distribution of oil royalties. In: Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2012, Rio de Janeiro. Rio Oil & Gas Expo and Conference - Technical Papers, 2012.

<sup>37</sup> Art 7 O § 3 do art. 27 da Lei n 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei n 7.453, de 27 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação: “§ 3 Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da

**exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.**<sup>38</sup>

Apesar da importância dessa regra, por atentar em trazer uma destinação esportiva dos recursos dos *royalties* de petróleo, não se pode afastar de uma interpretação técnica. Nesse passo, deve ser ressaltado que há quem advogue a tese de que tal Decreto extrapolou os ditames da lei, tendo consignado vedações e distinções quando a lei não as fez. De tal modo, tratar-se-ia de um abuso do poder regulamentar. Contudo, há situações em que o Decreto particulariza tais circunstâncias legais e isto não configura abuso regulamentar.

Sendo assim, considerando inexistir ilegalidade, o Decreto nº 1/1991 resiste plenamente em vigor e em constante descumprimento. As Cortes de Contas Estaduais deveriam analisar expressamente a aplicação de tal Decreto, registrando se ao menos 5% da alíquota dos *royalties* de petróleo foi destinada exclusivamente para os fins determinados no Decreto em exame, já que o referido Decreto só seria aplicável a tal parcela dos *royalties*.

Outro ponto concernente a aplicação dos *royalties* de petróleo diz respeito a conhecida vedação consignada no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 de se utilizar “dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal”<sup>39</sup>. Esta vedação, à evidência se restringe a alíquota que vai até 5% dos *royalties* de petróleo, pois a restrição se aplica especificadamente ao “pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei [nº 7990/89]”. Desse modo, em que pese alguns entendimentos de que há uma vedação a utilização das receitas dos *royalties* de petróleo para pagamentos de dívidas e de quadro permanente de pessoal, tal informação genérica não é precisa, pois, como esposado, a vedação se adstringiria, legalmente, apenas à parcela de até 5%.

Quanto a esta vedação legal pertinente ao pagamento de dívidas, registrada no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, cumpre registrar a alteração normativa efetuada quase uma década depois, com o advento da Lei Federal nº 10.195/2001<sup>40</sup>, a qual instituiu “medidas

---

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.”

38 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.

39 Art. 8 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 aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

40 A Lei em questão foi resultado da conversão da Medida Provisória 2.098-25/2001. À época eram corriqueiras as reedições de Medidas Provisórias indefinidamente. De tal modo, a Medida Provisória original 1.816, sequer

adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências”.

Tal Lei nada mais fez do que manter a impossibilidade de se pagar dívidas com os recursos dos *royalties* de petróleo, exceto se a dívida fosse com a União e suas entidades (!), bem como possibilitando a utilização dos *royalties* para capitalização de fundos de previdência. Assim, o art. 8º da Lei Federal nº 10.195/2001, inseriu dois parágrafos no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, criando esta exceção legal às vedações<sup>41</sup>.

Mais recentemente, tal dispositivo foi novamente alterado, criando uma nova excepcionalidade em face do caput do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, permitindo, por meio da Lei Ordinária Federal nº 12.858/2013<sup>42</sup>, além do pagamento de dívidas com a União e suas entidades, o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o pagamento de remuneração aos profissionais do magistério.

Sem dúvida, endereçar recursos petrolíferos para o investimento em educação é medidas das mais salutares, redundando em investimentos relevantes para o futuro de toda a coletividade. Todavia, permitir que salários e remunerações sejam pagas com tais recursos finitos é um desserviço, pois, em última análise, não há como manter o adimplemento de vantagens de servidores públicos, que são despesas correntes (e crescentes) com receitas erráticas e finitas como a dos *royalties* de petróleo.

Há ainda controvérsia quanto ao art. 9º da Lei Federal nº 7.990/89<sup>43</sup>, pois este dispositivo pontua a obrigação dos Estados distribuírem 25% dos *royalties* de petróleo, seja da lavra *on-shore* ou *off-shore* pertinente a parcela de até 5%. A norma aponta ainda que a distribuição deve ser efetivada nos termos do inc. IV, do art. 158 da Constituição<sup>44</sup>.

---

continha referência a questão dos royalties. Apenas com a Medida Provisória 1.977-10, ou seja, desde a reedição de número 10, que ocorreu o acréscimo de texto, mais precisamente o art. 8 que tratava dos royalties.

41 Art. 8o O art. 8o da Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8o .....

§ 1o Não se aplica a vedação constante do caput no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

§ 2o Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência."

42 Art. 5 O § 1 do art. 8 da Lei n 7.990, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8 .....

§ 1 As vedações constantes do caput não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

43Vide nota 218 para conferir o inteiro teor do dispositivo.

44 Vide nota 219 para conferir o inteiro teor do dispositivo.

Apesar de estar em vigor há vários anos sem que haja uma declaração de inconstitucionalidade via controle abstrato ou sua exclusão expressa do ordenamento jurídico, há entendimento jurisprudencial de Corte Estadual declarando tal norma como sem eficácia, visto que, por fazer remissão a um dispositivo legal que não seria mais aplicável<sup>45</sup>, *in casu*, o já debatido art. 7º, da Lei Federal nº 7.990/89, teria acarretado a cessação de sua eficácia normativa. No caso concreto, a municipalidade havia ingressado em juízo visando garantir tal receita, contudo, o Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo negou aplicabilidade ao ditame legal em análise.

Quanto a outra parcela dos *royalties*, aquela acima de 5%, regida pela Lei Federal nº 9.478/98, o montante das receitas direcionadas aos Estados e Municípios padecem sem qualquer vinculação ou direcionamento normativo de onde devem ser aplicadas. No entanto, os recursos destinados a Marinha e ao Ministério de Ciência e Tecnologia apresentam uma clara destinação legal.

A redação original da alínea “d”, do inc. I, do art. 49, da Lei Federal nº 9.478/98, direcionava 25% da receita dos *royalties* decorrentes da exploração em terra “para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo”. Alteração recente, deu nova redação ao mesmo dispositivo por força da Lei Federal nº 11.921/2009, tratou de ampliar e apontar com mais clareza o direcionamento dos recursos ao MCT “para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias”. Pontue-se que, no caso da lavra *off-shore*, idêntico percentual (25%) é destinado ao MCT, bem como é a mesma a destinação que deve ser dada a tais receitas, consoante dispõe a alínea “f”, do inc. II, do art. 49, da Lei Federal nº 9.478/98, também alterado pela Lei Federal nº 11.921/2009.

Aqui, o horizonte de aplicação das receitas é nitidamente expandido, visto que o MCT passa a poder investir no desenvolvimento de toda a indústria do petróleo e gás natural, mas não só em tal setor. É possível fomentar a indústria de biocombustíveis (desenvolvendo uma

---

45 Trata-se de Ação Ordinária interposta pelo Município de Vila Velha, do Estado do Espírito Santo, e a Corte Estadual assim decidiu: “Como o art. 9, da Lei 7.990/89, reporta-se a um dispositivo não mais aplicável, o que faz cessar, por conseguinte, a própria eficácia normativa daquele, conclui-se que não há, atualmente, norma legal que obrigue o Estado a repassar 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita com royalties à Municipalidade. Pedido autoral improcedente.” (AORD 100.05.003219-0. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Des. Rel Rômulo Taddei. Pleno. Dj. 09.03.2006)

matriz energética mais diversificada), na indústria petroquímica de primeira e segunda geração (fomentando novas aplicações do insumo petróleo) e ainda em programas que visem prevenir ou reparar os danos ao meio ambiente (investindo em novas formas de se prevenir e minorar os impactos ambientais)<sup>46</sup>.

Ainda no que toca às receitas destinadas ao MCT, há uma clara preocupação com a temática das desigualdades regionais. De tal sorte, o §1º do art. 49 da Lei Federal nº 9.478/98 cuida expressamente que, das receitas destinadas a tais programas de desenvolvimento, 40% (quarenta por cento) devem necessariamente ser utilizadas para as regiões Norte e Nordeste<sup>47</sup>. Têm-se aqui um nítido entrelaçamento com o objetivo constitucional de erradicação das desigualdades regionais<sup>48</sup>.

Outro ponto de relevo pertinente às receitas destinadas ao MCT refere-se aos programas de amparo à pesquisa mediante convênios com as universidades brasileiras, consoante dispõe o §2º, do art. 49 da Lei Federal nº 9.478/98<sup>49</sup>. Estas receitas possibilitaram a criação do Programa de Recursos Humanos (PRH), o qual propicia a capacitação de profissionais para a Indústria do Petróleo com a inclusão de disciplinas específicas e cursos de especialização junto às instituições de ensino superior<sup>50</sup>.

---

46 Nesse prisma, para citar um exemplo bem atual, pode-se ter em conta o vazamento de óleo na Bacia de Campos, no poço de Frade, perpetrado pela Chevron. Por óbvio, um Estudo de Impacto e um Licenciamento Ambiental bem feito, com a definição de programas de monitoramento e controle, persistem como medidas salutares e mitigadoras dos impactos ambientais. Contudo, certamente, o crescimento nos investimentos em tecnologia em tal setor propiciam uma minoração dos danos ambientais e uma resposta técnica mais célere e eficaz para tais impactos.

47 § 1 Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional. (Redação dada pela Lei n 11.540, de 2007)

48 Contudo há quem critique, até com alguma razão, a inexistência de uma contrapartida bem como das receitas terem sido direcionadas apenas para estas duas regiões. Entendo a importância de se delimitar a forma de aplicação destes recursos, assim mesmo a importância de que a aplicação de tais receitas seja esmerada. Porém, considero a crítica exacerbada. A uma, pois a contrapartida dos investimentos em programas de fomento é o próprio desenvolvimento da atividade e das regiões. A duas, porque considerando que temos cinco regiões no Brasil, o que equivaleria a 20% para cada uma das regiões, o dispositivo assegura ao menos o mínimo para estas duas regiões, evitando que, eventualmente, 100% dos recursos fossem par apenas uma das regiões. Textualmente, eis a crítica: "Lamenta-se que esta Lei do Petróleo tenha destacado apenas a Região Norte e Nordeste como beneficiária destes recursos sem exigir nenhuma contrapartida com o retorno para toda a sociedade brasileira das pesquisas que se realizam com esses valores" (COSTA, Maria D'Assunção. *Comentários à Lei do Petróleo : Lei Federal n 9.478, de 6-8-1997*. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2009, p. 251)

49 § 2º O Ministério da 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. 8, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em decreto do Presidente da República.

50 COSTA, Maria D'Assunção. *Comentários à Lei do Petróleo : Lei Federal n 9.478, de 6-8-1997*. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2009, p. 252.



Registre-se que, de 2004 a 2013 o PRH-ANP/MCT investiu nada menos do que R\$ 268 milhões em bolsas de estudo e taxas de bancada<sup>51</sup>. Apesar de, aparentemente, ser um vultoso volume de recursos investidos, tenha-se em conta que isso equivale a cerca de R\$ 25 milhões de reais por ano, montante que, em termos de Indústria do Petróleo e da importância da pesquisa e desenvolvimento para o setor, ainda é bastante pequeno. É importante que mais investimentos em pesquisa e mais programas de capacitação sejam criados – ainda mais diante deste contexto do grande desafio tecnológico de exploração das jazidas do pré-sal – afiançando o desenvolvimento do setor.

Quanto aos *royalties* destinados ao Ministério da Marinha, os mesmos são vinculados ao atendimento das demandas em prol da fiscalização e proteção das áreas de produção<sup>52</sup>. Em que pese relevante, ser dotado de uma Marinha moderna e ágil que possibilite a fiscalização efetiva e possa proteger as áreas produtivas, não só na acepção de proteção contra agentes bélicos, mas também no auxílio à proteção ambiental, resta importante averiguar a aplicação escorreita de tais recursos.

Porém, apesar da evidente destinação de tais receitas, em 2001, ocorreu uma autorização legal para desvincular tais recursos. Assim, a redação original da Lei Federal nº 10.261/2001, permitiu que, no exercício financeiro de 2001, 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos dos *royalties* destinados aos Ministérios da União (no caso MCT e MD), fossem desvinculados de qualquer despesa ou fundo. Em seguida, uma Medida Provisória de nº 2.214 de 2001, alterou o dispositivo legal de modo que a desvinculação foi estendida para os exercícios financeiros de 2001 e 2002<sup>53</sup>. Na prática, a medida configurou-se em um bom reforço de caixa para os Ministérios e uma afronta a uma perspectiva sustentável do uso das receitas petrolíferas.

Retomando o tema dos recursos destinados ao MCT, no âmbito deste Ministério as receitas dos *royalties* foram reguladas pelo Decreto nº 2.851, de 30 de novembro de 1998<sup>54</sup>. Este Decreto dispõe que tais recursos serão destinados ao Fundo Nacional de

---

51 “De 2004 a 2013, foram investidos R\$ 268,4 milhões na concessão de bolsas de estudo e taxa de bancada. Somente no ano de 2013, foram investidos R\$ 30 milhões..”(ANP, 2014).

52 c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

53 Art. 1º Nos exercícios de 2001 e 2002, ficam desvinculados de despesas, entidades e fundos, mantidas as vinculações aos respectivos Ministérios, os seguintes percentuais dos recursos, pertencentes à União, de que tratam os arts. 48, 49 e 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, incluindo-se adicionais e acréscimos legais: I – até vinte e cinco por cento de cada uma das parcelas distribuídas na forma dos arts. 48 e 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;

54 Dispõe sobre programas de amparo à pesquisa científica e tecnológica aplicados à indústria do petróleo, e dá outras providências.

Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)<sup>55</sup> e cria um Comitê de Coordenação específico para administrar a aplicação destas receitas<sup>56</sup>. Assim, o MCT com apoio da Secretaria-Executiva do FNDCT – que é exercida pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) – e da ANP administra tais programas, mediante convênios com as universidades e centros de pesquisa. No esteio do referido Decreto a Portaria do MCT nº 552/1999<sup>57</sup>, aprovou o Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor Petróleo e Gás Natural, dando as diretrizes para utilização dos recursos do FNDCT/CT-PETRO. Certamente, os investimentos realizados pelo referido Fundo refletem a faceta mais positiva da vinculação e aplicação dos recursos dos *royalties* de petróleo, até o presente momento, no Brasil.

Além disso, merece ser ressaltado a ocorrência de utilização de recursos do CT-Petro para compor a reserva de contingência. Desse modo, o saldo financeiro dos Fundos tem ficado retido junto a Secretaria do Tesouro Nacional compondo tal reserva. Até o ano de 2005 o contingenciamento nos Fundos Setoriais como um todo atingiu a impressionante cifra de R\$ 2,2 bilhões, conduzindo a má prática de se utilizar tais recursos contingenciados para fins diversos dos originalmente previstos<sup>58</sup>. No caso do CT-Petro de 1999 a 2005, quase metade dos recursos foi para a reserva de contingência.

O outro Ministério que faz jus à percepção dos *royalties* é o Ministério da Defesa, mais precisamente o Comando da Marinha. Como visto, este ente faz jus aos *royalties* de petróleo da lavra *off-shore*, seja na parcela até 5%, da qual detém 20%, seja na parcela acima de 5%, da qual detém 15%. Estes percentuais representaram, somente em 2014, a grande importância de R\$ 2,3 bilhões, e deveriam estar vinculados ao objetivo de fiscalizar e proteger a exploração petrolífera no mar, patrulhando a costa brasileira.

---

55 Art. 1, § 1 Será criada rubrica específica no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT, com vistas ao provimento dos recursos destinados aos programas a que se refere o caput deste artigo.

56 Art 3 Fica criado o Comitê de Coordenação para administrar a aplicação dos recursos repassados ao FNDCT e vinculados aos programas de que trata este Decreto.

57 Art. 1 Aprovar o Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor Petróleo e Gás Natural - CTPETRO para o período de 1999-2003, anexo, constituído pelos documentos "Diretrizes Gerais", "Plano Plurianual de Investimentos" e "Manual Operativo", sem prejuízo das instruções adicionais que vierem a ser aprovadas pelo Comitê de Coordenação do CTPETRO no uso das suas atribuições.

58 "Os recursos retidos dos fundos setoriais, conforme vimos, se encontram em instituições não relacionadas à CT&I, e seu destino final não está definido. Eles tanto podem ser liberados e usados no custeio da ciência, tecnologia e inovação do país, quanto gastos pelo governo em outras áreas, ao contrário do que se poderia pensar devido às amarras jurídicas dos fundos. Parte da verba dos fundos não tem sido apenas retida, tem sido utilizada para outros fins. Basta que seja editada uma lei para liberar esses recursos retidos, o que já foi feito em 2002 com a lei nº 10.595, e assim uma parte dessa verba foi usada para amortização da dívida pública" (QUEIROZ, Nizardi Michelin. *Os Fundos Setoriais de CT&I: o caso do CT-Petro e sua execução pelo CNPq*. Dissertação. UnB. 2006, p. 51)

Contudo, conforme o sítio na internet da própria Marinha do Brasil, tais recursos vêm sendo contingenciados pelo Governo Federal, em função de sua política fiscal, de modo a representar um aumento no Superávit Primário. Por exemplo, o valor dos *royalties* de petróleo compõe o orçamento da Marinha, porém no encerramento do ano de 2006, o Tesouro Nacional mantinha R\$ 2,6 bilhões de reais de receitas dos *royalties* sem que efetivasse o repasse, mantido na Reserva de Contingência.<sup>59</sup>

Este problema do contingenciamento das receitas traz a lume o grave debate da distribuição e da vinculação das receitas. Quanto à distribuição, vê-se que a crítica pelo uso dos recursos pelos Estados e Municípios tem suscitado tendências de se centralizar as receitas dos *royalties*. Contudo, se a centralização ocorrer, mesmo com uma evidente vinculação dos recursos, se o Governo Federal prosseguir realizando um contingenciamento de tais receitas, a finalidade de garantir o desenvolvimento sustentável acaba por se tornar cada vez mais distante<sup>60</sup>.

No que toca ao Fundo Especial, o qual, como já analisado, recebe apenas 10% da parcela de até 5% dos *royalties* e tão somente da lavra *off-shore*. Nesse caso, tendo em conta tal critério, no ano de 2010, o referido Fundo recebeu a quantia de R\$ 759 milhões. Um montante razoável, porém, ínfimo quando se deve ratear com mais de 5 mil municípios. A distribuição, nesse caso, como já visto, é feita no importe de 20% para os Estados e 80% para os Municípios segundo os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). As vedações à aplicação – teoricamente – seriam as mesmas já consignadas para os Estados e Municípios em relação às receitas dos *royalties* de petróleo.

Tais Fundos Setoriais, importantíssimos, frise-se têm sido literalmente invadidos pela Desvinculação de Receitas da União (DRU). Por meio da DRU, instituída no art. 76<sup>61</sup> das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 27 e constantemente prorrogado pelo Governo Federal – agora já na Emenda Constitucional nº 67/2011 – o Governo pode simplesmente desvincular 20% das receitas de qualquer Fundo usando-as a seu talante. Ora, veja-se que, normas dessa natureza ceifam qualquer pretensão

---

59 MARINHA DO BRASIL. "Royalties" do Petróleo. Disponível em:

<[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/ccsm/temas\\_relevantes/royalties\\_mb.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/royalties_mb.htm)>. Acesso em: 04 de março de 2014.

60 SERRA, Rodrigo. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: Petróleo e região no Brasil : o desafio da abundância. (Org.) Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro : Garamond, 2007, p. 77-110.

61 Art. 76. É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2015, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

de se vincular corretamente o orçamento para fins específicos, bem como as vedações legais para utilização de receitas específicas, no caso recursos finitos como os *royalties* de petróleo. De tal modo, acarretam o absurdo de utilizar-se de receitas dos fundos setoriais, com destinação específica, para finalidades que vão desde a amortização da dívida ao pagamento de pessoal<sup>62</sup>.

Sobre o tema da aplicação dos *royalties*, ainda há um grande debate acerca da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal. Trata a referida Resolução, de modo genérico, sobre operações de crédito dos entes subnacionais, bem como seus limites<sup>63</sup>. Todavia, há um ditame que remete a questão dos *royalties* sob o qual paira grande controvérsia. Trata-se do art. 5º, inc. VI<sup>64</sup>, o qual veda em relação aos créditos de *royalties* a cessão de direitos, bem como dar em garantia ou captar recursos utilizando os *royalties*, de modo que tais obrigações ultrapassem o mandato do Chefe do Executivo. Logo, tais operações de crédito, realizadas por gestores só poderiam adstringir-se ao seu mandato, única e exclusivamente; não podendo gerar uma constrição nas receitas do futuro gestor.

O fundamento da norma é louvável: equalizar o orçamento e evitar uma herança maléfica para os futuros gestores. Ademais, a edição de tal Resolução encontra guarida no próprio texto constitucional, o qual registra como competência privativa do Senado Federal, no art. 52, inc. VII: “dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal”.

Contudo, é de se registrar que paira a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3545, contra o §2º, do art. 5º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal em sua redação

---

62 “Com a DRU o governo pode utilizar até 20% dos recursos dos fundos setoriais a qualquer momento e para qualquer finalidade, desde amortização da dívida pública até pagamento de despesas correntes diversas que deveriam ser custeadas pelo orçamento da União. Em 2004 foram desvinculados R\$ 177 milhões das receitas dos fundos setoriais, e em 2005 R\$ 184 milhões. Esses recursos foram encaminhados para a “vala comum” do orçamento da União, e não há mais possibilidade de serem re-encaminhados para o FNDCT.” (QUEIROZ, Nizardi Michelini. *Os Fundos Setoriais de CT&I: o caso do CT-Petro e sua execução pelo CNPq*. Dissertação. UnB. 2006, p. 52)

63 Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

64 Art. 5º É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

VI - em relação aos créditos decorrentes do direito dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de participação governamental obrigatória, nas modalidades de royalties, participações especiais e compensações financeiras, no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental ou zona econômica exclusiva:

a) ceder direitos relativos a período posterior ao do mandato do chefe do Poder Executivo, exceto para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União;

b) dar em garantia ou captar recursos a título de adiantamento ou antecipação, cujas obrigações contratuais respectivas ultrapassem o mandato do chefe do Poder Executivo.

originária<sup>65</sup>. Tal dispositivo restringe a antecipação de receitas de *royalties* exclusivamente para pagamento de dívidas com a União e para capitalização de Fundos de Previdência. Atente-se que, por meio da Resolução do Senado nº 11/2015, foi alterado o mencionado §2º do art. 5º da Resolução nº 43/2001<sup>66</sup>, inserindo restrições também para a “antecipação do fluxo de recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa”, destinando-os também exclusivamente para capitalização previdenciárias e dívidas com a União.

De toda sorte, *in casu*, vê-se que a norma em questão do Senado Federal, na prática, trouxe à lume a mesma disposição do art. 8º da Lei Federal nº 10.195/2001, a qual alterou o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Como já explanado, era vedado utilizar *royalties* para pagamento de dívidas, contudo a alteração legal referida permitiu o pagamento de dívidas junto a União e a capitalização de Fundos de Previdência. Atente-se que, a Resolução do Senado na prática traz ditame similar ao da Lei. Porém, fique bem claro que a Lei Federal nº 7.990/89 refere-se apenas a parcela dos *royalties* até 5%, enquanto a Resolução do Senado, ao tratar do tema de modo genérico, referir-se-ia aos *royalties* como um todo. De tal sorte, a parcela acima de 5% dos *royalties*, regida pela Lei Federal nº 9.478/98, a qual não consigna vedações para o uso de tais receitas aos Estados e Municípios, estaria sendo restringida pelo ditame da Resolução do Senado.

Apesar da ADI 3545 atacar apenas o 2º, do art. 5º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, seus fundamentos atacam a própria possibilidade do Senado Federal regular a temática, pois salienta que o art. 165, §9º, inc. II, da Constituição Federal<sup>67</sup> reserva o tema para Lei Complementar. Diante do debate deflagrado, percebe-se que a competência prevista para o Senado é bem específica, comparado ao ditame genérico sobre o qual deveria versar a Lei Complementar. Aparentemente, não haveria inconstitucionalidade, nem do §2º, do art. 5º, ou mesmo da Resolução em si. Porém, a ADI intentada em 2005, não teve sua cautelar apreciada de imediato e, até o momento de conclusão deste trabalho não foi objeto de análise meritória pela Corte Suprema.

---

65 § 2 Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties será exclusiva para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União.

66 § 2 Qualquer receita proveniente da antecipação de receitas de royalties ou da antecipação do fluxo de recebimentos dos créditos inscritos em dívida ativa será destinada exclusivamente para capitalização de Fundos de Previdência ou para amortização extraordinária de dívidas com a União. (Parágrafo com redação dada pela Resolução n 11, do Senado Federal, de 31/8/2015)

67 § 9 - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Demais disso, a Resolução nº 43/2001 passou por outra alteração recente com a inserção de dois parágrafos em seu art. 5º, por força da Resolução nº 2/2015<sup>68</sup>. Basicamente, os novos §4º e §5º do art. 5º permitem uma situação excepcional para os entes subnacionais que sofreram queda nas receitas petrolíferas, possibilitando a contratação de operações financeiras “no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os *royalties* a serem recebidos”. Há previsão limitativa de que tal contratação não comprometa 10% do valor total projetado das receitas petrolíferas para o ano, dentre outros limitadores da resolução. Porém, denota-se que tal norma simplesmente faculta aos gestores o endividamento em função da ausência de planejamento estatal pelo uso de receitas erráticas em seus orçamentos.

Atingindo as normatizações mais recentes acerca da aplicação dos *royalties* de petróleo, atente-se à Lei Federal nº 12.351/2010 e a criação do Fundo Social. Com a descoberta das jazidas do pré-sal, como já abordado, lançaram-se luzes acerca do tema da aplicação das receitas petrolíferas. Obviamente, o foco do debate, em especial dos *royalties*, prossegue na distribuição, visto que o Congresso Nacional permanece discutindo o tema. Contudo, no que toca aos *royalties* destinados a União que sejam provenientes do regime de partilha de produção já há um destino certo: o Fundo Social.

Este Fundo, claramente inspirado no modelo norueguês, tem natureza contábil e financeira e visa constituir recursos nas áreas de combate a pobreza e em prol do desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mudanças climáticas<sup>69</sup>. Tais áreas de investimento foram objeto de nítida controvérsia e profundos dissensos no Congresso, pois cada parlamentar buscava inserir um

---

68 § 4 Excepcionalmente, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que sofreram redução nas receitas de que trata o inciso VI, inclusive de participações especiais, poderão contratar operações financeiras no limite das perdas apuradas entre a média recebida nos exercícios de 2013 e 2014 e a projeção para os anos de 2015 e 2016, dando em garantia os *royalties* a serem recebidos, contanto que o pagamento por tal contratação não comprometa mais de 10% (dez por cento) do valor total projetado em consequência da exploração dos mesmos recursos, por ano, sem a observância do disposto nas alíneas do referido inciso e no § 2, bem como dos limites de que trata o art. 7, ressaltando que a aplicação da totalidade do recurso observará a legislação aplicável a cada fonte de receita. (Parágrafo acrescido pela Resolução n 2, do Senado Federal, de 28/5/2015 republicado no DOU de 2/7/2015)

§ 5 Para os fins do disposto no § 4, considera-se perda a diferença entre a média aritmética do total dos recursos recebidos nos exercícios de 2013 e 2014 pelo respectivo ente federado e a previsão para os anos de 2015 e 2016, com base nos dados e projeções dos órgãos competentes. (Parágrafo acrescido pela Resolução n 2, do Senado Federal, de 28/5/2015 republicado no DOU de 2/7/2015)

69 Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

tema diferente nas áreas objeto de investimentos do pré-sal. Além disso, prosseguem as manifestações sociais e propostas parlamentares<sup>70</sup> com o fito de destinar recursos de tal Fundo especificadamente para algumas áreas com percentuais definidos. Contudo, a Lei Federal nº 12.351/2010, prossegue, até o momento, em vigor com o texto aqui consignado.

O Fundo Social tem como objetivos constituir uma poupança pública, oferecer fonte de recursos para as áreas registradas acima, mitigar flutuações de preços que serão geradas pelas atividades de exploração de petróleo. Tais objetivos são louváveis. Há ainda um ditame que evita a utilização dos recursos do Fundo Social para fins diversos, que é o parágrafo único do art. 48 da Lei Federal nº 12.351/2010 que veta expressamente a utilização dos recursos do Fundo para concessão de garantias, seja de modo direto ou indireto<sup>71</sup>.

Registre-se que os *royalties* decorrentes da exploração de áreas do pré-sal sob o regime de concessão que seriam direcionados à União também constituirão receitas do Fundo Social<sup>72</sup>. A questão de relevo sobre aplicação dos *royalties* de petróleo é que, esta disposição normativa retiraria potenciais recursos do Comando da Marinha e dos importantes programas desenvolvidos pelo MCT. O dispositivo se refere às áreas do pré-sal sob o regime de concessão, logo não se referem aos *royalties* de petróleo das jazidas, digamos, comuns, exploradas sob o regime de concessão. É a interpretação clara do dispositivo.

Assim, apenas as receitas futuras, que seriam provenientes da exploração do pré-sal em áreas de concessão serão direcionadas ao Fundo Social. Logo, não está se retirando recursos atuais dos Ministérios, mas sim o incremento de receitas que teriam no futuro. Além disso, tratar-se-á de destiná-los a um importante Fundo, o qual apresenta também investimentos na área de Ciência e Tecnologia, bem como, potencialmente representará um volume de recursos muito maior do que a singela destinação dos recursos dos *royalties* de petróleo das jazidas do pré-sal exploradas sob o regime de concessão. Em sendo assim, caso os recursos do Fundo Social apresentem bons investimentos no setor de Ciência e Tecnologia os programas, em última análise, não restariam desamparados

---

70 Para ficar em alguns exemplos rápidos: o Projeto de Lei do Senado n 2/2010 que institui o royalty-criança e o Fundo Nacional de Educação Básica (FNEB) com recursos dos royalties da União; o Projeto de Lei 138/2011, que destina 50% dos recursos do Fundo Social para a Educação.

71 Art. 48. O FS tem por objetivos: I - constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; II - oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma prevista no art. 47; e III - mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis. Parágrafo único. É vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias.

72 Nos estreitos ditames do art. 49, §3 da Lei n 9.478/98, com as alterações efetuadas pela Lei Federal n 12.351/2010. Para consultar o inteiro teor do dispositivo, vide nota de rodapé 226.

Portanto, da complexa normatização (**apenas na esfera federal**) exposta acima, eis o panorama da regulação da aplicação dos *royalties* de petróleo no Brasil. Tem-se a parcela de até 5% dos *royalties* regradada pela Lei Federal nº 7.990/89, a qual conta com um Decreto de discutida regularidade jurídica, mas que vincula estritamente em que devem ser utilizadas tais receitas; há ainda um dispositivo que veda o pagamento de quadro permanente de pessoal e dívidas, salvo com a União, alterado recentemente pela Lei Ordinária Federal nº 12.858/2013, permitindo o pagamento de salários do magistério; na parcela acima de 5%, regulada pela Lei nº 9.478/98 tem-se uma destinação clara ao MCT e Comando da Marinha, mas inexistente regulação quanto aos Estados e Municípios; há ainda a Resolução nº 43/2011 do Senado Federal que veda algumas formas de utilização de *royalties*, porém padece de discussões sobre sua constitucionalidade; há ainda os *royalties* da Cessão Onerosa que padecerão do mesmo regramento das áreas de concessão; por derradeiro, tem-se os *royalties* das áreas do pré-sal em regime de partilha ou de concessão, de titularidade da União, que serão destinados ao Fundo Social.

## 5. CONCLUSÃO

A exploração das jazidas nitidamente não se dá em condições em que o sistema ecológico possa prover, em um tempo razoável, o bem necessário, no caso o petróleo. O trabalho de milênios é expendido para a produção deste bem ambiental escasso. E, valorá-lo obtemperando os interesses de futuras gerações é, sem dúvida, de difícil equalização.

Ocorre que, este nítido caractere de finitude, deveria acarretar uma percepção singular desta receita; a análise das receitas petrolíferas deve ser, portanto, diferenciada. A bem da verdade, não só a análise, mas, por conseguinte, a forma de ingresso e de saída do orçamento estatal destas rendas minerais finitas deveria merecer uma aproximação legal distinta. Como se denotou, a análise da legislação aplicável ao tema no âmbito da União denota um marco regulatório confuso e carecedor de um planejamento claro da destinação das receitas petrolíferas.

Desse modo, a forma como esta receita pública deve ser encarada no orçamento deveria ser reservada e específica, uma rubrica privativa para recursos dessa natureza deveria ser criada, pois todos os recursos tangenciados por esta característica de finitude temporal deveriam obrigatoriamente ter uma destinação dissociada dos gastos correntes e atrelada a investimentos públicos duradouros. Outrossim, com a descoberta de grandes



jazidas petrolíferas no pré-sal, muito se discute ainda acerca da distribuição desses recursos, prosseguindo o Congresso Nacional com diversos debates sobre o tema. É relevante que estes debates prossigam, mas que atinjam logo um bom termo, definindo de modo claro e escoreito os beneficiários de tais receitas.

Inclusive, seria salutar que a regulação dos royalties de petróleo compreendesse uma reestruturação de toda sua forma de distribuição – abrangendo inclusive os contratos de concessão, em que pese a dificuldade política de tal alteração – criando um marco regulatório bem delineado que possa atender os interesses de todos de modo equânime. Paralelamente, é medida de importantíssima – inclusive até de maior relevo do que a distribuição – se determinar de modo preciso como àqueles aquinhoados por tais benesses devem aplicá-las, definindo critérios e mecanismos fiscalizatórios quanto ao modo de aplicação destes recursos.

Pois bem, as receitas petrolíferas podem ser um motor potencial de mudança paradigmática; esse grande volume de recursos financeiros é hoje subutilizado em despesas que não redundam em benefícios evidentes para a coletividade. Há uma necessidade imperativa de adotar uma estratégia para o longo prazo e a partir das constatações encetadas, redirecionar tais investimentos em prol da sustentabilidade e projetar mecanismos de controle e de aplicação de tais recursos finitos.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis - 2015. Rio de Janeiro: ANP, 2015.

ALVES, V. R. F. Oil revenues and financial funds to promote sustainable development: an overview of international and nacional experiences. In: Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2012, Rio de Janeiro. Rio Oil & Gas Expo and Conference - Technical Papers, 2012.

ALVES, V. R. F.; XAVIER, Y. M. A. . Regulatory Evolution of the distribution of oil royalties. In: Rio Oil & Gas Expo and Conference, 2012, Rio de Janeiro. Rio Oil & Gas Expo and Conference - Technical Papers, 2012.

COSTA, Maria D'Assunção. Comentários à Lei do Petróleo : Lei Federal n 9.478, de 6-8-1997. 2 ed. São Paulo : Atlas, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 24 ed. São Paulo : Atlas, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no Mundo. Rio de Janeiro : IPEA, 2011.

GUTMAN, José. Participações governamentais : passado, presente e futuro. p.40. In: Petróleo e região no Brasil : o desafio da abundância. (Org.) Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro : Garamond, 2007.

INSTITUTO DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. Estudos sobre o Pré-sal – Experiências Internacionais de Organização do Setor de Petróleo, Taxação no Brasil e no Mundo, Perspectivas de Receitas Públicas da Exploração do Pré-sal e o Financiamento da Infra-estrutura, 2008. PIQUET, Rosélia. Petróleo, royalties e região. São Paulo : Garamond, 2003.

LIMA, Haroldo. Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro : Synergia, 2010.

LOUREIRO, Gustavo. Kaercher. Participações Governamentais na Indústria do Petróleo. Evolução Normativa. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2012.

MARINHA DO BRASIL. "Royalties" do Petróleo. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_v/ccsm/temas\\_relevantes/royalties\\_mb.htm](http://www.mar.mil.br/menu_v/ccsm/temas_relevantes/royalties_mb.htm)>. Acesso em: 04 de março de 2014.

QUEIROZ, Nizardi Michelini. Os Fundos Setoriais de CT&I: o caso do CT-Petro e sua execução pelo CNPq. Dissertação. UnB. 2006.

SCAFF, Fernando Facury. Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais: 2014.

SERRA, Rodrigo Valente. Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. Tese. Unicamp. 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. Primeiras Linhas de Direito Econômico. 4 ed. São Paulo : LTR, 1999.