

OPINIÃO

O QUE PÔDE, O QUE PODE E O QUE NÃO PODE SER PAGO COM RECURSOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEOⁱ

Sérgio Honorato dos Santos

Bel. em Direito - Especialista em Políticas Públicas - FCC/UFRJ

Diretor de Controle Interno do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/Rio de Janeiro.

E-mail de contato: SERGIOHS@TCU.gov.br

Esse tema foi objeto da palestra que proferi, em 11.11.2005, na Universidade Federal Fluminense - Mesa Redonda da Semana Acadêmico-Científica da PROEX - Painel: "Royalties do Petróleo: usos e abusos." Resolvi ressuscitá-lo agora porque, quanto ao mérito, o tema está atualizadíssimo, uma vez que os recursos dos royalties continuam representando mais de 50% de toda a receita da maioria dos municípios que os recebe.

Tem sido divulgado diuturnamente que vários municípios brasileiros estão hoje na bancarrota, principalmente aqueles que têm os royalties como principal fonte de renda, devido à crise financeira do Brasil e à desvalorização do petróleo no mercado mundial. São inacreditáveis notícias desse gênero, visto que a exploração do petróleo era motivo de orgulho nacional.

Pergunto: Como explicar ao cidadão comum o problema financeiro que esses municípios vêm enfrentando se, há bem pouco tempo atrás, eram considerados ricos, por terem nos seus domínios territoriais a extração do denominado "ouro negro"? Como as autoridades públicas conseguiram essa façanha?

A resposta para a primeira questão é complexa, mas pode ser resumida na

queda vertiginosa do preço do petróleo Brent (principal referência internacional), que, pela primeira vez, desde 2.4.2004, atingiu a cifra de US\$ 29.96 por barril.

No ano de 2007, quando o governo brasileiro anunciou a descoberta das reservas do pré-sal, os preços do petróleo estavam em ascensão, tanto que, em 2008, o preço do barril alcançou o patamar de US\$ 140. Isso levou o então presidente Lula, entusiasmado com esse cenário, a sustentar, conforme pude ver em mais de uma oportunidade, que o Brasil havia ganhado um "bilhete premiado". Lembro, ainda, muito bem, de ter ouvido dele que o pré-sal era "nosso passaporte para o futuro".

Pois é, não é o que vemos hoje, porque está evidente que o pré-sal nunca foi um bilhete premiado, nem um passaporte para o futuro. O erro cometido pelo governo, à época, foi apostar suas fichas em um setor extremamente delicado e volátil, apesar de, não há como negar, ser também extremamente importante e relevante para o País. Como se diz quando algo deu errado ou quando não ocorreu da forma que se esperava: *"o tiro saiu pela culatra"*.

Ao mesmo tempo em que o pré-sal não alçou voo, a arrecadação proveniente dos royalties sobre a produção de petróleo, que em 2014 somou R\$ 18,530 bilhões, caiu para R\$ 13,857 bilhões, em 2015, uma queda, portanto, da ordem de 25%, acumulando, naquele ano, uma perda de receita de 35%, segundo fontes da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP.

Quanto à segunda questão, a respos-

ta está no desgoverno que impera na Administração Pública deste país, seguido de esbanjamento e desperdício de recursos.

Bem, em 2005 eu já demonstrava minha preocupação com esse cenário. Nas auditorias que realizei, por força das minhas atribuições como servidor do Tribunal de Contas da União, constatei que grande volume de recursos oriundos da exploração do petróleo era alocado em despesas com pessoal e encargos sociais, consideradas por muitos doutrinadores como as grandes vilãs dos dispêndios públicos, bem como em despesas de custeio, ou seja, despesas realizadas com o propósito de movimentar a máquina administrativa, estas sim, um verdadeiro ralo, um buraco negro, dos gastos públicos. Com a devida vênia, mas os recursos dos royalties não foram criados para suprir despesas dessas naturezas.

Para mim, era dever dos administradores públicos, principalmente dos municipais, implantar projetos em prol do desenvolvimento econômico e social local, apoiando a educação mediante realização de ação de investimentos socio-culturais e esportivos nas comunidades, bem como na implementação de obras de infraestrutura, centradas na sustentabilidade ambiental e econômica e, conseqüentemente, produzindo riquezas ou praticando medidas voltadas para a saúde, o bem-estar da população, para a geração de empregos e renda interna. São ações que, no futuro, poderão contribuir para a sobrevivência dos municípios, na hipótese de se esgotarem as reservas de petróleo.

Vejam, abaixo, como foi a minha fala.
 “Magnífico Senhor Reitor da UFF,
 Meus prezados companheiros, mem-
 bros desta Mesa,

Srs. professores, Srs. alunos, senhoras e senhores presentes,

Boa tarde!

Para melhor compreensão do tema que me foi atribuído, gostaria de traçar, em breve relato, o histórico de como evoluiu a legislação que instituiu e disciplinou o pagamento dessa modalidade de receita que, hoje, conhecemos como **“participação governamental”**.

Em 1953, foi criada a PETROBRAS pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro, e aprovada por Decreto do Poder Executivo Federal nº 35.308, de 02.04.54. A PETROBRAS nasceu com a missão de atuar nos setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte, importação e exploração de petróleo e seus derivados, bem como no segmento do gás natural.

O ato que a criou definiu que a Companhia deveria pagar aos Estados e Territórios uma indenização correspondente a 5% sobre o valor da **produção terrestre** de petróleo.

Com a edição da Lei nº 7.453, de 27.12.1985, alterando o art. 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004/53, definiu-se que daquele percentual de 5% incidente sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo, 4% seriam destinados aos Estados e Territórios, e 1% aos Municípios.

E mais, para os Estados, Territórios e Municípios confrontantes com a plataforma continental, 1% daqueles 5% foi destinado à constituição de um Fundo Especial a ser distribuído entre todos eles. Portanto, aquele mesmo percentual passou a incidir não só sobre a **produção terrestre** como também sobre o valor da **produção marítima**.

Tal indenização se justifica. Primeiro, porque a plataforma continental é considerada uma extensão submersa do território de um Estado ou Município e, segundo, porque os Estados e os Municípios confrontantes com poços produtores servem de base de apoio para a exploração, a extração e o transporte

desses recursos naturais.

Posteriormente, coube à Lei nº 7.525, de 22.07.1986, regular os critérios de indenização.

Com a Constituição Federal de 1988, foi adotada uma nova nomenclatura como definição da forma de indenizar. Segundo o seu § 1º do art. 20, é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da administração direta da União:

1. a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva; ou

2. a compensação financeira por essa exploração.

Observe que o legislador constituinte criou duas formas de indenizar os entes políticos pela exploração de recursos minerais, quais sejam, ou a participação nos resultados da atividade ou a compensação financeira.

Objetivando regular a matéria, foi editada a Lei nº 7.990, de 28.12.89, que, mais uma vez, promoveu alteração no art. 27 da Lei nº 2004. Nela, nosso legislador optou pela compensação financeira, desprezando a figura da participação no resultado da atividade.

Nos termos daquela lei, passou a ser devida também a compensação financeira aos Municípios que tivessem em seus respectivos territórios instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. A eles a lei atribuiu o percentual de 0,5%, conforme disposto no art. 7º.

Em razão dessa alteração, para os casos em que a lavra acontecesse em terra, foi diminuído, de 4% para 3,5% o percentual dos Estados. Por essa mesma causa, para quando a lavra ocorresse na plataforma continental, o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%.

Com a quebra do monopólio estatal ocorrido em 1997, em decorrência da edição da Lei nº 9.478, de 06.08, a alíquota, digamos, básica dos royalties passou para 10%. Passou, porque a Lei do Petróleo, como ficou conhecida a Lei nº 9.478, instituiu que, além dos 5% estabelecidos pela Lei nº 7.453/85, os campos devem contribuir com um percentual de até 5%, sobre a produção excedente, que pode variar entre eles, de

acordo com os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, segundo avaliação da ANP, conforme previsto no art. 47.

Assim evoluiu a legislação que disciplinou o critério de pagamento dos royalties.

Quanto à aplicação desses recursos, nosso legislador ordinário, em um primeiro momento, quando da criação da PETROBRAS, deixou expresso que os Estados, Territórios e Municípios deveriam aplicá-los, preferentemente, na “produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias” (art. 27, § 4º, da Lei nº 2004/53).

Em 1985, com a edição da Lei nº 7.453, em 27.12, estendeu-se a aplicação dos recursos para outras áreas. Assim, ficou definido que os Estados, os Territórios e os Municípios deveriam aplicar os recursos dos royalties, **“preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.”**

Ao dispor **preferentemente**, quis o legislador que os Estados, os Territórios e os Municípios priorizassem essas áreas. Não havia nenhum impedimento, caso decidissem direcionar os recursos para outras áreas.

Posteriormente, passou a ser mais rigoroso. Trocou **“preferentemente”** por **“exclusivamente”**, limitando, assim, a utilização desses recursos nas seis áreas que mencionei anteriormente, conforme deixou expresso no art. 7º da Lei nº 7.525, de 22.07.1986.

Até então, não se falava em fiscalização. Não se falava, até mesmo porque volume de recursos era insignificante e não justificava o custo da fiscalização. Mas a partir da Lei nº 7.525/86, a competência pela fiscalização ficou a cargo do Tribunal de Contas da União.

Em 1989, ao ser editada a Lei nº 7.990, surgiu a primeira proibição. Por força do seu art. 8º, passou a ser vedada a utilização dos royalties no pagamento de dívidas e no **quadro permanente** de pessoal.

Observem que foi somente a partir de 1985 que tais recursos começaram a ter destinação específica, ou seja, passaram, como costumamos dizer, a ser recursos carimbados, que são aqueles

recursos alocados para determinada finalidade, cuja inobservância configura grave infração à norma legal de natureza financeira e orçamentária.

Em termos contábeis, essa proibição resultou em duas implicações. A primeira -> os recursos deveriam ser movimentados em conta específica; a segunda -> a necessidade de manter registro contábil auxiliar para o controle das receitas e despesas, a fim de criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia da fiscalização exercida pelo TCU.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, então responsável pelo controle e fiscalização, era pacífica no sentido de que os Estados e os Municípios só poderiam utilizar tais recursos naquelas seis áreas. Mas com o passar dos anos, a partir de meados da década de 90, passou o TCU a dar uma interpretação extensiva àquele dispositivo, aceitando as despesas realizadas na aquisição de equipamentos que, de alguma forma, direta ou indiretamente, tivessem vinculação com as seis áreas, para as quais a lei não impunha restrições.

Para o TCU, as despesas poderiam ser consideradas lícitas, desde que os equipamentos ou materiais adquiridos tivessem vinculação e fossem utilizados nas áreas em que se pretendia que fossem aplicados os recursos. Assim, a aquisição de caminhões limpa-fossa e coletores de lixo, por exemplo, era aceita como despesas integrantes da área "saneamento básico".

Aquisições de lâmpadas e postes para iluminação pública eram aceitas como despesas enquadradas em "fornecimento de energia". Nos Municípios, melhoria de estradas vicinais (aquelas que ligam povoações próximas) ou colocação de meios-fios nas ruas eram enquadradas como "pavimentação de rodovias", inobstante ser de competência da União ou dos Estados a obrigação de cuidar das rodovias, e assim por diante.

Hoje a fiscalização está a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais, por força do entendimento firmado pelo STF, em 19.02.2003, em sede do MS nº 24.312-1-DF, impetrado pelo TCE-RJ.

Contudo, com a flexibilização da exploração e produção de petróleo e gás

natural introduzida pela Lei nº 9.478, de 06.08.1997, que expressamente revogou a Lei nº 2.004, os titulares das unidades federativas beneficiadas com os recursos dos royalties e da participação especial ficaram livres para aplicar essa receita em qualquer área, ou seja, não estão mais sujeitos aos limites estabelecidos pelo art. 7º da Lei nº 7.525/86. Devem, contudo, observar a vedação contida no art. 8º da Lei nº 7.990, de 28.12.89, isto é, os recursos não podem ser utilizados no pagamento de dívidas e com pessoal do quadro permanente.

Com relação ao pagamento de dívidas, gostaria de lembrar que, atualmente, *ex vi*, da Lei nº 10.195, de 14.02.01, que incluiu parágrafos ao art. 8º da Lei nº 7.990/89, a vedação acima citada não se aplica caso os recursos sejam utilizados no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Quando falo em dívida, não estou falando de uma dívida qualquer. Estou me referindo às dívidas públicas, que compreendem as obrigações assumidas pela Administração Pública, decorrentes de operações de crédito para atender às necessidades dos serviços públicos.

Até aqui, a situação parece clara.

Hoje, o nó górdio da questão está em saber interpretar a expressão "**pessoal do quadro permanente**", porque não se trata de um ato discricionário, mas de uma proibição expressa no texto legal. Isso tem gerado muita controvérsia, não posso negar.

Eu, particularmente, não vejo maiores problemas nesse exercício de interpretação, porque, para mim, o fundamento legal está na nossa Lei Maior, a Constituição Federal, embora possam existir interpretações divergentes, mas isso faz parte do Direito.

Vejamos, então, por força de mandamento constitucional, o verdadeiro sentido da expressão "**quadro permanente de pessoal**".

Em primeiro lugar, vamos analisar o conceito de "**quadro**", no contexto das regras disciplinadoras de políticas públicas da área de pessoal do setor público.

Quadro é o conjunto de carreiras ou cargos isolados de um determinado órgão da Administração Pública, direta,

indireta ou fundacional. E esse quadro pode ser **permanente** ou **provisório**. Interessa-nos, *in casu*, apenas a primeira hipótese, porque cargo provisório, como o próprio nome traduz, produz efeitos por um período predefinido.

Observem que a lei menciona pessoal do quadro permanente. **Pessoal do quadro permanente** vem a ser aqueles servidores públicos estáveis, ou seja, que gozam de estabilidade, que é **uma garantia constitucional de permanência no serviço público**.

Por falar em estabilidade, podemos identificar, para essa palavra, duas acepções usualmente utilizadas pelos estudiosos do Direito do Trabalho. A primeira, pode ter o sentido de "estabilidade do emprego" e a segunda, "estabilidade no emprego". Esses dois sentidos são perfeitamente aplicáveis aos servidores da Administração Pública, principalmente porque os cargos públicos somente podem ser criados e extintos por força de lei (art. 48, inciso X c/c o art. 84, inciso XXV, da CF/88).

Então, quando trazemos para o campo do Direito Administrativo a questão da estabilidade **do** emprego (entende-se aqui estabilidade do cargo), somos forçados a reconhecer que o emprego goza de estabilidade relativa, não absoluta, porque, no que tange aos cargos públicos, a lei, dependendo da conveniência da Administração, pode optar por não extingui-los, mas declará-los desnecessários, por exemplo (art. 41, § 3º).

O certo é que a segunda acepção da estabilidade (estabilidade no emprego), não se dá, própria ou essencialmente, em determinado cargo, mas no serviço público, porque, conforme visto, o cargo pode ser extinto ou declarado desnecessário. Em qualquer dessas duas hipóteses, diga-se, admitidas constitucionalmente, o servidor titular do cargo, estável portanto, jamais poderá ser desligado do serviço público, porque é a própria Constituição que lhe assegura esse direito, podendo, inclusive, permanecer em disponibilidade remunerada (art. 41, § 3º).

Pertencem, então, ao **quadro permanente**, aqueles servidores nomeados para cargo de provimento efetivo, em

virtude de concurso público, sendo-lhes somente assegurada a estabilidade no emprego quando ultrapassada a fase do estágio probatório de três anos, previstos no art. 41 da Constituição de 1988. No estágio probatório, são submetidos a uma avaliação especial de desempenho, tarefa essa atribuída a uma comissão de servidores (cf. art. 41, § 4º, da CF/88, com redação dada pela EC nº 19/1998).

Nesse contexto, **servidor do quadro permanente** é aquele investido em cargo público, criado por lei, mediante prévia aprovação em concurso público, cabendo ao ente federado, quanto às especificações (denominações, critérios de investidura, etc.), a atribuição de organizar sua estrutura administrativa funcional.

No âmbito estadual ou municipal, não resta a menor dúvida de que o Poder Executivo tem competência para organizar seu funcionalismo. No caso dos Estados, sua autonomia está amparada no art. 25, § 1º, c/c o art. 39 da Constituição Federal, e, no caso dos Municípios, por força da autonomia administrativa prevista no art. 30, inciso I, combinado, também, com o art. 39 da Constituição de 1988.

A propósito, vale lembrar que o Supremo Tribunal Federal, em magistério jurisprudencial, firmou o seguinte entendimento sobre a autonomia dos municípios quando apreciou matéria em que se discutiu a inconstitucionalidade de lei municipal regulando o relacionamento cliente/instituição bancária. Naquela oportunidade, o min. Celso de Mello asseverou que “- O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art.30, I)” (AI 347.717-AgR/RS, Rel. Min. Celso de Mello).

Compete-lhes, então, “legislar sobre assuntos de interesse local”, mas frise-se, apenas para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, e instituir “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”. Não podem ir além dos limites impostos pela Constituição federal, sob pena de verem seus atos fulminados por Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Com efeito, por expresse manda-

mento constitucional, os Municípios são livres para eleger seus agentes políticos, legislar, aplicar/administrar suas rendas e organizar seus serviços (arts. 29 e 30, incisos III e V, da CF/88).

Conclui-se, então, que só o Município pode estabelecer o regime de trabalho e de pagamento de seus servidores, tendo em vista as peculiaridades locais e as possibilidades de seu orçamento, desde que não se afaste do princípio da legalidade insculpido no art. 37, *caput*, inciso II, da Lei Maior, e não exceda os limites percentuais globais para a despesa de pessoal fixados no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 04.05.2002. Esses limites foram fixados também para a União e para os Estados.

Segundo essa lei, os limites da despesa com pessoal na esfera Estadual são:

3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado,

6% para o Poder Judiciário,

49% para o Poder Executivo, e

2% para o Ministério Público.

Na esfera Municipal os limites são:

6% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e

54% para o Poder Executivo.

Portanto, são integrantes do **quadro permanente de pessoal** todos os servidores investidos, mediante prévio concurso público, em cargo criado por lei. E encontrando-se nessa condição, os salários dos servidores públicos organizados em carreira não podem ser custeados com recursos dos royalties.

Por outro lado, podem ser usados para o pagamento das pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública nomeadas para exercer cargos em comissão e aquelas admitidas na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição federal (contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Por quê? Porque, nesses casos, os vínculos empregatícios que há entre o empregado e o empregador têm sempre um caráter provisório, visto que jamais adquirem estabilidade. E, se não adquirem estabilidade, não podem ser classificados na rubrica “**pessoal do quadro permanente**”.

O que me preocupa, senhores, não são as despesas realizadas, e sei que são realizadas, com pessoal do quadro permanente. Preocupa-me o grande volume de recursos que é alocado em despesas de custeio, despesas realizadas com o propósito de movimentar a máquina administrativa.

E por que me preocupo?

Preocupa-me porque daqui a uns trinta anos, aproximadamente, é bem provável que o planeta comece a conviver com uma nova crise de energia, qual seja, a do petróleo. É uma tendência inevitável. O problema é que, dentre aqueles que se beneficiam dos recursos dos royalties, não há a mínima preocupação com essa realidade. Mas o petróleo não é eterno, e sua produção, segundo os profissionais do setor, apresenta-se iminentemente em declínio.

Muito bem, não sei o quanto os senhores aqui presentes têm acompanhado o cenário mundial de exploração e produção de petróleo, sobretudo o cenário brasileiro, quando o assunto gira em torno do pagamento das participações governamentais. Mas posso lhes dizer que, aqui no Brasil, nos últimos anos, a arrecadação de royalties tem sido excepcionalmente favorável para alguns Ministérios e Estados e para cerca de 786 Municípios.

E a tendência é aumentar a arrecadação. Esse aumento é esperado em função do volume de produção a ser alcançado a cada ano. Os jornais noticiaram, semana passada, que a PETROBRAS vai pagar, neste ano de 2005, cerca de R\$ 13 bilhões em royalties e participação especial. Representa um salto de 26% em relação a 2004. A União receberá uns R\$ 5 bilhões. O resto vai para os Estados e Municípios. Seu impacto para a economia nacional como um todo e para a economia dos municípios é positivo, não há como negar.

Para vocês terem uma ideia, em alguns Municípios os recursos dos royalties representam mais de 50% de toda a sua receita. Vou citar como exemplo um caso particular de três Municípios fluminenses e um do Rio Grande do Norte.

Em 1999, a receita de royalties representava 31,6% de todas as receitas ar-

recadadas pelo Município de Campos dos Goytacazes. Só no primeiro trimestre de 2000, os valores de royalties e participações especiais já representavam, em relação a 1999, 61,9% de toda a arrecadação de Campos.

Em Macaé, também em 1999, a receita dos royalties equivalia a 38% de todas as receitas. No primeiro semestre de 2000, se considerados os direitos adquiridos por participações governamentais pela extração e produção de petróleo e gás natural, os valores, em relação aos de 1999, foram superiores a 57%.

Em um Município menor, Rio das Ostras, por exemplo, a receita dos royalties, em 1999, equivalia a 50% de todas as receitas arrecadadas pelo Município que, aliás, é um Município turístico com capacidade para gerar receitas desse ramo. No primeiro semestre de 2000, os valores já superavam em 116% o total obtido com a arrecadação em 1999. Vejam vocês, então, que os valores provenientes de royalties e participação especial obtidos apenas no 1º semestre de 2000 já superavam toda a arrecadação de Rio das Ostras em 1999.

Há um trabalho desenvolvido na Universidade Federal do Rio Grande do Norte mostrando que, naquele Estado, os recursos são incorporados ao orçamento dos respectivos beneficiários e, com raríssimas exceções, sem nenhum compromisso mais efetivo com a sociedade.

Trata-se de uma dissertação de mestrado apresentada, em 2003, por Mário Jesiel de Oliveira Alexandre ao Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade, onde ele, dentre outras questões, abordou a **RELAÇÃO ENTRE OS ROYALTIES E A DINÂMICA SOCIOECONÔMICA**.

Chamou-me a atenção a parte em que ele analisou as finanças públicas do Município de Guararés. Escolheu este Município por ser, em termos de dados demográficos e de infraestrutura, um dos menores da área denominada por ele de "Petróleo Potiguar".

No período de 1995 a 2000 os valores recebidos a título de royalties, que em 1995 foi de R\$ 517.414,00, apresentaram no final de 2000 um acumulado da ordem de R\$ 19.054.054,00.

A receita proveniente dos royalties cresceu no período 1.402,99%. Foi disparadamente a principal receita auferida pelo Município, pois, enquanto o ICMS cresceu, apenas, 52,81%, o FPM cresceu 54,96%. O FPM, é bom lembrar, abstraindo-se os royalties de alguns, é a principal receita dos municípios brasileiros.

Segundo o trabalho, dentre outros aspectos, as receitas mensais e anuais do Município de Guararés, incluindo os royalties, estão entre as maiores do Estado, porém os retornos sobre o desenvolvimento foram praticamente nulos, salvo no item educação que apresentou uma pequena redução no grau de analfabetismo. No item saneamento, por exemplo, o quadro é estarrecedor: em 1991, o percentual foi zero; em 2000, apesar da receita dos royalties ter crescido 1.402,99% no período 1995/2000, os investimentos em saneamento atingiram apenas 0,67% dos domicílios, o que pode ser considerado nulo.

E isso, senhoras e senhores, não tenham dúvidas, acontece na maioria dos municípios brasileiros. Não é só no Rio Grande do Norte.

Hoje, é possível constatar que o número de reservas mundiais em fase de exploração e produção continua aumentando. Se os meus números estiverem errados, que me corrijam aqui os companheiros dessa Mesa, mas as reservas mundiais conhecidas são estimadas em 1.033 bilhões de barris e as não conhecidas, entre 200 bilhões e 900 bilhões de barris. Mas na prática, os estudiosos desse tema têm afirmado que, desde 1989, as reservas caíram 6%, inobstante ter havido um crescimento de 12,5%, mas que foi suplantado pelo aumento vertiginoso do consumo, que chegou a 20%. Esse consumo, entre 1993 e 2003, não foi igual em todas as regiões, ou seja, no Japão, mostrou-se estabilizado; na Europa, aumentou em 8%; nos Estados Unidos, 18%; nas Américas do Sul e Central, a média do consumo ficou em 20%, pois, enquanto no Brasil o aumento chegou a 40%, na Argentina ocorreu o inverso, isto é, apresentou uma redução de 10%.

Apesar dos esforços de prospecção e de importantes descobertas até então realizadas, as reservas mundiais,

efetivamente, só cresceram 4,72% nos últimos dez anos e apenas 1,5% nos últimos dois. Os estudos têm mostrado que o **Iraque** tem reservas para mais 130 anos; o **Kuwait**, 123 anos; os **Emirados Árabes Unidos**, 105; a **Arábia Saudita**, produzirá por mais 81 anos, assim como a **Líbia**, o **Irã** e a **Venezuela**; o **México** tem reservas por mais 22 anos; a **Rússia** por mais 19; o **Brasil**, aproximadamente 18 anos; a **Argélia**, 17 anos; a **Argentina**, 10; os **Estados Unidos** têm 7 anos de reservas; e a **União Europeia**, formada atualmente por 15 Estados (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Suécia), tem reservas para apenas quatro anos.

A despeito dos investimentos e novas descobertas que vêm sendo feitas, não há como negar que as reservas mundiais de petróleo, um dia, vão acabar. E isso é ponto pacífico.

A propósito, Herb Stein, economista americano (1916/1999), disse certa vez que "O que não pode durar para sempre um dia terminará". Ele disse o óbvio. Mas é o que acontecerá com as reservas de petróleo. O petróleo não é formado da noite para o dia. Sua formação leva milhões de anos.

Então, exatamente por se tratar de um recurso finito é que não posso concordar com essa flexibilização estabelecida pela Lei nº 9.478/97.

Não vou negar que, nos meus pareceres anteriores a essa lei, sempre defendi a tese de que a lei ordinária não deveria restringir a aplicação dos recursos somente naquelas seis áreas às quais me referi no início desta palestra, porque, bem sabemos, a maioria dos Municípios brasileiros sobrevive de repasses voluntários. Portanto, nessa condição, se não pudessem utilizá-los, por exemplo, em despesas de custeio, o investimento naquelas áreas, com certeza, ficaria prejudicado. Esse era um fator limitador que, se não contornado com uma interpretação mais apropriada da lei aos casos concretos, jogava por terra as boas intenções do Administrador Público probo.

Por essa razão, achava que a lei precisava sofrer alterações, ser mais branda, mas não da forma como a matéria

passou a ser tratada a partir da edição da Lei nº 9.478, em 1997, ou seja, o Administrador Público estava carente de liberdade, mas o legislador ordinário conferiu-lhe liberdade demais e o que é pior, sem responsabilidade.

Lembro-me de uma frase do jornalista e escritor irlandês George Bernard Shaw (1856/1950), reproduzida num determinado jornal carioca. Disse ele que: *“Liberdade implica responsabilidade: por isso é que os homens têm tanto medo dela.”* Mas, aqui no Brasil, parece-me que os homens, como agentes políticos, quando administram recursos públicos, não têm tanto medo dessa liberdade. Prova disso são os escândalos de corrupção que a cada dia graça em nosso País e parece que não têm fim.

Bem, mas grande lacuna, a meu ver, cinge-se ao fato de que a Lei nº 9.478/97 silenciou quanto ao destino que os Estados e Municípios deveriam dar aos recursos dos royalties e aos recursos da participação especial. A própria índole desses recursos, oriundos que são da compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural e repassados pela Secretaria do Tesouro Nacional a pessoas jurídicas de direito público interno, cuja ação depende dos atos dos seus legítimos representantes, exigia, por uma questão de transparência e, hoje, por coerência com o idealismo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), que o legislador ordinário contemplasse naquela lei as possíveis áreas de sua aplicação, a exemplo do que dispunha o artigo 7º da Lei nº 7.525/86, não na condição, volto a lembrar, de **exclusividade**, mas priorizando os investimentos em *“em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.”* São recursos públicos federais, cuja utilização não poderia, como ato discricionário, ficar ao alvedrio do administrador público estadual ou municipal.

Observe que as receitas provenientes das participações governamentais a título de royalty e participação especial, alocadas para órgãos da administração pública federal, tiveram destinação defi-

nidas na própria Lei nº 9.478/97.

Analisando seus dispositivos, ficou nela expresso que, da parcela do valor do royalty que exceder a 5% da produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, 25% pertence ao Ministério da Ciência e Tecnologia. E para quê? Para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis. Ainda dentro dos 5%, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 15% são reservados ao Comando da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; e outros 25% serão destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para, nos termos da Lei nº 11.097, de 13.01.2005, financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis.

Do total de recursos destinados a este último, 40%, no mínimo, têm que ser aplicados em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas Regiões Norte e Nordeste, que serão administrados com o apoio técnico da ANP, à qual compete estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento do petróleo.

A regulamentação das aplicações dos royalties destinados ao MCT coube ao Decreto nº 2.851, de 30.11.98.

Quanto à participação especial, uma parcela (40%) é distribuída ao Ministério de Minas e Energia e outros 10% ao então Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, hoje, Ministério do Meio Ambiente.

O primeiro deve destinar os recursos para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP com o objetivo de regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não exclusivas, bem como instruir processo

com vistas à declaração de utilidade pública, para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa, das áreas necessárias à exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, construção de refinarias, de dutos e de terminais.

Já o Ministério do Meio Ambiente deve destinar os recursos ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo, com o apoio técnico da ANP, para fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente.

Quanto à aplicação dos recursos, esse é o cenário atual, mais brando em relação, principalmente, aos Estados e aos Municípios, mas que não poderia conter lacunas dada a natureza e a origem dos recursos. Por essa razão, não vejo motivos para não se definir as possíveis áreas em que os Estados e Municípios, valendo-se dos recursos dos royalties, deveriam priorizar seus investimentos. Mas o legislador ordinário, deliberadamente, silenciou.

É sabido que todo administrador público está sujeito aos mandamentos da lei lato sensu e às exigências do bem comum. Nesse contexto, e do meu ponto de vista, o silêncio daquela lei não tem o condão de deixar ao livre arbítrio do gestor a decisão de escolher o destino a ser dado aos recursos, como também não tem o condão de facultar aos órgãos de controle, institucionalizado como ente fiscalizador, o poder de restringir as ações dos gestores.

Muito pelo contrário. A meu ver, o seu silêncio apenas conferiu maior liberalidade aos governadores e aos prefeitos no uso dessas receitas, desde que eles, além do dever de observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que, dentre outras exigências, impõe ao gestor da coisa pública a obrigação de seguir preceitos legais, priorizem a utilização dos recursos em benefício da coletividade, buscando satisfazer o interesse público, com ênfase,

e porque não, nas áreas de energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico, porque estes são os problemas sociais que afligem tanto as grandes metrópoles quanto os pequenos municípios localizados nas regiões mais distantes e de difícil acesso do País.

Esta liberalidade a que me refiro, encontra-se acobertada pelo manto do poder discricionário que detém a Administração Pública e que não pode ser aquilatado pelos órgãos de controles ou, até mesmo, em casos extremos, pelo Judiciário; eis que depende unicamente da conveniência e oportunidade da própria Administração e não do administrado.

Então, por total ausência de dispositivos legais regulando a matéria e com o propósito de ajudar a garantir a boa gestão desses recursos, todas as vezes que sou instado a emitir minha opinião, tenho apresentado como sugestão aos principais beneficiários, que procurem desenvolver ações no sentido de implantar projetos em prol do desenvolvimento econômico e social local, apoiando a educação mediante realização de ação de investimentos socioculturais e esportivos nas comunidades, bem como na implementação de obras de infraestrutura, voltados para a sustentabilidade econômica e, conseqüentemente, produzindo riquezas ou praticando medidas voltadas para a geração de empregos e renda interna para que, no futuro, possam sobre-

viver quando se esgotarem as reservas de petróleo.

Dentre as ações, poderiam priorizar reformas, conservação e construção de escolas, hospitais; restauração de monumentos históricos, além de uma ação mais efetiva na fiscalização, informação, educação e controle ambiental, preservando-se a natureza.

Conservação da natureza é a palavra de ordem deste Século. Há cinco anos atrás, alguém poderia imaginar que os rios da Amazônia poderiam secar? Que em plena primavera, alguns Estados das Regiões Sudeste e Sul sofreriam com tempestades típicas de verão? Isso é o resultado da ação desregrada do homem no meio ambiente. Portanto, no caso particular do Brasil, já passou da hora do poder público voltar sua atenção para a fiscalização, educação e controle da ação do homem sobre o meio ambiente. Acho que, em alguns Municípios, não se trata de falta de recursos, mas de projetos de políticas públicas.

Sei que são ações complexas, cuja implementação necessita de um consenso político. E alcançar consenso político na implementação de um projeto de referência, de responsabilidade social, nunca é fácil, devido à diversidade dos interesses a serem enfrentados, sobretudo no campo político.

Observem que há uma diversificada área de atuação. É só querer trabalhar com ética, seriedade e responsabilidade, observando-se a legislação aplicável. Éti-

ca, aliás, é a base motora de qualquer sociedade. Quando entra em desuso, gera-se a desordem social e instala-se o caos.

Para finalizar, nunca é demais lembrar que, em se tratando de recursos públicos, pesa, ainda, o controle social exercido principalmente pela sociedade, que, com apoio na Lei de Responsabilidade Fiscal, pode exigir e fiscalizar, até mesmo em audiências públicas.

Muito obrigado”.

Pois é, não sei se observaram, mas, há quase 11 anos, já me preocupava com o cenário mundial de exploração e produção de petróleo e com a forma de como o poder público gerenciava os royalties do petróleo. Não tinha dúvidas de que deveria agir com mais serenidade e temperança no manuseio desses recursos, por serem oriundos de uma fonte sabidamente finita e que oscila de acordo com as regras de oferta e demanda no cenário mundial.

E agora pergunto eu? Agora, que a crise financeira já se instalou, só há uma alternativa. É preciso que os gestores municipais promovam mudanças comportamentais, tais como agir com cautela na implantação de projetos e políticas públicas, cortar gastos supérfluos, enxugando, assim, a máquina administrativa, porque, para 2016, como a arrecadação com royalties está muito mais relacionada ao preço da *commodity* no mercado internacional do que com o nível de produção no País, a tendência é que a arrecadação caia ainda mais.

¹Palestra proferida, em 11.11.2005, na Universidade Federal Fluminense – Mesa Redonda da Semana Acadêmico-Científica da PROEX – Pannel: “Royalties do Petróleo: usos e abusos.”

Consulte as edições anteriores do Boletim Petróleo,
Royalties e Região
www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

