

AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS E O IMPACTO DOS ROYALTIES SOBRE A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

** Aislan de Souza Coelho*

**Advogado e Pós-Graduado em Direito Ambiental com Ênfase em Petróleo – UCAM-Campos*

SUMÁRIO: Introdução. Capítulo I – Dos Contratos de Concessão. 1– Panorama Histórico. 1.1– No Brasil. 1.2 – Natureza Jurídica dos Contratos de Concessão. Capítulo II – Das Participações Governamentais. 2 – Noções Gerais. 2.1 – As Participações Governamentais. 2.1.1 – Bônus de Assinatura. 2.1.2 – Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área. 2.1.3 – Participação Especial. 2.1.4 – Royalties. 2.1.4.1 – Cálculo e Distribuição dos Royalties. 2.1.4.2 – Natureza jurídica. Capítulo III – A Aplicação das Participações Governamentais. 3 – Das Participações Governamentais. 3.1 – Bônus de Assinatura. 3.2 – Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área. 3.3 – Participação Especial. 3.4 – Royalties. 3.4.1 – Panorama Internacional. 3.4.2 – Legislação brasileira. 3.4.3 – Função Social dos Royalties. Capítulo IV – O Impacto dos Royalties na Economia do Estado do Rio de Janeiro. 4 – Noções Gerais. 4.1 – Propostas de mudanças na legislação. 4.2 – A Influência dos Royalties na Economia de algumas cidades do Estado do Rio de Janeiro. 4.2.1 – OMPETRO. 4.2.1.1 – Campos dos Goytacazes. 4.2.1.2 – Macaé. 4.2.1.3 – São João da Barra. Conclusão.

RESUMO

Um dos setores produtivos que mais se expande no país é o petrolífero. Isto ocorre principalmente em virtude do desenvolvimento tecnológico que faz com que a produção mantenha um crescimento contínuo e pelas mudanças promovidas nas leis pátrias; principalmente com a advinda da Lei nº 9.478/97 – a Lei do Petróleo, que abriu as portas do setor para o mercado internacional ao dar fim à fase monopolística da Petrobrás.

Esse crescimento do setor interfere diretamente nos Estados e Municípios brasileiros em razão dos recursos do petróleo, ou seja, as participações governamentais que são repassadas a estes a título de compensação pelo uso do bem público, para fins de promoção da sustentabilidade e melhoria na qualidade de vida dos indivíduos.

Neste estudo será apontado de que forma são aplicadas essas cifras, pois na prática não se vê efetivamente a conversão destes valores em melhoria na qualidade de vida das pessoas.

Diante deste cenário, torna-se indispensável que haja um planejamento por parte dos gestores públicos para tornar as cidades sustentáveis, tendo em vista que esta era do petróleo é passageira visto que trata-se de recurso não-renovável, caso contrário estas estarão condenadas ao fracasso e seus habitantes verão apenas nos textos legais a presença do princípio da dignidade da pessoa humana, pois na prática não deixará de ser uma mera utopia.

Palavras-chave: petróleo – participações governamentais – *royalties* - sustentabilidade

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas a indústria do petróleo no Brasil vem ganhando cada vez mais importância para o desenvolvimento nacional. Isto se dá em virtude do crescimento acelerado do setor, que a todo instante vem se desenvolvendo em busca de alcançar novos meios de maximizar a produção no menor tempo possível.

Essa busca incessante pelo aumento na produção traz consigo diversos elementos que influenciam no dinamismo do país, especialmente no campo sócio-econômico. Essa influência social causada pelo setor petrolífero não pode ser analisada com a omissão dos aspectos econômicos, afetados diretamente pelo mesmo.

No presente estudo será analisado o impacto econômico no tocante aos recursos financeiros gerados pela indústria do petróleo, ou seja, as participações governamentais recebidas pelo Poder Público como forma de compensação pelos reflexos negativos causados pela exploração e produção desses recursos naturais não-renováveis.

Sendo assim, este trabalho monográfico terá como objetivo apontar o tratamento jurídico dado a esses recursos segundo as leis pátrias, e de que forma os *royalties*, especialmente, influenciam na economia do Estado do Rio de Janeiro e nos municípios de Campos, Macaé e São João da Barra. Para isto, será realizada análise doutrinária, legislativa e documental, dentre outras.

No Capítulo I será feito o estudo sobre os contratos de concessão no Brasil, apresentando seu histórico, sua natureza jurídica e seus procedimentos, de forma a possibilitar a compreensão de como são firmados os negócios jurídicos para exploração e produção entre a União, por meio da Agência Nacional do Petróleo – ANP e os concessionários.

Será tratado minuciosamente no Capítulo II a forma como são denominados estes recursos financeiros advindos da indústria petrolífera e quais os fatos geradores para as suas incidências. Além disto, serão apontados os critérios que determinam a quantificação e a distribuição destes valores entre os entes da Federação.

Posteriormente, no Capítulo III, será explorado o tratamento legal no tocante à aplicação das participações governamentais e de que maneira efetivamente são aplicadas, tendo em vista que os municípios têm se tornado cada vez mais dependentes destes recursos.

Finalmente, no último Capítulo do presente estudo serão abordados os impactos dos recursos dos *royalties* sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro e de que maneira estes

recursos influenciam os municípios de Campos, Macaé e São João da Barra, diante das potencialidades locais.

Desta forma poder-se-á detectar se os recursos oriundos do setor do petróleo estão sendo aplicados de maneira racional pelos gestores públicos, no sentido de promover a melhoria na qualidade de vida da coletividade, alcançando-se a sustentabilidade local, visto estar-se tratando de recursos não-renováveis e sendo assim planejar e investir no futuro assumem papéis fundamentais para o futuro destas cidades.

CAPÍTULO I – DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

1- PANORAMA HISTÓRICO

Primeiramente, para que seja possível compreender o cenário atual no que concerne aos contratos de concessão na indústria do petróleo faz-se indispensável a observação dos acontecimentos históricos que acarretaram no modelo atual que encontramos.

Segundo relatos do autor Alfredo Ruy Barbosa¹, os primeiros esboços acerca do contrato de concessão são datados de 1920, especificamente na Pérsia antiga (atual Irã), onde, foi concedido o direito de exploração e produção de petróleo ao inglês William Knox D’Arcy; que ficou conhecido na indústria petrolífera como “Concessão D’Arcy”.

Este modelo de concessão, aponta o autor, ficou caracterizado pela concessão de amplas áreas, sem direito de desistência, de parte a parte; pela longa duração do contrato, sem possibilidade de revisão; pelos direitos exclusivos sobre todas as operações referentes ao petróleo extraído na área concedida (alguns contratos previam, inclusive, direitos sobre as operações de *downstream*); direito de propriedade sobre as reservas de petróleo em favor das companhias petrolíferas estrangeiras; isenção de todos os impostos e taxas aduaneiras; pelo pagamento de um reduzido valor de *royalty* sobre o volume total de petróleo produzido; transferência para o governo local da área concedida e dos equipamentos remanescentes ao final da concessão; e pela fixação arbitrária e unilateral do preço do petróleo extraído sem qualquer participação do governo local.

Neste cenário, evidencia-se que a participação estatal era ínfima comparando-se com os interesses das companhias privadas.

Esta primazia do interesse privado ficou ainda mais reforçada pela existência do modelo monopolista norte-americano do Standard Oil, que em 1879, presidido por John Rockefeller detinha o controle de aproximadamente 95% do refino de hidrocarbonetos americanos e de ainda 115 empresas do setor.

Diante disto, em 1911, buscando restabelecer as regras do mercado capitalista, a justiça americana ordenou a dissolução da Standard Oil, para coibir o abuso do poder econômico e equilibrar as relações empresariais integrantes da indústria do petróleo.

Apesar desta medida, os governos dos países produtores de petróleo buscaram ainda criar um modelo capaz de impedir as ações abusivas e unilaterais das companhias exploradoras do petróleo, equilibrando seus interesses com os dos governos. Com esta finalidade, na segunda metade do século XIX, o modelo tradicional de concessão começou a perder força, dando espaço à novos ajustes contratuais, originando desta forma os modernos contratos de concessão.

Isto posto, vale salientar ainda, os regimes jurídicos existentes ao longo da história que tratam dos recursos minerais, quando aos direitos concedidos aos particulares e quanto às modalidades contratuais existentes nos países produtores de petróleo.

Quanto aos direitos concedidos aos particulares, estes podem ser divididos em três categorias, destaca a professora Liliane Andréa Ferreira Tavares²:

“a) Acesso: típico de países anglo-saxões; aplica-se a blocos em terra, sendo concedido às companhias de petróleo de explorar, extrair e dispor dos recursos minerais, mediante o pagamento de bônus, aluguel de área e royalties.

b) Dominial: a propriedade do sub-solo e das reservas minerais é do Estado, que concede às companhias de petróleo o direito de explorar e extrair recursos minerais, sendo a produção propriedade do Estado, bem como as instalações, tendo a operadora o direito a uma parte da produção. Em geral, se materializa em um contrato de partilha de produção (*Production Sharing Agreement*)

c) Regaliano: típico de países de tradição monárquica, como o Reino Unido e a Noruega. É também adotado em áreas *offshore* do Golfo do México e Canadá. Neste regime, o Estado atribui direitos minerais e particulares, concedendo às Companhias de petróleo o direito de explorar e extrair recursos minerais, com livre disposição da produção e das instalações”.

Quanto a modalidade contratual, no que tange ao aspecto formal, este dependerá do regime adotado pelo país, que será determinante na espécie contratual aplicável dentre as seguintes, conforme doutrina a Dra. Marilda Rosado de Sá Ribeiro³: concessão tradicional, as *joint ventures*, os contratos de associação, os contratos de partilha de produção (*producing*

sharing agreement), os contratos de serviço, os contratos de prestação de serviço com cláusula de risco e as modernas licenças, bem como os leases norte-americanos.

Na concessão tradicional, grandes áreas são reservadas à companhias estrangeiras que a explorarão por longos períodos, entre 65 e 70 anos, arcando apenas com o ônus de cumprir as obrigações quanto ao pagamento de *royalties* ou taxa anual, sem que haja interferência do país concedente, tanto no aspecto tributário quanto no decorrer da produção.

As *joint ventures* constituem a modalidade de associação, a qual é permitido ao país hospedeiro a participação nos riscos e resultados das atividades do petróleo. Esse modelo contratual caracteriza-se principalmente pelo acordo entre os sócios, em especial, nos aspectos atinentes a política financeira e funcionamento, participação da estatal na administração e decisões, treinamento de mão-de-obra, transferência de tecnologia, entre outros.

Nos contratos de associação, da mesma forma das *joint ventures* evidencia-se a efetiva participação da empresa do país hospedeiro nas relações gerenciais do contrato, nos *royalties* crescentes em razão do aumento de produção, financiamento das despesas de exploração correspondentes ao percentual de participação da empresa estatal com posterior reembolso, em caso de sucesso na exploração, equacionamento dos riscos nas fases de desenvolvimento e produção e finalmente a partilha dos resultados, deduzidos os *royalties*.

Nos contratos de partilha de produção, o Estado é o proprietário da produção e dos equipamentos, tendo a estatal do país hospedeiro participação na administração; após recuperação dos custos, a produção é partilhada entre esta e o investidor, o qual recebe então, uma parte da produção. A Venezuela foi o primeiro país a adotar este modelo, que estabelece a participação igualitária do Estado, por intermédio da companhia estatal e a “estrangeira”.

Nos contratos de serviço, o Estado é o proprietário da produção e dos equipamentos, percebendo o investidor uma remuneração em óleo ou em dinheiro. É a modalidade menos empregada. Até 1995, representava apenas 6% do volume da produção mundial, tendo sido adotado pela Venezuela e pelo Irã.

As licenças surgem como modelos contratuais regidos de acordo com a legislação de cada país hospedeiro, que suprem as disposições mais simplificadas do contrato firmado entre as partes, afirma a autora Marilda do Rosado que, “o país hospedeiro através de sua estatal ou de órgão ministerial de supervisão tem forte ingerência sobre o mecanismo decisório, prazos, especificações dos programas mínimos e obrigações financeiras”.

Finalmente, encontramos dentre as modalidades contratuais os *leases*, que é o regime norte-americano, similar às licenças, tendo como peculiaridade a influência do Direito Minerário e Petrolífero, pois, neste regime o proprietário da terra é também proprietário dos direitos de exploração dos recursos minerais do subsolo, tendo autonomia para a livre negociação entre os proprietários da terra e as empresas petrolíferas. Este modelo acarretou inclusive, na expansão do modelo em submodalidades, da legislação e o conseqüente surgimento de jurisprudências sobre a matéria.

Diante das modalidades contratuais anteriormente abordadas surgem os inovadores posicionamentos dos autores Thomas Waelde⁴ e Marilda do Rosado⁵ ao lecionarem sobre a forma híbrida dos contratos petrolíferos, respectivamente: “os vários tipos de contratos podem ser usados para atingir os mesmos resultados econômicos, financeiros, de risco e de controle” e;

“com base na análise funcional, fica mais fácil detectar a tendência de aglutinação de traços básicos das formas clássicas dos contratos petrolíferos, já que os países hospedeiros passaram a intercambiar experiências e importar aspectos considerados mais favoráveis de um e de outro contrato”.

1.1 - NO BRASIL

O Brasil, apesar de não possuir em seu histórico uma ampla relação contratual com companhias petrolíferas internacionais, vivenciou no decorrer de sua história no setor do petróleo quatro períodos distintos no que refere aos contratos de concessão: o período de concessões; período de monopólio estatal; período dos contratos de risco e o novo período de concessão.

O período de concessão ficou marcado pelos extensos prazos de concessão oferecidos. Como em 1864, quando através do Decreto Imperial n° 3.352, foi concedido ao inglês Tomas Denny o direito de extrair durante 90 anos turfa, petróleo, ferro, cobre e quaisquer outros minerais em Camamu e Ilhéus (províncias da Bahia). Já em 1869, por exemplo, outro Decreto Imperial outorgou ao inglês Eduard Pellew Wilson o direito de explorar por 30 anos carvão mineral, turfa e petróleo às margens do Rio Marauá, sendo este prazo dilatado para 90 anos em virtude do decreto n° 4.457.

O segundo período dos contratos de concessão, e talvez, o mais marcante teve início em 1948, durante o governo do então presidente Getúlio Vargas. Este, após grande debate e

mobilização pública enviou ao Congresso Nacional os Projetos n.º. 1.516 e 1.517 que determinavam: a constituição de uma sociedade por ações intitulada Petróleo Brasileiro S/A; o provimento de recursos para o programa nacional do petróleo e; o Plano Rodoviário Nacional.

A partir disto, deu-se início a um longo período de debates, que culminou na Lei 2.004/53, que deu origem a Petrobrás, além de dispor sobre a Política Nacional do Petróleo e sobre as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo.

Com a promulgação da supracitada lei, teve início a fase monopolista no Brasil, quando a União era detentora do monopólio da pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo, da refinação do petróleo, do transporte marítimo e por meio de dutos do petróleo bruto e de seus derivados.

O entusiasmo perante a nova fase no país era visível, tanto que, este período ficou marcado pelo *slogan* “O petróleo é nosso!”

Conforme aponta Alfredo Ruy Barbosa, a terceira fase ficou caracterizada por ter sido o período dos contratos de riscos.

Segundo o autor⁶:

“foi uma tentativa de atrair investimentos estrangeiros para o setor de petróleo durante o período do regime militar implantado no país, em 1964, por intermédio dos chamados contratos de risco. Com base nesses instrumentos contratuais, o concessionário assumia todos os riscos do empreendimento, sendo reembolsado, sem juros, dos custos da exploração e do desenvolvimento dos campos pesquisados e tendo ainda, o direito de adquirir uma certa quantidade do petróleo ou do gás descoberto, a preços internacionais, até o limite correspondente ao valor da remuneração. Na havia o pagamento de *royalties* e os impostos brasileiros não podiam ultrapassar uma taxa de 25%, calculada sobre a remuneração do concessionário. Em fevereiro de 1976, a Petrobrás divulgou um edital de pré-qualificação para selecionar as empresas estrangeiras porventura interessadas na celebração dos contratos de risco. Em 9 de novembro do mesmo ano, foi, então assinado o primeiro contrato de risco entre a Petrobrás e a BP Petroleum Development Brazil Limited, uma subsidiária da British Petroleum Co. Em 22 de novembro, um consórcio, constituído pelas empresas Shell Exploration Services, Pecten Brazil Company e Enserch Américas Inc., celebrou um contrato para a exploração de uma área de 6.150 km², situada na Foz do Rio Amazonas. Em 28 de janeiro de 1977, a Petrobrás assinou com a Elf Aquitaine Brésil e a Agip outro contrato para a exploração de uma área de 3.050 km² na mesma região. Finalmente, no dia 26 de abril de 1977, foi celebrado um contrato com a Cia. Esso Prospeção do Brasil para pesquisa e lavra na Bacia de Santos. Todavia, os contratos de risco não surtiram os efeitos esperados e foram, assim, banidos pela nova Constituição votada, em 1988, pela Assembléia Constituinte.”

Finalmente, a última fase dos contratos na indústria do petróleo no Brasil culminou no novo contrato de concessão, marcada por ser um regime atrativo aos investidores, que teriam uma razoável compensação pelos riscos assumidos, sendo ainda proprietário da produção, ressalvados os impostos incidentes⁷.

Este regime adveio em razão da Emenda Constitucional n° 9/95, que acenou para a possibilidade de a União contratar empresas estatais ou privadas para exercer atividades econômicas na indústria do petróleo.

Apesar de ainda recente, a EC n° 9 representa um divisor na história da indústria do petróleo nacional, pois a partir dela encerrou-se o período monopolista, até então válido no país, a qual era reservada à Petrobrás o exercício das atividades previstas no artigo 177, incisos I a IV da Constituição Federal de 1988.⁸

A partir desta emenda, outros dispositivos legais advieram, repletos de inovações procedimentais e regras para a indústria do petróleo no Brasil.

Dentre esses diplomas legais, pode-se destacar a Lei n° 9.478/97 – batizada como a Lei do Petróleo – que em seu artigo 7º⁹ instituiu uma agência reguladora, como organismo estatal competente para intermediar as contratações e atividades realizadas pela União e elaboração dos editais e promoção das solicitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução”.

A Agência Nacional do Petróleo, surge então como exercente do poder de polícia efetivo, a fim de assegurar a primazia do interesse público, de forma realizar o controle estatal preventiva ou repressivamente, por meio da regulação e da aplicação de sanções administrativas decorrentes da legislação.

Além disto, cabe à ANP promover as etapas preliminares à contratação por meio da promoção dos certames licitatórios, fiscalizar, regular todas as etapas na indústria do petróleo, com exceção dos serviços de distribuição de gás canalizado.

Por fim, vale definir a classificação quanto ao sistema minerário do Brasil, que iniciou-se com o regime regaliano da Coroa do Império, passando, na primeira República, para o regime fundiário e, por fim, para o regime dominial, a serem explorados no sistema de autorização e concessão, primeiramente com direito de preferência do proprietário do solo (Constituição de 1946) e finalmente, até os dias atuais, com direito de participação no resultado da lavra.

1.2 – NATUREZA JURÍDICA DOS CONTRATOS DE CONCESSÃO

Preliminarmente, faz-se de grande relevância destacar os conceitos apresentados pelos diversos doutrinadores, tanto nas esferas cível e administrativa a respeito de contrato.

Segundo o civilista Clóvis Beviláqua ¹⁰:

"pode-se considerar o contrato como um conciliador dos interesses, colidentes, como um pacificador dos egoísmos em luta. É certamente esta a primeira e mais elevada função social do contrato. E, para avaliar-se de sua importância, basta dizer que debaixo deste ponto de vista, o contrato corresponde ao direito, substitui a lei no campo restrito do negócio por ele regulado".

Já o ilustro Orlando Gomes ¹¹ conceitua contrato como:

“espécie de negócio jurídico, de natureza bilateral ou plurilateral, dependente, para sua formação, do encontro da vontade de pelo menos duas partes, que criam, entre si, uma norma jurídica individual reguladora de interesses privados. Nesse contexto, o contrato tem por fundamento o concurso da vontade humana, limitada pela ordem jurídica, capaz de estabelecer direitos e obrigações, em regra, entre as partes contratantes”.

Segundo o administrativista José dos Santos Carvalho Filho ¹²: “o substrato básico dos contratos é o acordo de vontade com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas”. Já o saudoso autor Hely Lopes Meirelles ¹³ entende que: “contrato é todo acordo de vontades, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos”.

Diante de tais definições, é explícito o consenso sobre o aspecto conceitual. As controvérsias surgem na definição da natureza jurídica do contrato de concessão, a partir da distinção entre contrato de direito público e privado, em que encontram-se os contratos administrativos, e os acordos internacionais de um lado e os contratos celebrados por entes privados, de natureza civil e comercial de outro.

Segundo o autor Hely Lopes Meirelles ¹⁴:

“No direito privado, a liberdade de contratar é ampla e informal, salvo as condições da lei e as exigências especiais de forma para certos ajustes, ao passo que no Direito Público a Administração está sujeita a limitações de conteúdo e a requisitos formais rígidos, mas em contrapartida, dispõe sempre

dos privilégios administrativos para a fixação e alteração das cláusulas de interesse público e até mesmo para pôr fim ao contrato em meio de sua execução”.

Apesar de apresentar fins diversos, o contrato de concessão, seja ele de serviço público ou de uso de bem público, configuram uma mesma modalidade contratual, ou seja, são contratos administrativos.

Tal afirmação encontra respaldo no conceito doutrinário de Hely Lopes Meirelles ¹⁵: “Contrato Administrativo é o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria Administração”.

Porém, quando a concessão envolve exploração de uma atividade econômica, em que, dentre os contratantes encontra-se o Poder Público, representado por uma autarquia especial, neste caso a ANP, e companhias de petróleo, este entendimento relativiza-se, pois não há de se falar em um contrato administrativo típico.

De acordo com o entendimento do STF e da doutrina é admissível a contratação pelo Poder Público sob as normas predominantes do direito privado, mesmo que em igualdade de condições ao entre privado, ou mesmo que preservados os privilégios em prol da primazia do interesse público. Nestes casos, apontam como pressupostos contratuais o interesse e a finalidade pública, sendo o primeiro de natureza semipúblico (em razão da isonomia entre contratantes) e o segundo de natureza administrativa.

É importante destacar que, o entendimento do STF não é absoluto na doutrina.

Analisando os conceitos de concessão apresentados pelos autores Hely Lopes Meirelles e Maria Sílvia Zanella di Pietro¹⁶ de que: “concessão é a transferência da execução de serviço do Poder Público ao particular, mediante delegação contratual” e;

“a concessão é o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais”;

não configuraria uma aberração o entendimento de que trata-se de um contrato administrativo de uso de bem público.

Por outro lado, o fim econômico justifica o entendimento dos doutrinadores quanto a natureza privada dos contratos de concessão.

Neste sentido, surgem Celso Antônio Bandeira de Mello ¹⁷ e Toshio Mukai ¹⁸ ao afirmarem respectivamente que: “embora o Estado possa, em certos casos previstos na Constituição, atuar personalizadas na esfera econômica, as atividades econômicas, que destarte, desempenha, não são qualificáveis como serviços públicos” e;

“o contrato de concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural é impropriamente denominado de contrato de concessão, mas não é, jurídica e constitucionalmente, aquele contrato de concessão próprio do serviço público (administrativo), sendo, ao revés, contrato de direito privado, como asseverou Celso Antônio Bandeira de Mello. A Lei 9.478, de 06.08.97 apenas tomou de empréstimo o termo “concessão”, mas de concessão efetiva não se trata”.

Nesta determinação quanto a natureza jurídica do contrato de concessão na atividade da indústria do petróleo, não podemos deixar em segundo plano o fato de ANP atuar como *longa manus* do Estado e como tal sempre contará com os benefícios inerentes à proteção da primazia do interesse público, dentre eles podemos incluir o interesse público econômico.

Apesar de contar com o objeto jurídico público e contar com mecanismos próprios dos contratos de direito privado, creio que a natureza jurídica mais apropriada é a apontada por Tomas Waelde ¹⁹ , que indica o caráter híbrido deste contrato.

Neste aspecto, é certo que, tratando-se *a priori* de um bem público, o Estado sempre terá como aliado os benefícios protetores do interesse público o que jamais deixará os contratantes privados estejam em absoluta igualdade de condições, frente ao Poder Público.

CAPÍTULO II - DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

2. NOÇÕES GERAIS

Tendo em vista os contratos de concessão na indústria do petróleo nacional, conforme visto no capítulo anterior, é inegável que a Emenda Constitucional nº 09/95 representa um marco para que se fosse alcançado o atual modelo dos contratos de concessão, posto que, este encerrou o período monopolista da Petrobrás, dando a União, a faculdade de pactuar

concessões para exploração e produção de petróleo e gás natural, junto a empresas nacionais ou estrangeiras, sejam elas públicas ou privadas.

Além desta mudança no cenário produtivo e exploratório, o modelo atual de contrato de concessão no Brasil, promoveu profundas transformações econômicas no país em razão das vultosas cifras envolvidas.

Este será o enfoque do presente capítulo: identificar de que forma se constituem tais valores e como estes são abordados nos textos legais pátrios.

No que tange às alterações econômicas promovidas pela indústria do petróleo, vale salientar a importância da Lei nº 9.478/97 – a “Lei do Petróleo”, que na redação de seu artigo 45 e incisos prevê as participações governamentais como encargos que os concessionários devem pagar em razão da produção e exploração petrolífera, dando origem a novas fontes de receita para os cofres públicos.

Quanto aos encargos devidos, a lei prevê a possibilidade de pagamento das seguintes participações: bônus de assinatura, participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção da área e os *royalties*, que serão recebidos pela União; através de sua agência reguladora – ANP (Agência Nacional do Petróleo) que, também será a responsável pelo repasse e fiscalização da aplicação desses recursos.

2.1 – AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Considerando os liames históricos inerentes a indústria do petróleo e de seus aspectos financeiros, pode-se entender, baseado nos relatos dos autores Andréa Campos Reis, Paulo Sérgio Vieira e James Silva Santos ²⁰ que, as compensações financeiras decorrentes das atividades desenvolvidas na indústria do petróleo não é algo novo. Segundo os autores, este modelo compensatório é originário de 1921, quando foi editado o Código de Minas – Decreto Lei nº 4.265/21 que, estabelecia o pagamento de taxa fixa anual para autorização para pesquisa e concessão, pagamento de taxa anual por ocupação da área E&P e imposto sobre a produção anual.

Comparando-se ao modelo atual de compensações, pode-se identificar importantes alterações, não só na nomenclatura das modalidades de compensação, mas, principalmente na fórmula de arrecadação desses recursos.

Sobre o aspecto nominal, as participações antes denominadas “taxa fixa anual para autorização para pesquisa e concessão” e “pagamento de taxa anual” receberam as denominações “bônus de assinatura” e “royalty” respectivamente.

Quanto a arrecadação das participações, as principais transformações advieram em virtude da Lei nº 2004/53, que modificou o exercício das atividades do petróleo, propriamente dita e as porcentagens de incidência das participações, reduzindo por exemplo, o pagamento anual sobre a produção de 10% para 5%.

Na legislação hodierna, as participações governamentais são previstas na seção IV do Capítulo V da Lei do Petróleo, que dispõe dos artigos 45 a 51, sobre as participações governamentais, tratando-as como uma remuneração do concedente pela concessão contratadas, subdivididas em quatro modalidades: bônus de assinatura, participação especial, pagamento pela ocupação ou retenção área e *royalties*; que serão abordadas detalhadamente nos tópicos a seguir.

2.1.1 – BÔNUS DE ASSINATURA

Segundo os analistas Rafael Schechtman, Décio Hamilton Barbosa, José Gutman e Carlos A. J. Gallier ²¹, a primeira aparição legal desta espécie de participação governamental se deu com a edição da Lei do Petróleo, a qual em seu artigo 46 ²² estabeleceu que o encargo é oriundo da conquista da licitação promovida pela ANP, para a produção e exploração de petróleo e gás natural, que deverá ser pago no ato da assinatura do contrato de concessão.

Os analistas relatam ainda que o bônus de assinatura no Brasil, foi pago pela primeira vez no dia 23 de setembro de 1999, na 1ª rodada de licitações, quando 11 empresas ²³, incluindo a Petrobrás deram lances vencedores, que somaram R\$ 321,7 milhões.

Na segunda rodada de licitações, realizadas em 7 de junho de 2000, foram arrecadados R\$ 468,3 milhões com a venda de 21 dos 23 blocos colocados em licitação. Ressalta-se, além do alto índice de aproveitamento, também a significativa participação de empresas brasileiras com lances vencedores (Petrobrás, com 8 blocos; Marítima, com 4 blocos, além da Odebrecht, Queiroz Galvão e Ipiranga).

Quanto ao pagamento do bônus de assinatura é importante enfatizar que, seu valor é certo e definido no edital e uma parcela de seu pagamento irá compor a receita própria da ANP, com a finalidade de financiar a realização de suas atividades operacionais, conforme previsto no artigo 10 do Decreto 2.705 de 3.8.98.²⁴

Em suma, conclui o economista Carlos Augusto Góes Pacheco ²⁵:

“O bônus de assinatura é um pagamento feito anteriormente ao início da exploração, com forte impacto econômico (redução na taxa interna de retorno), sendo o montante ofertado pela empresa vencedora da licitação para obtenção da concessão. O bônus tem o seu valor mínimo estabelecido no edital de licitação do bloco e destina-se, em parte, à ANP para custeio de suas necessidades operacionais, determinadas em seu orçamento aprovado. O valor ofertado na 4ª rodada de licitações (julho de 2002) foi de R\$ 92,3 milhões, sendo de aproximadamente R\$ 1,5 bilhões o total arrecadado com as quatro rodadas realizadas (ANP, 2003)”.

Ainda sobre o pagamento do encargo afirma a autora Maria D'Assunção Costa Menezello ²⁶:

“ [...] independentemente de êxito ou malogro na exploração ou produção. É um pagamento inicial, devido pelo vencedor do certame licitatório, para garantir a obtenção da concessão, e que deverá ser efetuado integralmente no ato da assinatura do respectivo contrato. Assim, “*os bônus de assinatura são devidos quando da assinatura de um contrato ou da outorga de uma concessão ou licença*”. Seu principal objetivo é “*recuperar os custos governamentais decorrentes do processo*”. Dessa maneira, sua forma de avaliação deve fundamentar-se nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e eficiência, para que os valores propostos no Edital não sejam um impedimento à participação dos agentes econômicos”.

2.1.2 – PAGAMENTO PELA OCUPAÇÃO OU RETENÇÃO DE ÁREA

A necessidade do pagamento pela ocupação ou retenção da área foi mais uma inovação trazida pela Lei nº 9.478/97 – Lei do Petróleo. De acordo com o artigo 51²⁷ da citada lei, seu pagamento deverá ser previsto no edital de licitação e no contrato, sendo que, este pagamento será anual e fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco.

Os valores unitários, em reais por quilômetro quadrado ou fração variam dependendo da fase ou período em que se encontra a concessão e o tempo que o concessionário permanecerá na área, conforme estabelece o artigo 51 da Lei nº 8.478/97 e o artigo 28 § 2º do Decreto nº 2.705/98 ²⁸.

Em janeiro de 1999, por exemplo, foram arrecadados R\$ 28.957.315,07, referente ao pagamento pela ocupação ou retenção de área do ano de 1998.

Já em janeiro de 2000, foram arrecadados R\$ 68.477.508,53, referente ao ano de 1999, quando observou-se a presença de novas operadoras, constituindo-se um marco histórico após 44 anos de regime de monopólio da União executado exclusivamente pela Petrobrás. Em março de 2000 houve um pagamento complementar de R\$ 3.623.557,25, (três bilhões seiscentos e vinte e três milhões quinhentos e cinquenta e sete mil reais e vinte e cinco centavos) referente aos 28 blocos exploratórios devolvidos pela Petrobrás em 11 de maio de 1999.

Finalmente, a respeito do pagamento deste encargo, oportunas são as palavras do economista Carlos Augusto Góis Pacheco²⁹:

“O pagamento pela ocupação ou retenção de área é o valor a ser pago anualmente pelos concessionários, a partir da data de assinatura do contrato, disposto no edital de licitação e nas cláusulas contratuais. As faixas de valores por quilômetro quadrado e por fase de processo de E&P, adotadas para fins de cálculo desta participação, estão definidas no Decreto n° 2.705/98. Para fixação destes valores, dentro de cada faixa, a ANP levará em conta as características geológicas, a localização da Bacia Sedimentar em que o bloco, objeto da concessão, se situar, bem como outros fatores pertinentes. Os recursos provenientes desta participação governamental, que atingiriam o valor de R\$ 146.523.482,00 em 2002, destinam-se ao financiamento das despesas da ANP para o exercício das atividades que lhe são conferidas por lei”.

2.1.3 – PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Apesar de não datarem, os analistas Rafael Schechtman³⁰ *et al* afirmam que as primeiras incidências de pagamento das participações especiais ocorreram nos Estados Unidos e no Reino Unido, onde eram pagos quando havia grandes lucros (*Wind fall profit e Petroleum Revenew Tax*). Nos dias hodiernos outros países, além do Brasil, adotam o pagamento do encargo, dentre eles Austrália (*Petroleum Resource Rent Tax – PRRT*) e Noruega (*Special Tax*).

Segundo os analistas: “trata-se de uma participação adicional aos *royalties* para aqueles campos com grandes volumes de produção ou grande rentabilidade”.

De acordo com os ensinamentos de Maria D’Assunção Costa Menezello³¹:

“[...] constitui uma compensação financeira devida pelos concessionários ao Poder Público nos casos de obtenção de grandes volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos no Decreto Federal nº 2.705/98 ... ao contrário dos royalties, que são pagos mensalmente, a participação especial é apurada trimestralmente por concessionário, e paga até o último dia útil do mês subsequente a cada trimestre do ano civil, conforme dispõe o artigo 25 do mesmo Decreto”.

Segundo os especialistas D. Barbosa e A. C. Barros:³²

“trata-se de um pagamento a que estão sujeitos os campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade, permitindo que sejam repassados à sociedade parte da renda oriunda das atividades petrolíferas nestes casos. Os conceitos de “grande volume” e de “grande rentabilidade” estão previstos no Decreto nº 2.705/98 e variam de acordo com o número de anos de produção, a localização da área e o volume de produção”.

Quanto a incidência da participação especial, esta se dá sobre os lucros da concessão, sendo dedutíveis as razões previstas nas portarias da ANP nº 10/99 e 102/99.³³

Sobre a incidência da participação, afirmam Barbosa e Bastos ao serem citados por Carlos Augusto Góes Pacheco³⁴:

“Estão sujeitos à participação especial os campos em terra com produção acima de 10 mil bpd, os campos marítimos com profundidade batimétrica média de 400 metros e produção acima de 20 mil bpd e os campos marítimos com profundidade batimétrica média maior de 400 metros e produção acima de 31 mil bpd. O primeiro pagamento de PE, apesar de ter sido criada em 1997, (com a Lei do Petróleo), só foi realizado em fevereiro de 2000 (referente à produção do 4º trimestre de 1999), quando se apurou lucro nos campos de Marlim (400 mil bpd) e Albacora (180 mil bpd)”.

Outra aspecto marcante no que tange as participações especiais, se localiza na característica essencial das atividades petrolíferas, que é justamente o risco, pois, para que haja o fato gerador da Participação Especial faz-se necessário que ocorra grande produção ou grande rentabilidade, salientando que, para evitar possíveis fraudes para eximir-se do pagamento do encargo, a ANP poderá requerer ao concessionário documentos que comprovem a veracidade das informações apresentadas.

Quanto a distribuição das Participações Especiais, de acordo com o artigo 50 § 2º da Lei nº 9.478/97 estas são distribuídas nas seguintes proporções:

“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 de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

[...]

§ 2º - Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

I – quarenta e cinco por cento ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do artigo 8º;

II – dez por cento ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados 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;

III – quarenta por cento para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção’;

IV – dez por cento para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção”.

Quanto a arrecadação, segundo dados da ANP, somente no ano de 2002, as Unidades da Federação arrecadaram 1.004 bilhão de reais, enquanto que de *royalties* foram recebidos 1.021 bilhões; desde 2000 essa diferença vem sendo reduzida, e tudo leva a crer que considerando os investimentos e tecnologias desenvolvidas para majorar a produção, em poucos anos as participações especiais superarão os valores obtidos através dos *royalties*.

2.1.4 – ROYALTIES

Historicamente, o pagamento desta participação governamental surge como a forma mais antiga de pagamento de direitos. Sua origem epistemológica, decorre do termo *royal*, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”; assim sendo, os *royalties* consistiam no recebimento que os reis faziam jus em razão da extração de minerais em suas propriedades.

Nos dias hodiernos, especificamente, de acordo com o modelo de produção e exploração de petróleo, em especial no Brasil, os *royalties* surgem arrolados no artigo 45, inciso II da Lei do Petróleo³⁵, como uma forma de compensação financeira, cujo pagamento é obrigatório, decorrente da extração de petróleo ou gás natural no território nacional..

De acordo com o que fora apresentado nos itens anteriores, é importante salientar que, no modelo de exploração e produção de petróleo e derivados, o real proprietário das reservas nacionais é a União, conforme disposto na Carta Magna de 1988, em seu artigo 177, I³⁶, assim

sendo, em razão da titularidade destes bens, a receita dos *royalties* decorrentes da produção será paga diretamente ao Governo Federal, que posteriormente, através de sua agência reguladora – ANP – será responsável pelo repasse dos valores aos órgão de destino, seguindo os ditames legais.

Quanto ao fato gerador dos *royalties*, seu referencial será o total da produção mensal, por esta razão, pode-se concluir que, estamos diante de uma obrigação de resultado, assim, caberá ao concessionário a obrigação de pagar o encargo independentemente da sua lucratividade, pois, trata-se de um segmento a qual o risco é iminente e não seria razoável vincular o pagamento desta compensação financeira à necessidade do lucro do concessionário, pois, se assim o fosse, estaríamos diante de uma aberração jurídica, em que, o interesse privado prevaleceria sobre o público³⁷.

No que concerne a produção, afirma a autora Maria D’Assunção Costa Menezello³⁸:

“Entendemos aqui como produção um conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou de gás natural. A primeira medição ocorrerá no respectivo ponto de entrega local, onde o concessionário assumirá a propriedade do volume de produção fiscalizado, conforme estabelece o decreto regulamentados. Além disso, o valor dos *royalties* será apurado mensalmente, em cada campo, por seu concessionário, e pago até o último dia útil do mês subsequente”.

Quanto a obrigatoriedade do pagamento dos *royalties* a autora conclui:

“a origem dos pagamentos baseados na produção reside na convicção de que eles são decorrentes do privilégio de usar ou desenvolver um recurso natural não renovável. Na maioria dos países, o domínio dos recursos e reservas petrolíferas é do Estado, e o royalty é a forma mais comum de pagamento baseado nos direitos de produção”. (grifo nosso)

Além desta obrigação contratual, outro fator de suma importância tratando-se das participações governamentais, em especial dos *royalties*, se dá quanto ao critério para o cálculo e distribuição de seu valor, que será melhor analisado no item subsequente.

2.1.4.1 – CÁLCULO E DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES

Desde o início das atividades petrolíferas no país, o critério para estabelecer o valor dos *royalties* já sofreu diversas modificações.

Conforme citado alhures, as compensações financeiras – atuais participações governamentais – surgiram em 1921, em razão do Decreto n° 4.265. Neste texto legal, os atuais *royalties* eram denominados de “pagamento anual sobre a produção”, e de acordo com a norma, o valor a ser pago consistia em 10% sobre a produção.

Em 1953, quando foi criada a Petrobrás; com a advinda da Lei n° 2004 de 3 de outubro; o valor dos *royalties* foi reduzido para 5% da produção. Deste percentual 4% seriam destinados aos Estados e 1% aos Municípios que realizassem a lavra de petróleo e gás natural.

Anos mais tarde, em 1985, a Lei n° 7.453, de 27 de dezembro, manteve o percentual de 5% sobre o petróleo e gás produzidos. As alterações legais atingiram a distribuição deste percentual 1,5% caberiam aos Estados confrontantes com os poços produtores; 1,5% aos Municípios também confrontantes com os poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas marítimas produtoras, e 1% constituiria um Fundo Especial distribuído entre todos os Estados e Municípios da Federação.

A Lei n° 7.990, de 28 de dezembro de 1989, alterou a distribuição, ao incluir como beneficiários dos *royalties* os Municípios onde se localizavam as instalações de embarque ou desembarque de petróleo ou de gás natural. Esta foi regulamentada pelo Decreto n° 01 de 1991.

Por fim, em 1997, a nova lei do petróleo – Lei n°9.478/97, de 6 de agosto; alterou a porcentagem que servia como referencial e sua distribuição.

Segundo o novo texto legal, a alíquota foi acrescida para 10% da produção de petróleo ou gás natural, no entanto, vale ressaltar que, este valor é variável, visto que, o artigo 47, § 1º³⁹ admite a possibilidade de redução desta porcentagem em até 5%, desde que a ANP preveja tal possibilidade no edital de licitação, considerando os riscos geológicos e as expectativas de produção na atividade.

Sobre esta possibilidade de redução, afirma a autora Maria D’Assunção Costa Menezello⁴⁰:

“Existe a possibilidade de reduzir o valor dos *royalties* para compatibilizar os interesses públicos e privados, em face dos riscos geológicos que circundam determinadas explorações, criando maior atratividade para os agentes econômicos”.

O § 2º do artigo 47 prevê ainda que, os valores monetários relativos ao pagamento das parcelas dos *royalties* serão calculadas em relação aos preços praticados no mercado internacional e às especificações do produto e da localização do campo em que está sendo produzido.

Diante desta previsão no que tange aos recursos dos *royalties*, torna-se imprescindível que sejam analisados mesmo que de forma sucinta, os fatores incidentes na determinação dos valores do petróleo e do gás natural.

Em relação ao valor do petróleo, seu preço referencial mensal será igual à média ponderada de seus preços de venda praticados pelo concessionário, ou, ao seu preço mínimo, que é estabelecido pela ANP; prevalecendo nessas hipóteses o maior valor. Vale citar ainda que, o preço mínimo é o referencial na valoração do petróleo transferidos para as refinarias do produtor.

O Decreto n° 2.705/98 estabelece que:

“Artigo 7° § 5° - O preço de referência a ser aplicado a cada mês ao petróleo produzido em cada campo durante o referido mês, em reais por metro cúbico, na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos seus preços de venda praticados pelo concessionário, em condições normais de mercado, ou ao seu preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando o que for maior.

[...]

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

Quanto a valoração do gás natural, seu preço é baseado na média ponderada dos preços de venda acordado nos contratos de fornecimento entre concessionários e compradores, deduzindo-se as tarifas provenientes do transporte do gás até os pontos de entrega.

O economista Carlos Augusto Góis Pacheco⁴¹ ressalta que:

“É importante, nesse contexto, que se destaque o papel da Portaria ANP n° 155, de 21 de outubro de 1998, que estabeleceu um novo padrão para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, para o cálculo dos *royalties* e participações especiais. Esta metodologia estabelece valor para o petróleo brasileiro baseando-se no mercado internacional e adotando a cotação do petróleo *Brent Dated* como referência, o que não ocorria com a legislação vigente anteriormente à Lei n° 9.478/97 e do Decreto n° 2.705/98”.

Após a portaria ANP n° 155/98, os preços do petróleo nacional, para fins de indenização dos *royalties* e participações especiais passaram a acompanhar os preços do petróleo internacional.

Segundo Barbosa *et al*⁴², a razão entre o preço médio do petróleo nacional e do petróleo *Brent Dated* oscilou entre 45% e 60%, até que, em 1999, com a nova metodologia de cálculo adotada, a razão manteve-se entre 80% e 90%. Esta mudança aumentou a arrecadação e, ao se tornar as razões médias entre o preço do petróleo brasileiro e o *Brent Dated*, de 1997 a 1999, observa-se que esta modificação representa um crescimento de quase 50%, mantido os demais fatores que afetam os *royalties*.

Sobre a valoração do petróleo e gás natural os especialistas concluem:

“Desta maneira, a apuração do valor dos *royalties* recolhidos a partir de agosto de 1998, indica a influência da nova metodologia no total repassado aos beneficiários, principalmente quando comparada à evolução dos preços internacionais do petróleo tipo *Brent* e à taxa de câmbio em relação à moeda norte-americana

[...]

É importante destacar também que, em janeiro de 1999, o regime de câmbio fixo, que mantinha a paridade R\$/dólar próxima a R\$ 1 por US\$ 1, foi descartada pelo Governo Federal. Desde então, o dólar vem apresentando uma significativa valorização em relação ao real, atingindo patamares superiores a R\$ 3 por US\$ 1, sendo um dos fatores responsáveis pelo incremento nos repasses”.

Quanto a distribuição dos *royalties* nos liames dos artigos 48 e 49 da Lei n° 9.478/97, pode-se detectar que, ao aumentar o valor da alíquota para até 10% foi mantida a distribuição do valor mínimo⁴³ dos *royalties*, ou seja, os 5% previstos no artigo 48 da Lei do Petróleo são distribuídos segundo os critérios estabelecidos pelo artigo 7° da Lei n° 7.990/89, desta forma: 70% aos Estados produtores; 20% aos Municípios produtores e 10% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural. E, os *royalties* oriundos de exploração na plataforma continental da seguinte maneira: a) 1,5% ao estados e Distrito Federal; b) 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural operadas pela Petrobrás; c) 1,5% aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; d) 1,0% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas; e) 0,5% para constituir um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios.

Já a parcela excedente aos 5% da produção será distribuído de acordo com o disposto no artigo 49 da Lei do Petróleo, assim, o percentual será distribuído na seguinte proporção:

I - Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: 52,5% aos Estados produtores; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia (para financiar programas

de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados na indústria petrolífera); 15% aos Municípios produtores e 7,5% aos Municípios que sejam afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

II – Quando a lavra ocorrer na *plataforma continental*⁴⁴: 22,5% aos Estados confrontantes com campos; 22,5% aos Municípios confrontantes com campos; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 7,5% para o Fundo Especial (estados e municípios).

Finalmente, quando ao cálculo dos *royalties*, importantes são as palavras do especialista D. Barbosa:⁴⁵

“Os *royalties* devido aos Municípios serão calculados com base na produção do Estado do qual fazem parte, sendo que o rateio dos *royalties* devido aos Municípios pertencentes à uma mesma zona de produção será efetuado na razão direta de suas respectivas populações”.

2.1.4.2 – NATUREZA JURÍDICA

Temática ainda bastante controvertida, a natureza jurídica dos *royalties* gera dúvidas no que tange a sua incidência, se esta configura uma receita oriunda de tributação ou uma receita patrimonial.

A discussão inicia-se a partir da leitura do § 1º artigo 20 da Constituição Federal de 1988⁴⁶, que, determina o pagamento por parte do concessionário pela exploração dos recursos minerais pertencentes à União.

Os consultores Renato Friedman e Edmundo Montalvão⁴⁷ destacam que:

“Na prática, esse mecanismo é similar à incidência de um imposto indireto, que distorce o preço, onerando a produção, incentivando a importação e inibindo a exportação. Essa distorção é tão mais intensa quando maior a alíquota cobrada. Um dos meios para incentivar a produção seria eliminar os *royalties*”.

Perante este entendimento, vale ressaltar que, os *royalties* assim como as taxas, impostos, contribuição, entre outros, constituem uma modalidade de receita arrecadável pelo poder público.

Assim sendo, para melhor determinar a natureza jurídica dos *royalties*, faz-se importante distinguir que, os tributos são incidentes em atividades econômicas do Estado, enquanto que, os *royalties* consistem na remuneração decorrente da utilização de propriedade estatal, para fins econômicos.

Considerando que, o petróleo, assim como outros recursos minerais, constitui um bem dominial e disponível da União, tornam-se oportunas as palavras do saudoso Hely Lopes Meirelles⁴⁸, ao tratar desses bens:

“são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí porque recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a administração exerce poderes de proprietário segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo ...

Diante de tal observação é possível afirmar que, quando um concessionário está produzindo petróleo e gás natural, estes bens estão deixando de ser da União que em consequência, está sendo prejudicada com a diminuição do seu patrimônio e, em contrapartida, esses mesmos bens passam a compor o patrimônio do concessionário que, assim, crescem gradativamente.

Então, esses argumentos corroboram o entendimento do eminente professor Thadeu Andrade da Cunha⁴⁹, que entende serem os *royalties* do petróleo uma compensação financeira.

Aliás, este é o entendimento de vários outros autores, dentre os quais se encontram o douto professor Sérgio Honorato dos Santos⁵⁰ e o conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Sérgio F. Quintella⁵¹.

O que nos faz crer que qualquer discussão em relação à natureza jurídica dos *royalties* do petróleo e gás natural, sobre se os mesmos são tributos ou obrigações contratuais, não é mais oportuna, pois está por demais pacificada a idéia de que se trata de uma compensação financeira pelo uso de um bem e não de um tributo.

Os consultores concluem citando ainda que apesar do entendimento do caráter compensatório dos *royalties* essa discussão já foi alvo de demanda judicial, a qual uma empresa mineradora (cujo nome foi mantido em sigilo), contestou o pagamento dos *royalties*, sob a alegação de que estes constituíam “impostos diretos disfarçados”. Neste caso concreto, a Corte decidiu pela leitura do artigo 20 no sentido de que a incidência dos *royalties* constitui uma receita patrimonial do Estado, o que em minha ótica, deve ser a interpretação mais adequada.

CAPÍTULO III – A APLICAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Tendo em vista as alterações proporcionadas pela Lei n° 9.478/97 no tocante às novas formas de participações governamentais, o presente capítulo terá como objetivo apontar de que forma devem ser e como efetivamente são aplicadas as receitas advindas da produção de petróleo e gás natural, principalmente no que se refere aos *royalties*.

Além disto serão apontados ainda os setores as quais devem ser priorizadas as aplicações destes recursos, tendo em vista a melhoria da qualidade de vida da coletividade. Para isto, será analisada a função social dos royalties, e de que maneira pode-se detectar se a aplicações destes está ou não proporcionando melhoria na qualidade de vida da população.

3 – DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS

3.1 – BÔNUS DE ASSINATURA

Conforme apresentado no item 2.1.1 do capítulo anterior, trata-se de uma receita previamente estabelecida no edital de licitação para concessão para exploração e produção de petróleo, a qual, o concessionário vencedor da licitação deve efetuar o pagamento pelo êxito no certame licitatório.

De acordo com o disposto no artigo 10 do Decreto Federal n° 2.705 de 03 de agosto de 1998, o valor recebido constitui receita própria da Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural – ANP, e serão destinados, de acordo com o orçamento aprovado, para o custeio das necessidades operacionais da agência.

3.2 – PAGAMENTO PELA OCUPAÇÃO OU RETENÇÃO DE ÁREA

Visto que, o pagamento anual desta participação governamental também é previsto no edital de licitação e tem como referencial o valor de cada quilômetro quadrado licitado segundo as características geológicas e a localização da área, vale salientar que sua aplicação, segundo estabelecido pela Lei do Petróleo em seu artigo 16, será destinada ao financiamento

das despesas da Agência Nacional do Petróleo e Gás Natural para o exercício das atividades que lhe são atribuídas por lei (vide artigo 8º da Lei nº 9.478/97 a seguir).

Artigo 8º da Lei nº 9.478/97 – “A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, cabendo-lhe:

I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo em todo Território Nacional e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

II – promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;

III – 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;

IV – elaborar os editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução;

V – autorizar a prática das atividades de refinação, processamento, transporte, importação e exportação, na forma estabelecida nesta Lei e sua regulamentação;

VI – estabelecer critérios para o cálculo de tarifas de transporte dutoviário e arbitrar seus valores, nos casos e da forma previstos nesta lei;

VII – fiscalizar diretamente, ou mediante convênios com órgãos dos Estados e do Distrito Federal, as atividades integrantes da indústria do Petróleo, bem como aplicar as sanções administrativas e pecuniárias previstas em lei, regulamento ou contrato;

VIII – 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;

IX – fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso racional do petróleo, dos derivados e do gás natural e de preservação do meio ambiente;

X – estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento;

XI – organizar e manter o acervo das informações e dados técnicos relativos às atividades da indústria do petróleo;

XII – consolidar anualmente as informações sobre as reservas nacionais de petróleo e gás natural transmitidas pelas empresas, responsabilizando-se por sua divulgação;

XIII – fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o artigo 4º, da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991;

XIV – articular-se com os outros órgãos reguladores do setor energético sobre matérias de interesse comum, inclusive para efeito de apoio técnico ao CNPE;

XV – regular e autorizar as atividades relacionadas com o abastecimento nacional de combustíveis, fiscalizando-as diretamente ou mediante convênios com outros órgãos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

3.3 – PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

Salientando o apresentado no tópico 2.1.3 do capítulo anterior, as participações especiais são recursos decorrentes do grande volume de produção ou rentabilidade de alguns campos.

A respeito destes recursos, sua destinação ficou assim determinada pelo artigo 50 da Lei do Petróleo: 40% ao Ministério de Minas e Energia; 10% ao Ministério do Meio Ambiente e, finalmente, 40% para o Estado e 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

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 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.⁵²

Já os 50% restantes, destinados aos Estados (40%) e Municípios (10%), injustificadamente, não foram recepcionados pela legislação no tocante à determinação de sua efetiva aplicação.

3.4 – ROYALTIES

3.4.1 – PANORAMA INTERNACIONAL

Para que seja analisado o tratamento jurídico recebido pelos *royalties* no Brasil, principalmente no que concerne a sua aplicabilidade, faz-se de grande relevância a

apresentação de alguns exemplos internacionais, para que assim, se torne possível concluir se o modelo brasileiro segue ou não alguns traços desses paradigmas.

Segundo o *American Petroleum Institute* (API), nos Estados Unidos, as participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo nos Estados Unidos da América, são distribuídas a três órgãos na seguinte proporção⁵³: cerca de 50% para o tesouro dos EUA, aproximadamente 20% para o Fundo de Conservação da Terra e das Águas, que tem por finalidade adquirir e desenvolver terras para projetos federais, e o restante dos *royalties* é distribuído aos Estados que abriguem ou confrontem campos de produção em terras da União.

Já a aplicação dos *royalties* na Grã-Bretanha⁵⁴, afirma a API, traz um exemplo notável de investimento voltado para o futuro; Aberdeen, na Escócia, é uma das cidades confrontantes aos campos *off-shore* do Mar do Norte que, até a década de 60, era uma comunidade basicamente voltada para a pesca e, nos anos 90, optou por investir seus *royalties* em biotecnologia criando o Centro de Pesquisas Médicas de Aberdeen, hoje um dos centros de referência mundial na área biotecnológica.

A Noruega, terceiro maior exportador mundial de petróleo, com um dos mais altos índices de desenvolvimento humano, tem buscado manter o desenvolvimento de setores já consolidados, como a pesca de bacalhau e do salmão, a indústria de papel e celulose, e atualmente, vem investindo em novas tecnologias para aumentar a vida útil de suas reservas de petróleo. Pesquisas biotecnológicas com bactérias que, injetadas nos poços de produção de petróleo, produzem gás carbônico, modificam a fluidez e elevam a pressão do óleo no interior dos poços, aumentando a sua vida útil e produtividade⁵⁵.

Contrapondo aos exemplos acima, observa-se que nem todos os países grandes produtores de petróleo proporcionam riqueza e bem estar a seus habitantes. O Irã é um exemplo extremo pois, apesar de contar com 9% das reservas mundiais de petróleo, seu PIB per capita é o 111º no mundo. Na Arábia Saudita, maior produtora mundial de petróleo, a renda per capita em 2000 estava na 61ª posição⁵⁶.

3.4.2 – LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Desde a edição da Lei nº 2.004/53, que em seu artigo 27 tratava da aplicação e pagamento dos *royalties*, todo sistema normativo que dispunha sobre a matéria sofreu

diversas alterações. Dentre os textos legais que modificaram o texto legal de 1953, pode-se destacar as Leis: 7.525/86, 7.990/89, 9.478/97 e 10.195/00.

A Lei nº 7.525 de 27 de julho de 1986, modificou o § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, e segundo a nova previsão legal, os *royalties* do petróleo só poderiam ser 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.

Três anos mais tarde, a Lei nº 7.990/89 restringiu a aplicação dos *royalties*, estabelecendo em seu artigo 8º a vedação da aplicação dos recursos dos *royalties* em pagamento de dívidas no quadro permanente de pessoal; no entanto, esta foi alterada pela Lei nº 10.195 de 14 de fevereiro de 2001, ao introduzir o parágrafo 1º ao artigo, e desta forma relativizou a vedação no tocante ao pagamento de dívidas. De acordo com a nova disposição legal, os *royalties* poderiam ser utilizados também no pagamento de dívidas, desde que, estas fossem junto à União e suas entidades.

Ainda sobre a evolução das normas pátrias, no que tange a aplicação dos *royalties* do petróleo, faz-se importante salientar a mudança estabelecida pela Emenda Constitucional nº 9 e a Lei nº 9.478/97 (esta última revogou expressamente a Lei nº 2.004/53). Esses dispositivos fizeram com que a destinação dos *royalties* dos Estados e Municípios não permanecessem restritos a: energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de águas, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

No entanto, observando estas normas pode-se detectar que ao mesmo tempo em que flexibilizou a aplicação por parte dos Estados e Municípios, estabeleceu que as receitas dos *royalties* e participações especiais por parte da administração pública federal deverão ser destinadas a alguns Ministérios e ao Comando da Marinha pra fins de desenvolvimento de projetos tecnológicos e científicos.

De acordo com a Lei do Petróleo o valor dos *royalties* que exceder a cinco por cento da produção, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, vinte e cinco por cento pertence ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo. Ainda dentro dos cinco por cento quando a lavra ocorrer na plataforma continental, quinze por cento é reservado ao Ministério, hoje Comando da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; e outros vinte e cinco por cento serão destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, também para os fins já mencionados.

Do total de recursos destinados a este último, quarenta por cento, 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 da Agência Nacional do Petróleo, à qual compete estimular a pesquisa e a adoção de novas tecnologias na exploração, produção, transporte, refino e processamento do petróleo.

Assim sendo, pode-se detectar que, os administradores estadual e municipal têm excessiva liberdade para destinar esses recursos, que devem ser aplicados segundo os princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 – “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também ao seguinte: [...]” (grifo meu)

No tocante ao pagamento de pessoal, segundo o especialista em políticas públicas e de governo, Sérgio Honorato dos Santos⁵⁷, uma nova interpretação sobre esta restrição começa a surgir, a partir da consideração do que é exatamente “quadro permanente de pessoal”. Para ele:

“Em se tratando de administração pública e em se tratando de “permanente”, tem-se então que a restrição a que faz referência a legislação acerca dos *royalties* diz respeito aos “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. 21 da Constituição de 1988”.

“Um município poderia utilizar recursos dos *royalties* para o pagamento de empregados que não se enquadram na definição de “quadro permanente de pessoa” como é o caso de nomeados para cargo de confiança”.

Ele defende a tese de que os *royalties* podem ser usados para o pagamento das pessoas estranhas aos quadros da Administração Pública. Seria o caso, por exemplo, daquelas pessoas nomeadas para exercer uma parcela de cargos em comissão. Seria o caso também daquelas admitidas na forma do art. 37, inciso IX, da Constituição da República Federativa do Brasil, cujos vínculos empregatícios têm sempre um caráter provisório, visto que jamais adquirem estabilidade, não podem ser classificados “pessoal do quadro permanente”.

Outro especialista no tema, Cácio Oliveira Manoel⁵⁸, que é mestrando em Energia pelo Instituto de Eletrotécnica e Energia da Universidade de São Paulo e é bacharel em Direito,

também admite a possibilidade de utilização dos *royalties* para pagamento de pessoal. Segundo o mesmo “existem receitas vinculadas e desvinculadas na estrutura jurídica dos *royalties* destinados aos órgãos da Administração Direta da União”, afirma Cácio Oliveira.

Para ele, portanto, pode-se afirmar que as receitas dos *royalties* distribuídas aos estados e municípios e órgãos da União podem ser utilizadas para o pagamento de pessoal, já que trata-se no seu entendimento de “receitas não vinculadas, podendo ser utilizadas pelos critérios que orientam a discricionariedade da Administração Pública”⁵⁹.

Apesar destes entendimentos, o tema ainda é bastante discutível. É bem verdade que a lei não prevê o pagamento de pessoal em quadro permanente, segundo entendimento do TCE-ES, trata-se dos cargos efetivos ou comissionados. É bem verdade também que a lei confere maior liberdade aos administradores públicos estadual e municipal no que tange à aplicação dos *royalties*. No entanto, discordo no tocante a total discricionariedade nesta aplicação, conforme defendido pelos especialistas, pois, a partir do instante em que se permite o pagamento de pessoal contratado, nomeado ou de cargos de confiança com recursos dos *royalties*, torna-se evidente que estamos diante de violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no caput do artigo 37 da Constituição da República de 1988, e estaremos diante ainda, de um desvio de finalidade.

Sobre os princípios supracitados indispensáveis são as observações realizadas pelo administrativista José dos Santos Carvalho Filho⁶⁰.

“[...] para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em conseqüência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros. Aqui reflete a aplicação do conhecido princípio da finalidade, sempre estampado na obra dos tratadistas da matéria, segundo o qual o alvo a ser alcançado pela Administração é somente o interesse público, e não se alcança o interesse público se for perseguido o interesse particular, porquanto haverá nesse caso sempre uma atuação discriminatória”.

“O art. 37 da Constituição Federal também a ele se referiu expressamente, e pode-se dizer, sem receio de errar, que foi bem aceito no seio da coletividade, já sufocada pela obrigação de ter assistido aos desmandos de maus administradores, freqüentemente na busca de seus próprios interesses ou de interesses inconfessáveis, relegando para último plano os preceitos morais de que não deveriam se afastar.

O que pretendeu o Constituinte foi exatamente coibir essa imoralidade no âmbito da Administração. Pensamos, todavia que somente quando os administradores estiverem realmente imbuídos de espírito público é que o princípio será efetivamente observado.

A Constituição referiu-se expressamente ao princípio da moralidade no art. 37, **caput**. Embora o conteúdo da moralidade seja diverso do da legalidade, o fato é que aquele está normalmente associado a este. Em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa da lei e aí violará, *ipso facto*, o princípio da legalidade. Em outras, residirá no tratamento discriminatório, positivo ou negativo, dispensado ao administrado; nesse caso, vulnerado estará também o princípio da impessoalidade, requisito, em última análise, da legalidade da conduta administrativa”.

“Outro princípio mencionado na Constituição é o da publicidade. Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos. Só com transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência que se revestem.”

Sobre a finalidade e a moralidade dos atos administrativos conclui o saudoso Hely Lopes Meirelles⁶¹:

“O princípio da impessoalidade referido na Constituição de 1988 (art. 37 *caput*), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele eu a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas [...]
E a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. [...]
Desde que o princípio da finalidade exige que o ato seja praticado sempre com finalidade pública, o administrador fica impedido de buscar outro objetivo ou de praticá-lo no interesse próprio ou de terceiros. [...]
O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público [...] visando unicamente a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.”

“A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública. Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente a lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é

honesto, conforme já proclamavam os romanos: “*non omne quot licet honestum est*”. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigência a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum”.⁶²

Apesar dos royalties não constituírem receitas vinculadas, o mais razoável e esperado é que, estes sejam aplicados para promover o bem-estar e o desenvolvimento sócio-econômico-educacional da coletividade, de tal forma que permito-me questionar:

É razoável a alegação do Poder Público sobre a não realização, implantação e desenvolvimento de determinados serviços de utilidade pública por falta de recursos?

É aceitável o argumento de muitas administrações públicas municipais de que inexistem verbas orçamentárias para promover a melhoria na qualidade do ambiente de trabalho dos funcionários públicos concursados, seja com o investimento em proteção e segurança do trabalhador, pagamento de direitos trabalhistas, ou razoável aumento salarial; e por outro lado utilizar-se dos royalties de acordo com sua discricionariedade para engordar as folhas de pagamento com amigos, parentes, entre outros (que não se enquadram ao previsto no artigo 37, IX da Carta Magna de 1988) que de uma forma ou de outra conseguiram serviço público?

Considerando os entendimentos doutrinários sobre Administração Pública citados, todo histórico legislativo sobre a aplicabilidade desses recursos e, apesar da existência de lacuna na lei, deve-se atentar para que, a discricionariedade peculiar a administração pública não se transforme em arbitrariedade, violando princípios constitucionais e que seja desviada sua finalidade; pois, conforme afirmado alhures, os recursos dos *royalties* devem ser aplicados de forma transparente em prol da coletividade, e não de pessoas determinadas. Afinal, promover melhorias para o Estado/Município é mais importante do que meramente “engordar” as folhas de pagamento.

Pode-se perceber que, deve ser preenchida esta lacuna legal no sentido de vedar a possibilidade de pagamento de qualquer espécie de servidor com recursos dos *royalties*, para que sejam priorizadas as necessidades sociais da população e deve o administrador público melhor utilizar-se do princípio da publicidade de seus atos, pois ainda é muito obscura a aplicação destes recursos e dificilmente a população consegue ter acesso aos valores recebidos pelo seu município e de que forma seus administradores o aplicarão.

Neste mesmo sentido, surgem os entendimentos do Ministro-Relator Átila Álvares da Silva e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente:

“Ora, a Lei nº 9.478/97, que dispôs sobre a nova política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, não faz nenhuma menção acerca de setores em que os recursos dos *royalties* do petróleo devam ser aplicados.

Forçoso reconhecer, pois, que houve significativa ampliação do leque de possibilidades de utilização, pelos administradores públicos, dos recursos dos *royalties*. Entendemos, contudo, que permanecem vigentes as restrições impostas pelo artigo 8º da Lei nº 7.990/89.

Conclui-se que foi conferida aos gestores, maior liberdade no uso destas receitas, remanescendo as limitações atinentes ao atendimento do interesse público e à observância das normas de direito financeiro e dos demais princípios gerais do direito público, sendo vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.” (grifo meu)

Não obstante as alterações referentes à legislação sobre os *royalties* do petróleo, implementadas pela Lei 9.0478/97, tal dispositivo legal não faz menção aos setores em que os recursos devam ser aplicados. Pela própria natureza indenizatória dos *royalties*, porém, é do entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que estes recursos devam ser direcionados para investimentos em áreas de maior cunho social.⁶³ (grifo meu)

Em suma, devem os administradores públicos utilizar os recursos dos *royalties* do petróleo primando pelo desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a melhoria na qualidade dos serviços relacionados à saúde e educação pública, lazer, meio ambiente e fortalecimento dos setores produtivos de cada região, ocasionando assim a geração de empregos, o que acarretará no aquecimento da economia local.

3.4.3 – FUNÇÃO SOCIAL DOS ROYALTIES

Para se determinar a função sócio-econômica dos *royalties* do petróleo em determinado município, é necessário que se considerem dimensões econômicas, os aspectos sociais, culturais e ambientais, que servirão de indicadores sócio-econômicos que sinalizarão as melhorias de qualidade em razão da aplicação dos *royalties*.

Desta forma, surge a necessidade de se criar instrumentos hábeis para quantificar as reais condições de vida da população.

Por algum tempo os especialistas fizeram uso do nível de renda como referencial para quantificar essas condições, no entanto, com a prática, concluíram que, este não é o método mais adequado, pois, considerar que as famílias que não possuam determinada renda são

pobres, não significa que todas enfrentam os mesmos problemas, quer seja habitacional, nutricional, de saúde ou educação.

Outro referencial utilizado foi a consideração do Produto Interno Bruto – PIB, no entanto, com a constante migração dos indivíduos em busca de emprego, este referencial passou a ser insuficiente para quantificar as condições de vida da população local, visto que a maior parte da renda de certas localidades destinava-se ao pagamento de indivíduos de outros locais, e a renda não permanecia na região pesquisada e distorcia os resultados quanto as condições sócio-econômica e a evolução do bem-estar da população.

Por fim, os especialistas apontam para a adoção do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH / Índice de Pobreza Humana Municipal – IPH-M; este índice, explicam os doutores Gustavo Henrique Naves Givisiez e Elzira Lúcia de Oliveira⁶⁴, se difere das medidas de pobreza que consideram apenas a dimensão da renda, uma vez que reflete a privação a três dimensões da pobreza: carência relacionada à sobrevivência, carência relacionada ao conhecimento e carência relacionada ao padrão de vida. Assim, conceitualmente, o IPH-M pressupõe que ter um padrão de vida adequado não é o mesmo que ter acesso a algum nível de renda e sim ter acesso a bens e serviços econômicos como: água potável, alfabetização e alimentação adequada para crianças.

CAPÍTULO IV – O IMPACTO DOS *ROYALTIES* NA ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

4- NOÇÕES GERAIS

Analisando os impactos dos *royalties* no país desde o ano de 1953, quando foi criada a PETROBRAS até os dias atuais, pode-se detectar que o Estado do Rio de Janeiro sempre foi o estado brasileiro mais beneficiado no que concerne ao recebimento dos recursos provenientes da exploração e produção de petróleo e seus derivados.

Este privilégio se dá principalmente em virtude da favorável localização geográfica do Estado, que possui as maiores reservas nacionais do produto, e em especial a Bacia de Campos, que é uma área sedimentar com aproximadamente 100.000 quilômetros quadrados,

que se estende do Estado do Espírito Santo ao litoral da cidade de Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro⁶⁵; e, segundo critérios da *Society of Petroleum Engineers*⁶⁶, o volume de sua produção corresponde a 80% das reservas nacionais.

Assim sendo, diante desta incontestável potencialidade, é possível compreender o porquê do Produto Interno Bruto - PIB do Estado do Rio de Janeiro manter um gradativo aumento na última década, período no qual foram descobertas as maiores reservas e houve considerável aumento de investimentos por parte da PETROBRAS no Estado fluminense. De acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE somente em 2002, a participação do Estado representou 15,7% do PIB nacional.

Quanto a produtividade, a indústria petrolífera no Estado entre os anos de 1986 e 2001 cresceu quase 300%.

No atual cenário da indústria do petróleo no Estado a perspectiva é que seja mantido este crescimento no setor, principalmente com a estimativa apresentada pela PETROBRAS, que pretende investir até 2010 cerca de R\$ 140 bilhões (cento e quarenta bilhões de reais) no país e deste total 50% será destinado ao Rio de Janeiro, para promover o desenvolvimento da produção na Bacia de Campos⁶⁷.

Apesar dos números favorecerem um amplo desenvolvimento sócio-econômico dos diversos setores produtivos, a realidade do Estado aponta para sentido diverso. Pois, o aquecimento na economia não tem sido convertido efetivamente na melhoria da qualidade de vida da população e, conseqüentemente, dos municípios fluminenses.

Considerando os números relacionados ao Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, em 1950, o Rio de Janeiro ocupava o primeiro lugar entre os estados brasileiros no ranking nacional, com um Índice de Desenvolvimento Humano-IDH-2 (este índice considera os itens educação, saúde e renda) , de 0,546 (quanto mais próximo de 1, melhor); cinquenta anos mais tarde, houve avanço do índice fluminense para 0,786. No entanto, outros estados brasileiros apresentaram um desenvolvimento superior ao do Estado do Rio de Janeiro que caiu para a quarta colocação; estando atrás dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A partir destes dados pode-se perceber que os recursos recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro não estão sendo aplicados de forma eficiente em infra-estrutura, através de investimentos em projetos que visem, mesmo que a longo prazo, dar sustentabilidade econômica ao Estado, melhorando assim a qualidade de vida das pessoas fundada no dignidade da pessoa humana.

É importante destacar, conforme observa a economista Amyra El Khalili que o cerne da aplicação dos recursos dos *royalties* se situa justamente na busca pela sustentabilidade, pois é sabido que o petróleo e seus derivados são recursos não-renováveis, e, em razão disto, devem os administradores aplicar esses recursos de modo a proporcionar alternativas de atividades produtivas. Desta forma, será possível elevar o IDH e conseqüentemente a qualidade de vida dos indivíduos.

Finalmente, conclui a economista Amyra El Khalili⁶⁸:

"os recursos seriam aplicados diretamente em projetos que têm como objetivo a sustentabilidade econômica e ambiental, isto é, a geração de empregos e renda ao mesmo tempo em que se permite a preservação ambiental. Nesses projetos, a comunidade favorecida deve ser a proprietária e a receptora dos recursos financeiros",

4.1 – PROPOSTAS DE MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO

Conforme apresentado no item 2.4.1, um dos aspectos mais discutidos, tratando-se dos recursos financeiros oriundos da indústria do petróleo, se situa no tocante à distribuição dos *royalties*.

Essas discussões dão azo à apresentação de projetos de lei que visem melhor definir esta distribuição. Dentre estas propostas apresentadas, vale destacar o Projeto Lei nº 753/99, de autoria do Deputado Federal Miro Teixeira, do Estado do Rio de Janeiro, que tramita na Câmara dos Deputados.

Neste Projeto, o autor busca privilegiar o Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que lhe seja repassada uma participação adicional equivalente a 1% da produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos.

Assim dispõe o referido Projeto:

PROJETO DE LEI Nº 753, DE 1999 (Do Sr. Miro Teixeira PDT/RJ)

Altera a Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997, dispondo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - Acrescentar após o art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997º seguinte art. 49-A:

Art. 49-A. Além do pagamento dos dez por cento de *royalties*, calculados e distribuídos segundo critérios estabelecidos nos artigos 47, 48 e no artigo anterior,

caberá, exclusivamente, ao Estado do Rio de Janeiro uma participação adicional de *royalties* equivalente a um por cento do valor da produção de petróleo ou gás

natural em campos petrolíferos da Bacia de Campos, plataforma continental confrontante ao mesmo Estado.

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

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário .

Sala das Sessões, 28 de Abril de 1999

Deputado **MIRO TEIXEIRA**.

Apesar do projeto ser de grande interesse para o Estado do Rio de Janeiro, este tende a fracassar por estar eivado de inconstitucionalidade, pois, a Constituição Federal prima pelo princípio da igualdade, inclusive no tocante ao tratamento entre os Estados da Federação; assim sendo, em hipótese alguma poderá a lei estabelecer tal benefício apenas para um Estado, conforme proposto.

Ainda sobre os projetos leis, pode-se detectar a tramitação de propostas que interferirão negativamente nas contas do Estado do Rio de Janeiro.

Neste sentido, encontramos os Projetos nº 1.618/2003 e 4.887/2006, de autoria dos Deputados Federais Mauro Passos (de Santa Catarina) e Rose Freitas (do Espírito Santo), respectivamente.

PROJETO DE LEI Nº 1.618, DE 2003

(Do Sr. Mauro Passos PT/SC)

Regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental.

O Congresso Nacional, nos termos dos arts. 48 e 61, da Constituição, decreta:

Art. 1º Esta Lei regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural em depósitos localizados na plataforma continental brasileira.

Art. 2º A compensação financeira devida pela lavra de petróleo ou gás natural realizada em depósitos localizados na plataforma continental brasileira terá a seguinte distribuição:

I – vinte por cento para a constituição de um fundo a ser repartido entre os Ministérios de Minas e Energia, da Ciência e Tecnologia, da Defesa e do Meio Ambiente;

II – quarenta por cento para a constituição de um fundo a ser repartido entre Estados e Municípios considerados afetados pelas atividades de escoamento da produção de petróleo ou gás natural proveniente de depósitos localizados na plataforma continental;

III – quarenta por cento para a constituição de um fundo a ser repartido entre os demais Estados e Municípios não enquadrados no inciso anterior.

Art. 3º A alíquota prevista no inciso II do artigo anterior será reduzida, anualmente, de cinco pontos percentuais, até que a diferença entre o montante de recursos financeiros destinados a cada um dos Estados e Municípios enquadrados no referido inciso não seja superior, em valor, a dez por cento do percebido individualmente, pelos demais Estados e Municípios. Parágrafo único. O Distrito Federal, para fins desta lei, será equiparado, simultaneamente, a Estado e Município.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de noventa dias a partir da data de sua publicação.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor no exercício seguinte ao de sua sanção.

Sala das Sessões, em de de 2003.

Deputado **MAURO PASSOS**

PROJETO DE LEI Nº 4.887, DE 2005

(Da Sra. Rose de Freitas – PMDB/ES)

Altera os arts. 48, 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1977, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 48, 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 48. A parcela do valor do *royalty*, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, terá a seguinte distribuição:

I – quando a lavra ocorrer em terra, ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) setenta por cento para os Municípios;
- b) trinta por cento para os Estados;

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) cinqüenta por cento aos Municípios;
 - b) trinta por cento aos Estados;
 - c) vinte por cento ao Comando da Marinha, do Ministério da Defesa, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção.”
- (NR)

Art. 49.

I – quando a lavra ocorrer em terra, ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:

- a) cinqüenta por cento aos Municípios;
- b) vinte e cinco por cento aos Estados;

c) 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 e dos biocombustíveis;

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) quarenta por cento aos Municípios;

b) vinte por cento aos Estados;

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

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, do gás natural e dos biocombustíveis.

.....” (NR)

“Art. 50.

.....

§ 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:

I – quarenta por cento ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º;

II – dez por cento ao Ministério do Meio Ambiente, destinados 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;

III – trinta por cento para os Municípios;

IV – vinte por cento para os Estados.

.....” (NR)

Art. 2º As parcelas dos *royalties* pertencentes aos Estados e Municípios serão distribuídas, respectivamente, na razão inversa de suas classificações segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), constantes no “Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil”.

Art. 3º Para os fins desta Lei, o Distrito Federal será equiparado, concomitantemente, a Estado e Município.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei, no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Art. 5º Esta lei entra em vigor noventa dias após a data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2005.

Deputada **ROSE DE FREITAS**

Ambos os projetos visam equilibrar a forma de distribuição das receitas do petróleo, pois segundo os mesmos, as vantagens asseguradas pela legislação aos Estados e Municípios confrontantes às zonas produtoras promovem um desequilíbrio e uma violação ao princípio da isonomia. Posto que, sendo os recursos minerais bens pertencentes a União, todo e qualquer

resultado econômico advindo deste, por questão de justiça devem ser aproveitados por todos os Estados e Municípios do país.

Diante de tais propostas, o Estado do Rio de Janeiro e os Municípios devem se esforçar para promover o desenvolvimento de outras áreas de produção, para tornar-se menos dependente dos recursos do petróleo; alcançando a sustentabilidade, pois são visíveis as tentativas de tornar menos desigual a distribuição destas receitas, com isso o maior prejudicado será o Estado fluminense, por ser justamente o maior beneficiado no recebimento destes recursos.

4.2 – A INFLUÊNCIA DOS *ROYALTIES* NA ECONOMIA DE ALGUMAS CIDADES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Tendo em vista o que fora apresentado a respeito da importância dos recursos do petróleo sobre a economia do Estado do Rio de Janeiro, pode-se perceber que os municípios são os principais beneficiados pelos recursos.

Em decorrência disto, o presente tópico tem como objetivo apresentar o quanto os *royalties*, em especial, influenciam nas economias municipais, com destaque para as cidades de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, e qual o tratamento deve ser dado a estes recursos por parte dos gestores municipais.

Conforme já estudado, os *royalties* devem promover o aumento no nível de investimentos públicos e devem contribuir para um ajuste das contas municipais, posto que a legislação pátria permite que os administradores públicos quitem dívidas junto a União e capitalizem fundos da previdência com esses recursos.

Art. 8º da Lei nº 7.990/89 – “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 segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.03.90) (grifo nosso)

§ 1º Não se aplica a vedação constante do caput no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.02.01) (grifo nosso)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.02.01) (grifo nosso)

Porém, para que estas aplicações sejam eficazes, dois pontos essenciais devem ser observados: os orçamentos municipais e a garantia da transparência da Administração municipal.

Sobre orçamento ensina S. Santos⁶⁹:

“o orçamento é um instrumento de trabalho muito importante para qualquer administrador, e deve ser cuidadosamente planejado a fim de garantir suas finalidades. Todo orçamento é composto de duas parcelas distintas: a receita e a despesa. A soma dos impostos, taxas e contribuições de melhoria mais as transferências intergovernamentais e, se houver, os empréstimos, é o que constitui a receita da Prefeitura, que deve equivaler com as despesas previstas no orçamento.”

A partir deste conceito pode-se perceber que a essência do orçamento municipal deve ser os impostos, taxas, contribuições de melhorias, ou seja, as receitas tributárias.

No entanto, o que tem ocorrido de fato é que os orçamentos municipais têm se tornado cada vez mais dependentes dos recursos dos *royalties*. Isso se dá principalmente, em virtude da ausência de políticas que busquem maximizar a geração daquelas receitas tributárias.

Neste sentido, afirma Carlos Augusto Góes Pacheco⁷⁰:

“Foi averiguada uma diminuição da participação dos tributos municipais na receita total. Como os municípios estão arrecadando mais com as participações governamentais, não está havendo preocupação, em alguns casos, em garantir receitas próprias, permanecendo subordinados aos repasses de outras esferas de governo, e ampliando a dependência em relação aos *royalties* e participações especiais. Outro problema é a guerra fiscal, levando municípios a abdicarem de impostos, na esperança de que a atração de empresas possa vir a gerar rendimentos no longo prazo. Esta redução nos recursos tributários leva a crer que os municípios podem estar se utilizando dos *royalties* para promover ajustes em suas contas, a fim de se enquadrarem na legislação estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Isto contrasta a lógica das indenizações petrolíferas, que seria de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões beneficiadas pelas atividades de E&P, num período posterior ao esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural”.

Este estado de dependência dos *royalties* é bastante preocupante, pois, conforme afirmado alhures, trata-se de um setor de risco, que é vulnerável aos preços de mercado, e a

finitude dos recursos minerais, além da possibilidade de ocorrerem fatos imprevisíveis que levem a redução dos valores arrecadados (por exemplo: acidente com a P-36).

Não se pode esquecer, ainda, a possibilidade de eventual alteração na legislação nacional que implique em diminuição do repasse das participações governamentais para o Estado e Municípios fluminenses.

Diante desta imprevisibilidade que paira sobre o setor, uma proposta viável é a criação de um Fundo Municipal, onde parcela dos *royalties* seria destinada para programas de revitalização dos potenciais municipais e no desenvolvimento de novos setores e qualificação da mão de obra local, visando minimizar eventual redução de recursos, o município não sinta tanto os impactos desta redução, assim, estes recursos poderiam ser aplicados em

Para que este tipo de proposta seja aplicada de maneira eficiente, primeiramente será necessário que haja uma mudança de comportamento dos gestores públicos, pois analisando-se os orçamentos municipais de Campos, São João da Barra e do Estado do Rio de Janeiro, percebe-se que não há essa preocupação em reservar recursos, o que leva a crer que a ordem dada pelos gestores é de que “é para gastar tudo”, mesmo que seja sem critérios.

Segundo o orçamento de Campos dos Goytacazes, somente no ano de 2005, a receita do município foi de R\$ 802 milhões (oitocentos e dois milhões de reais) sendo que, desta receita R\$ 501 milhões foram oriundas do petróleo⁷¹, no entanto, deste valor nenhuma parcela foi mantida como uma reserva de contingência; ou seja, uma garantia para possível eventualidade. Já no município de São João da Barra, para o ano de 2006, o orçamento prevê uma receita de R\$ 89.700.000,00 (oitenta e nove milhões e setecentos mil reais), deste valor, apenas R\$ 103.976,00 (cento e três mil novecentos e setenta e seis reais) foram destinados à reserva, ou seja, um pouco mais de 0,1% da receita municipal.

Finalmente, analisando o orçamento do Estado do Rio de Janeiro, pode-se deparar com números intrigantes, comparando-se os orçamentos dos anos de 2005 e 2006. No ano de 2005, a receita total do Estado alcançou R\$ 32.260.837,00 (trinta e dois bilhões duzentos e sessenta milhões oitocentos e trinta e sete reais); deste valor foram destinados R\$ 2.681.251,776 (dois bilhões seiscentos e oitenta e um milhões duzentos e cinquenta e um mil setecentos e setenta e seis reais) para investimentos e R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões) para a reserva de contingência. No entanto, no ano de 2006 a receita estadual aumentou para R\$ 34.989.526,767,00 (trinta e quatro bilhões novecentos e oitenta e nove milhões quinhentos e vinte e seis mil setecentos e sessenta e sete reais), porém desta receita foram destinados para investimentos R\$ 2.129.531,00 (dois bilhões cento e vinte e nove milhões quinhentos e trinta

e um mil reais) e “apenas” R\$ 1.780.000,00 (um milhão e setecentos e oitenta mil reais) para a reserva de contingência.

Ora, se houve aumento na receita em aproximadamente R\$ 2,8 bilhões e a diminuição do investimento em torno de R\$ 550 milhões, havia razões para a redução de quase 80% da reserva de contingência?

É importante que sejam estabelecidas estratégias e ações para transformar as obras e melhorias realizadas em aumento de arrecadação, pois é inconcebível que alguns municípios, como Carapebus, Quissamã e São João da Barra apresentem uma diferença em média de 2.407% entre as arrecadações próprias e as contribuições dos *royalties*⁷².

Sobre a importância de um planejamento na aplicação dos recursos dos *royalties*, acrescenta o economista Carlos Augusto Góes Pacheco⁷³:

“Como a legislação não determina as áreas em que tais recursos devam ser empregados, cabe às Administrações Municipais a promoção de uma eficiente gestão, direcionando gastos para áreas em que produzam retornos a médio e longo prazo para a população, o que possibilitaria não somente a melhoria dos indicadores socioeconômicos (tais como diminuição da mortalidade infantil, redução do analfabetismo, aumento da renda *per capita*, dentre outros), como também promoveria a diversificação da economia local, possibilitando a existência de outras atividades econômicas, capazes de promover o desenvolvimento do município em questão”.

Sobre a necessidade de um planejamento sustentável dos municípios, oportunas são as palavras do professor Hamilton de Oliveira Martins Neto⁷⁴:

“É de se ressaltar que tanto o petróleo como o gás natural são recursos não renováveis, vale dizer finitos por natureza, o que nos impele a, enquanto jorra a fonte, fazer uso racional e inteligente dos montantes financeiros que geram, com os olhos no futuro, investindo em áreas que possam vir a substituir a atividade petrolífera como origem esplendorosa de recursos para a região.

A ampliação da infra-estrutura das regiões produtoras, com uma política de diversificação das atividades econômicas, visando a dar sustentação à região quando o petróleo e o gás vierem a escassear ou mesmo findas, é algo que se deve buscar.

Os municípios do estado precisam começar a investir em projetos auto-sustentáveis de longo prazo, priorizar suas vocações e atrair novos investimentos como forma de minimizar os impactos decorrentes de uma exaustão das reservas de recursos não renováveis, caso do petróleo e do gás natural”.

Quanto à necessidade de transparência da administração municipal no tocante à aplicação dos *royalties*, esta é de fundamental importância, pois além de surgir como uma opção para ajudar os gestores municipais a aplicar o dinheiro público de maneira racional e eficaz, através desta medida estar-se-á ainda promovendo a socialização da gestão pública, estimulando a cidadania e a conscientização através do desempenho ativo do povo perante a vida pública.

Sobre esta participação popular conclui F. Silva⁷⁵:

“O grande objetivo, no estabelecimento da participação social, é promover a eficiência e a eficácia nas operações de planejamento e organização, por meio de uma utilização racional dos recursos disponíveis. O processo de planejamento, execução e controle administrativo do Estado (ou Município) poderia, então, ser conduzido com a seguinte seqüência de etapas: a mobilização da população; o encaminhamento das propostas ao gestor público; o acompanhamento do planejamento (onde seriam definidos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual) e, finalmente, a execução, controle e atuação por vias democráticas. Neste processo, a população aparece como “função de alimentação” do ciclo, com informações que permitam o ajuste, a correção e novos planejamentos. [...] uma verdadeira participação democrática só existe na presença, simultânea, de duas condições: um conjunto de cidadãos, entidades ou movimentos sociais dispostos a participar e, segundo, canais de participação criados pelo Estado, como audiências públicas, processos de consulta, fiscalizações sobre as ações do governo em meios formais, reuniões ou assembléias de bairros. Para que seja eficiente, deve ser concedido à população o real poder de participação, e não apenas consulta”.

4.2.1. - OMPETRO

Visto que o foco do presente capítulo é apresentar os impactos dos *royalties* sobre o estado do Rio de Janeiro com ênfase nos municípios de Campos, Macaé e São João da Barra, torna-se importante destacar a organização a qual os três municípios são membros.

Trata-se da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, que foi fundada em 1999, baseando-se na ideologia da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP⁷⁶ e atualmente é composta ainda pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Macaé, Niterói (incluída em dezembro/05) Carapebus, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Quissamã e São João da Barra .

Segundo Nascimento e Nunes⁷⁷:

“A organização, além de buscar meios para o desenvolvimento econômico da região, vem atuando no sentido de defender os interesses dos municípios-membros. Faz acompanhamentos técnicos, trabalha as questões tributárias e dos pagamentos dos *royalties*, sem contar o estabelecimento de fóruns junto às Prefeituras, para maiores esclarecimentos a respeito da produção de petróleo e gás natural. A OMPETRO procura ampliar o relacionamento dos municípios associados, defendendo interesses mútuos, com a ANP e a PETROBRAS, e já busca uma aproximação com empresas estrangeiras”.

Na busca de promover o desenvolvimento da região, as principais metas da Organização atualmente são: duplicar e revitalizar a BR-101 (pois a via é o principal meio de acesso aos municípios-membros), a construção de um porto (segundo Eike Batista, presidente da empresa EBX; responsável pela instalação do porto; possivelmente será construído no distrito do Açú, em São João da Barra) e ainda a instalação de uma refinaria.

Sobre este tipo de cooperação intermunicipal afirma Lamparelli⁷⁸:

“o desenvolvimento municipal, em seu conjunto de espaços urbanos e rurais, públicos e privados articula-se com seus vizinhos, como condições físico-territoriais indispensáveis ao pleno desempenho das atividades econômicas e sociais, requerendo um novo patamar de planejamento que consiga a supremacia da cooperação sobre o bairrismo, a competição e o provincianismo.”

Com isso, a OMPETRO surge como um exemplo positivo de como os municípios podem se organizar para buscar a promoção de um desenvolvimento regional sustentável, salientando que para isso deverão os gestores municipais promover um planejamento com o uso racional dos recursos, sem que estes se tornem moedas de troca político-partidária, pois se assim o for, em nada adiantará a realização de organizações, pois estas servirão apenas para alavancar carreiras políticas e estender a lista de utopias criadas em prol da coletividade.

4.2.1.1 – CAMPOS DOS GOYTACAZES

A história econômica de Campos dos Goytacazes teve início com as atividades de criação de gado e somente em 1837, com o aparecimento da ferrovia, a cultura da cana-de-açúcar se expandiu e originou uma poderosa aristocracia agrária que passou a ter influência no poder do império. Além da pecuária e da produção açucareira, outra cultura que representou um grande marco na economia campista foi o cultivo do café.

Nos dias atuais, a indústria açucareira ainda apresenta grande importância na economia local, apesar de nos últimos anos enfrentar profunda crise, pois o setor que já contou com mais de uma dezena de usinas, atualmente conta com menos de 40% destas fábricas.

Campos dos Goytacazes concentra o maior número de estabelecimentos comerciais do Norte Fluminense e a partir do início da era do ouro negro, em 1970 com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, passou a ser o maior beneficiado nos repasses das participações governamentais.

Ainda que a indústria petrolífera represente o maior volume da economia da cidade, é importante enfatizar que nos setores de produção, Campos apresenta um potencial bastante diversificado.

No setor primário, aquele que envolve a agroindústria e a pesca, a cidade apresenta uma excelente perspectiva na fruticultura, pois esta possibilita a geração de empregos tanto na agricultura quanto na indústria e comércio, pois, a partir da produção, todo processamento do produto pode ocorrer no município.

Na indústria da cana-de-açúcar e na pecuária, segundo a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro-FIRJAN⁷⁹ é necessário que haja a recuperação desses segmentos através de projetos de irrigação e mecanização, capazes de permitir ganhos de produtividade, e da retomada da pesquisa agrônômica, com objetivo de desenvolver variedades que combinem altos rendimentos. É necessário, também, que se explorem alternativas de associação da cana com outras lavouras e com a pecuária, utilizando o bagaço da cana para alimentação dos rebanhos.

A reativação do programa de utilização do álcool, como fonte de energia alternativa à utilização dos combustíveis fósseis, oferece vantagens econômicas e sociais. Este empreendimento influencia outros segmentos, como alimentício, químico e farmacêutico, a produção de veículos, o aumento da participação de subprodutos da cana-de-açúcar na matriz energética nacional, além de melhoria na balança comercial. Dos benefícios sociais, estão a geração de empregos e elevação de renda da área rural, além de promover redução da poluição ambiental, através da utilização do álcool como combustível alternativo.

Quanto à cultura pesqueira, que é desenvolvida praticamente toda em água salgada, o município demonstra grande potencial, no entanto faz-se necessária a realização de investimentos por que o setor atravessa uma crise nos últimos anos.

No setor secundário, aquele que envolve as atividades industriais, além das usinas a cidade conta com 120 empresas ceramistas, no entanto, o setor atravessa problemas pois a falta de tecnologia e estrutura faz com que os produtos sejam de baixa qualidade, o que afeta negativamente em seu potencial.

Por fim, no setor terciário, Campos apresenta condições favoráveis para o desenvolvimento turístico, que surge como uma alternativa de atividade com grandes possibilidades na geração de empregos.

A partir destas potencialidades e considerando o orçamento municipal de 2005, pode-se perceber que as aplicações no setor agrícola e industrial não têm produzido os efeitos esperados, visto que o município é o maior recebedor de *royalties* e, segundo o Indicador de Pobreza Humana, está classificado como “médio-baixo”, apesar de ter uma renda *per capita* elevada.

É necessário que se implementem políticas sustentáveis, o que pode ser alcançado com o desenvolvimento e aplicação de recursos nos setores em que há potencial. Desta forma, pode e deve haver investimentos mais significativos por parte das secretarias municipais de agricultura, indústria, comércio e turismo, pois, comparando-se aos demais órgãos da Administração pública e considerando-se a importância daquelas secretarias para o alcance do desenvolvimento sustentável do município e do aquecimento das potencialidades existentes, percebe-se que estes departamentos não são priorizados na distribuição das verbas públicas.

Finalmente, é importante destacar que se por um lado é festejável o fato do município estar posicionado em 85º lugar no Estado⁸¹ no que tange ao índice de carências, por outro, torna-se preocupante o fato de o município aparecer em 7º lugar dentre as cidades do Estado fluminense no quesito desenvolvimento há 7 anos consecutivos, o que leva a conclusão de que a economia e as atividades produtivas estão estagnadas e as receitas dos *royalties* do petróleo não estão sendo aplicados de maneira a proporcionar uma cadeia integrada de atividades econômicas que venham a promover o desenvolvimento sustentável, com a recuperação dos setores tradicionalmente relevantes para a economia municipal.

4.2.1.2 – MACAÉ

Assim como Campos, o município de Macaé teve como marco econômico nos séculos XXVIII e XIX o cultivo da cana-de-açúcar, havendo neste período crescimento demográfico

considerável em virtude da ligação direta com o município campista através do canal Campos-Macaé.

Até o início do século XX, a economia municipal estava baseada na produção da cana-de-açúcar, do café, na pecuária e na extração do pescado. A partir de 1974, com a descoberta de petróleo na região e com a instalação da base de operações da PETROBRAS em seu território, Macaé passou a ter novas perspectivas de desenvolvimento econômico, com a expansão do mercado de trabalho e o aumento da população e da receita arrecadada, consolidando sua vocação de capital nacional do petróleo.

Tratando-se das potencialidades locais, na agroindústria Macaé possui uma fruticultura razoavelmente desenvolvida que possibilita a geração de empregos.

Segundo a FIRJAN⁸² Macaé possui diferenciais que contribuem para o sucesso do programa de fruticultura irrigada. Um dos principais aspectos que comprovam este potencial é a proximidade geográfica do município com mercados de frutas, sem falar no clima e logística local. As principais frutas que podem ser produzidas na região são abacaxi, maracujá, coco, banana, goiaba, pinha e citrus. A fruticultura irrigada é uma opção, uma vez que a fruticultura de sequeira está fadada a terminar.

Outras atividades primárias bastante promissoras no município são o cultivo da cana-de-açúcar, a pecuária e a pesca, sendo esta última uma das atividades mais antigas que chega a gerar cerca de 10 a 15 mil empregos diretos e indiretos, mas que, com a exploração e produção de petróleo vem sendo extremamente prejudicada em razão das restrições às áreas de pesca, que se concentra basicamente em água salgada.

O setor secundário na cidade é marcado pela concentração das indústrias petrolíferas, principalmente pela PETROBRAS, que concentra grande parcela de seus investimentos na cidade, o que justifica os indicadores econômicos e sociais que apontam para a ascensão do município.

Já o setor terciário, que abrange as atividades turísticas, é bastante promissor, pois Macaé é um município privilegiado que reúne serra e mar em seu território. Na região serrana é possível encontrar áreas ecológicas bem preservadas como o distrito do Sana, além disto o município abriga parte do Parque Nacional de Jurubatiba, atraindo muitos pesquisadores pela sua biodiversidade.

Apesar de possuir todas estas potencialidades e estar em desenvolvimento, junto com o progresso surgiram novos problemas, como a favelização, a migração de trabalhadores sem qualificação e o encarecimento dos aluguéis, originados, principalmente pela carência de

infra-estrutura municipal para atender a demanda exigida pelas empresas petrolíferas que se instalaram na região.

Mesmo contando com um orçamento de R\$ 750 milhões⁸³, a qual a maior parte é destinada à educação pública, a cidade vem apresentando diversos problemas em virtude da falta de planejamento, e ao seu desenvolvimento descontrolado.

No setor imobiliário, diversos hotéis de luxo vêm sendo construídos, pois os investidores entendem que a todo momento aporta no município pessoas com grande capacidade econômica. Em razão desta supervalorização imobiliária a população de menor poder aquisitivo de Macaé está se instalando na periferia da cidade, dando início ao processo de favelização, porque é na periferia que os imóveis são mais baratos e acessíveis.

Outro problema que assola a cidade de Macaé, por mais contraditório que pareça, vistas as potencialidades, é o desemprego, pois as multinacionais que se instalam na cidade normalmente já contam com os profissionais qualificados, o que não abre oportunidade para a mão-de-obra local.

Além disto, a saúde, a violência, o tráfego e os problemas ambientais são outras questões que merecem a atenção da administração pública.

Visto o exposto, mesmo considerando que o município aparece como o 3º melhor município do Estado em qualidade de vida⁸⁴, é evidente que as políticas públicas não foram capazes ainda de promover a sustentabilidade a partir das demais atividades produtivas locais.

Enfim, Macaé é uma cidade de porte médio que cresce constantemente. Cabe à população cobrar maior empenho das autoridades e conhecer seus direitos. A Prefeitura Municipal está trabalhando, mas há ainda espaço para fazer muito mais e fazer sempre. Se algumas medidas forem tomadas e se a população se unir em benefício do município a cidade pode melhorar ainda mais nos índices de economia e se tornar uma cidade tranqüila para se viver, lugar onde se possa trabalhar, usufruir de suas riquezas e atrair cada vez mais turistas e investidores, crescendo assim, no cenário nacional. Para isso, é indispensável que haja um planejamento na aplicação dos recursos dos *royalties*, de forma a proporcionar a sustentabilidade a longo prazo de forma equilibrada.

4.2.1.3 – SÃO JOÃO DA BARRA

Localizado na Região Norte Fluminense, São João da Barra tem a cana-de-açúcar como sua atividade primária. Em 1644, o núcleo urbano foi elevado à categoria de freguesia, originando um crescente fluxo de colonizadores, que permitiu maior desenvolvimento para a lavoura canavieira. Até meados do século XIX, época da expansão dos engenhos à vapor, o porto de São João da Barra foi o escoadouro natural da produção de açúcar do Norte Fluminense. Contudo, a partir deste período, esta atividade não pode mais ser realizada, devido ao assoreamento da barra e aumento do calado das embarcações. Além disto, a construção do canal Macaé-Campos, a implantação da ferrovia, (por meio da qual toda produção açucareira passou a ser exportada), e a concorrência sofrida do centro polarizador de Campos dos Goytacazes, contribuíram para que a cidade perdesse sua importância portuária, passando a desempenhar um centro de comércio e serviços da população, em sua maioria dedicada à agropecuária. Outras atividades primárias bastante promissoras no município além do cultivo da cana-de-açúcar são a pecuária (de corte e de leite), a fruticultura e a pesca (que tem seu potencial em água salgada).

No tocante à atividade industrial, há necessidade de reestruturar-se as indústrias da cana-de-açúcar, pois estas atravessam um período decadente, mas que, recuperados surgem como um grande gerador de rendas e empregos.

Por último pode-se optar pela exploração turística, através da criação de cursos de qualificação da mão de obra local e da realização de projetos que maximizem o setor, de forma a tornar a cidade mais atrativa aos visitantes.

Enfim, tendo em vista as potencialidades e considerando o orçamento municipal de 2006 é visível a dependência do município das receitas da indústria do petróleo. Enquanto a arrecadação tributária anual prevista é de R\$ 1.787.571,00 (um milhão setecentos e oitenta e sete mil quinhentos e setenta e um reais), as receitas do petróleo alcançam o valor de R\$ 53.078.300,00 (cinquenta e três milhões setenta e oito milhões e trezentos reais), ou seja, corresponde a aproximadamente 60% do orçamento total do município que é de R\$ 89.700.000,00 (oitenta e nove milhões e setecentos mil reais). Isto significa que a Administração pública deve buscar opções para aumentar a arrecadação própria, pois tendo em vista a imprevisibilidade do setor petrolífero, uma diminuição abrupta das receitas significará a falência do município.

É necessário que se promovam investimentos eficazes nos setores da agricultura, indústria, pesca e turismo locais de forma a tirar o município dos últimos lugares no índice de desenvolvimento (está entre o 60º e 70º lugares no Estado). Uma das razões desta colocação lamentável é justificada pela carência na geração de emprego, que no período de 1996 a 2000 por exemplo, foi de -2,5%, ou seja o desemprego aumentou.

Enfim, é preciso que os recursos públicos sejam melhor aplicados, priorizando-se os setores produtivos, para tornar o município menos dependente das receitas do petróleo, alcançando sua sustentabilidade e a conseqüente melhoria na qualidade de vida de seus moradores.

CONCLUSÃO

Após a análise dos diversos aspectos que envolvem as participações governamentais e sua influência sobre a economia e a sociedade brasileira, pode-se perceber que, apesar da Lei do Petróleo representar um marco na legislação pátria por ter aberto o mercado para outras empresas, com o fim do monopólio da PETROBRAS, e por ter estabelecido as regras para o setor, esta possui uma lacuna perigosa que deve ser preenchida o quanto antes. Ao não determinar critérios específicos para destinar a aplicação das participações governamentais, especialmente dos *royalties* pelos Estados e Municípios, dá-se oportunidade para o uso discricionário por parte dos gestores públicos, o que propicia o uso irracional, indevido e ineficaz destes vultosos valores.

É de suma importância que esta lacuna deixe de existir pois, o que se vê na realidade das cidades beneficiadas por tais recursos é a falta de investimentos visando estruturar a cidade para conviver no futuro sem essas receitas, posto que o petróleo é um recurso natural finito e o setor é de risco, assim, torna-se evidente que a sustentabilidade é a única solução para libertar os municípios desta arriscada dependência dos *royalties* do petróleo.

É imperativa a implementação de ações políticas urgentes que produzam efeitos duradouros e não a multiplicação e duplicidade de programas sociais que apenas transferem a renda e criam uma dependência da pobreza, reduzindo a auto-estima e a dignidade da população.

Assim, devem os investimentos com recursos dos *royalties* ser aplicados prioritariamente nas áreas da educação, infra-estrutura de serviços urbanos e programas de saúde preventivos visando, principalmente, a diminuição da mortalidade infantil.

Finalmente, pode-se concluir que as vultosas cifras oriundas da indústria do petróleo, aplicadas de maneira séria e correta pelos administradores públicos, têm todas as condições de proporcionar a cidadania e a dignidade da pessoa humana, conforme previsto no artigo inicial da Carta Magna de 1988⁸⁵, afastando assim o estigma utópico do texto constitucional.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1- BARBOSA, Alfredo Ruy. Breve Panorama dos Contratos no Setor de Petróleo. In.: *Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural*. Rio de Janeiro-RJ, Lumen Juris, 2002, p. 33.

2- TAVARES, Liliane Andréa Ferreira. *Aspectos jurídicos dos contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural no Brasil*". Monografia de Pós-Graduação, Lato Sensu MBA em Petróleo, Gás e Energia, Rio de Janeiro-RJ, UFRJ.

3- RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Direito do Petróleo: as joint ventures na indústria do Petróleo*. 2. ed. Rio de Janeiro – RJ: Renovar, 2003. p. 161-2.

4- WAELDE, Thomas. *apud* RIBEIRO, Marilda do Rosado de Sá. *ob. cit.* p. 165.

5- RIBEIRO, Marilda do Rosado de Sá. *ob. cit.* p. 165.

6- BARBOSA, Alfredo Ruy. *op cit.* p. 39.

7- Art. 26 da Lei 9.478/97: “A concessão implica para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes”.

8- “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”.

- 9- Lei nº 9.478/97 – Art. 7º: “Fica instituída a Agência nacional do Petróleo – ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão da indústria do petróleo, vinculado ao Ministério das Minas e Energia”.
- 10 - BEVILAQUA, Clóvis. apud GARCIA, Flávio Cardinele de Oliveira. In: *A validade jurídica dos contratos eletrônicos*. Disponível em: <<<http://jus.com.br>>>. Acesso em: 10.mai.2006.
- 11- GOMES, Orlando. apud GARCIA, Flávio Cardinele de Oliveira. *ob. cit.*
- 12 - CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 14. ed. Rio de Janeiro – RJ. Lumen Juris, 2005. p. 147.
- 13- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 30. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2005, p. 210.
- 14 - Idem. p. 205.
- 15 - Idem. p. 205-6.
- 16 - DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. apud RIBEIRO, Marilda do Rosado de Sá. In: *As Joint-Ventures na Indústria do Petróleo*. Rio de Janeiro – RJ, 1997, p. 138.
- 17 – DE MELLO. Celso Antônio Bandeira. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo – SP. Malheiros, 1999, p. 488.
- 18 – MUKAI, Toshio. *Contrato de Exploração de Petróleo e Gás Natural: Natureza Jurídico-Privada e suas conseqüências – Parecer*. DCAP DOCTRINA, n. 8. ago./99. p 43.
- 19 - WAELDE, Thomas. apud RIBEIRO, Marilda do Rosado de Sá. *ob. cit.* p. 165
- 20 - REIS, Andréa Campos *et al.* . Considerações sobre a distribuição das Participações Governamentais de Petróleo no atual arcabouço regulatório. In.: *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes- RJ, UCAM-Campos, Ano III. n. 11 – mar.2006, p. 10.
- 21 - SCHECHTMAN, Rafael, *et al.* Participações Governamentais na nova lei do petróleo. In: *Rio Oil e Gás Expo and Conference*. Rio de Janeiro-RJ, 16-19 out. 2000.
- 22 - Art. 46 da Lei nº 9.478/97 – “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.
- 23 - Agip, Amerada, BP, British Borneo, esso, Kerr McGee, Shell, Texaco, Unocal e YPF.
- 24 - Art. 10 do Decreto nº 2.705/98 – “Parcela dos recursos provenientes do bônus de assinatura será destinada à ANP ...”

25 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. *A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da bacia de Campos*. Monografia – Bacharelado em Economia. Rio de Janeiro-RJ, IE/UFRJ, ago.2003.

26 - MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à Lei do Petróleo – Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997*, São Paulo-SP, Atlas, 2000, p. 140.

27 - Artigo 51 da Lei nº 9.478/97 - “O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção da 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”.

28 - Artigo 28 da Lei nº 2.705/98 – “O edital e o contrato de concessão disporão sobre o valor do pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser apurado a cada ano civil, a partir da data de assinatura do contrato de concessão, e pago em cada dia quinze de janeiro do ano subsequente. § 2º - “Os valores unitários, em reais por quilômetro quadrado ou fração da área de concessão, adotados para fins de cálculo do pagamento pela ocupação ou retenção de área, serão fixados no edital e no contrato de concessão, sendo aplicáveis, sucessivamente, às fases de exploração e de produção, e respectivo desenvolvimento.

29 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. ob. cit. p. 34-5.

30 - SCHECHTMAN, Rafael *et al* ob. cit. p. 5.

31 - MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. ob. cit. p. 144.

32 - BARBOSA, D.; BASTOS, A. C. *Impacto da Tributação nas Atividades de E&P em águas profundas no Brasil*. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Regulação para Petróleo e Gás Natural. Campinas-SP, UNICAMP, 2000. p. 25.

33 - A Portaria ANP nº 10/99 apresenta as tabelas de alíquotas progressivas para cálculo da Participação Especial, contemplando as dependências temporal – 1º, 2º, 3º e 4º e demais anos – e de localização da lavra – terra, mar ≤400 m e mar > 400m.

34 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. ob. cit. p. 44.

35 - Artigo 45 da Lei nº 9.478/97 – “O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação: II – *royalties*; [...] § 1º - As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias”.

36 - Artigo 177 – “Constituem monopólio da União: I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”.

37 - Artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte”(grifo nosso)

38 - MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. ob. cit. p. 141.

39 - Artigo 47 da Lei nº 9.478/97 – “Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural. § 1º - Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos *royalties* estabelecido no *caput* deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção”.

40 - MENEZELLO, Maria D’Assunção Costa. ob. cit. p. 141.

41 - PACHECO, Carlos Augusto Góis. ob. cit. p. 41.

42 - BARBOSA, D.; *et al.* ob. cit. p. 4.

43 - Artigo 48 da Lei nº 9.478/97 – “A parcela do valor do *royalty*, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989”.

44 - Art. 11 da Lei nº 8.617/93 “A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância”. Mar territorial fazem parte das águas interiores, são públicas e de uso comum até para passagem de navios estrangeiros). MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente* – doutrina, jurisprudência, glossário. 4. ed. rev., ampl., atual. São Paulo-SP: Revista dos Tribunais, p.289.

45 - BARBOSA, D. ob. cit. p. 73

46 - Artigo 20 – “São bens da União. [...] § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros, recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”.

47 - FRIEDMANN, Renato; MONTALVÃO, Edmundo. Compensações financeiras pela exploração de recursos minerais: uma proposta de reforma. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. UCAM-Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes-RJ, III, n. 12, jun.2006. p. 7.

48 - MEIRELLES, Hely Lopes. ob. cit.. p. 488,499.

49 GRECO, Marco Aurélio (Coordenador). Contribuições de Intervenção no domínio econômico e figuras afins. São Paulo-SP, Dialética, 2001. p. 319.

- 50 - SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do Petróleo à luz do Direito Positivo*. Rio de Janeiro-RJ, Adcoas, 2001. p. 31.
- 51 - QUINTELLA, Sérgio F. *Os Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro-RJ, Parecer, 2000. p. 36.
- 52 - SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiência quanto à aplicação*. In: *Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 6 – dez.2004. p. 9-10.
- 53 - Dados extraídos do site do API, American Petroleum Institute.
- 54 - Idem.
- 55 - REVISTA GLOBO CIÊNCIA. nov.2002.
- 56 - REVISTA VALOR ECONÔMICO. dez.2002.
- 57 - SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Brechas na lei para pagar pessoal..* In: *Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 8 – jun.2005. p. 6.
- 58 - MANOEL, Cácio Oliveira. *Brechas na lei para pagar pessoal..* In: *Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 8 – jun.2005. p. 6.
- 59 - Idem.
- 60- FILHO, José dos Santos Carvalho. ob. cit p. 17-9.
- 61 - MEIRELLES, Hely Lopes. ob. cit. p. 91-2.
- 62 - MEIRELLES. ob. cit. p. 89
- 63 - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro-RJ: 2000.
- 64 - GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. *A pobreza e a Riqueza nas cidades do petróleo*. In: *Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. III n. 12 – jun.2006
- 65 - PETROBRAS. *Bacia de Campos*. Perguntas & Respostas. p. 4.
- 66 - Idem. p. 9.
- 67- Idem. p. 8.
- 68 - KHALILI, Amyra El. *Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?* Disponível em: <<<http://comciencia.br/reportagens/petróleo>>>. Acesso em: 10.jul.2006.
- 69 - SANTOS, Sérgio Honorato dos. ob. cit. 2001. p. 55.

70 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. ob.cit.

71 - PESSANHA, Roberto Moraes. Orçamento de Campos dos Goytacazes: Breve análise do período de 2000 até 2005. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 6 – dez.2004. p. 4.

72 - Fonte: Média tirada a partir do TCE-RJ (2003) e CIDE (2002).

73 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. ob. cit. p. 89-0.

74 - MARTINS NETO, Hamilton de Oliveira. *A indústria petrolífera e os princípios civis-constitucionais: a dignidade da pessoa humana como objetivo a ser buscado nos negócios do petróleo*. Orientadores: Marilda Rosado de Sã Ribeiro, João Eduardo Alves Pereira: Campos dos Goytacazes-RJ: Faculdade de Direito de Campos, 2005.

75 - SILVA, F. *Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade*. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília: TCU, 2002. p. 27 e 61.

76 - A OPEP foi um cartel de exportadores que surgiu em razão de conflitos entre o Cartel Internacional e os Países Hospedeiros, na segunda metade do século XX, quando quis-se sujeitar o óleo exportado pelos países produtores ao preço cotado, manipulado pelas elites controladoras internacionais. Os países que formavam a OPEP eram: Arábia Saudita, Argélia, Emirados Árabes, Equador, Gabão, Indonésia, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia, Nigéria, Quatar e Venezuela.

77 - NASCIMENTO, F.; NUNES, F. Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo. In: *Gazeta Mercantil*. Rio de Janeiro, 11 jun. 2002. Primeiro Caderno, p.1.

78 - LAMPARELLI, C. *Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o Desenvolvimento Municipal*. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em: <[http://<http://.cepam.sp.gov.br >>](http://http://.cepam.sp.gov.br)>. Acesso em 2 abr. 2003.

79 - FIRJAN. Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. *Decisão Rio Investimentos 2003-2005*. Assessoria de Infra-estrutura e Novos Investimentos. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2003.

80 - PACHECO, Carlos Augusto Góes. ob. cit. p. 77.

81 - FIRJAN. *Decisão Rio Investimentos 2003-2005*, Rio de Janeiro-RJ: 2003.

82 - FIRJAN. *Decisão Rio Investimentos 2003-2005*, Rio de Janeiro-RJ: 2003.

83 - SINDUSCON-RIO. Hotéis de luxo dividem espaço com moradias precárias na rica Macaé. In: *Sindusletter*. Disponível em: <<http://<http://.sinduscon-rio.com.br/sindusletter>>>>. Acesso em: 20.jul.2006.

84 - AZIZ, Jorge. Macaé salta para o 3º lugar no ranking estadual de desenvolvimento. Disponível em: <<<http://www.clickmacae.com.br>>>. Acesso em: 10.jul.2006.

85 - Artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana.”

REFERÊNCIAS

AMERICAN PETROLEUM INSTITUTE. Disponível em: <<<http://www.api.org>>>. Acesso em: 10.ago.2006.

AZIZ, Jorge. **Macaé salta para o 3º lugar no ranking estadual de desenvolvimento**. Disponível em: <<<http://www.clickmacae.com.br>>>. Acesso em: 10.jul.2006.

BARBOSA, Alfredo Ruy. Breve Panorama dos Contratos no Setor de Petróleo. In.: **Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural**. Rio de Janeiro-RJ, Lumen Juris, 2002.

_____. VALOIS, Paulo (Org.) **Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural**. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2002.

BARBOSA, D.; BASTOS, A. C. **Impacto da Tributação nas Atividades de E&P em águas profundas no Brasil**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Regulação para Petróleo e Gás Natural. Campinas-SP, UNICAMP, 2000.

BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. Campos dos Goytacazes- RJ, UCAM-Campos, Ano III. n. 11 – mar.2006.

_____. UCAM-Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes-RJ, III, n. 12, jun.2006.

_____. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 6 – dez.2004.

_____. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 8 – jun.2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

_____. Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

_____. Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências.

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

_____. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997 – “Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”.

_____. Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências.

_____. Projeto-Lei nº 753, de 28 de agosto de 1999. Altera a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, dispondo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo.

_____. Projeto-Lei nº 1.618, de 05 de agosto de 2003. Regulamenta a distribuição dos recursos financeiros provenientes da compensação financeira pela exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental.

_____. Projeto-Lei nº 4.887, de 09 de março de 2005. Altera os arts. 48, 49 e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro – RJ. Lumen Juris, 2005.

CRESPO, Nelson; PIQUET, Rosélia (Org.) E Campos perde a corrida do petróleo. In: **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro-RJ. Garamond. 2003.

DE MELLO. Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo – SP. Malheiros, 1999.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro-RJ: Lumen Juris, 2005.

FIRJAN. Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **Decisão Rio Investimentos 2003-2005**. Assessoria de Infra-estrutura e Novos Investimentos. Rio de Janeiro-RJ: FIRJAN, 2003.
FRIEDMANN, Renato; MONTALVÃO, Edmundo. Compensações financeiras pela exploração de recursos minerais: uma proposta de reforma. In: **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. UCAM-Campos dos Goytacazes. Campos dos Goytacazes-RJ, III, n. 12, jun.2006.

GARCIA, Flávio Cardinele de Oliveira. **A validade jurídica dos contratos eletrônicos**. Disponível em: <<<http://www.jus.com.br>>>. Acesso em: 10.mai.2006.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. A pobreza e a Riqueza nas cidades do petróleo. In: **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. III n. 12 – jun.2006

GRECO, Marco Aurélio (Coord). **Contribuições de Intervenção no domínio econômico e figuras afins**. São Paulo-SP: Dialética, 2001.

KHALILI, Amyra El. **Royalties de petróleo: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política?** Disponível em:<<<http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo>>>. Acesso em: 10.jul.2006.

LAMPARELLI, C. **Cooperação Intermunicipal e Desenvolvimento: Soluções Regionais para o Desenvolvimento Municipal**. Unidade de Políticas Públicas – CEPAM. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 2001. Disponível em: <<http://www.cepam.sp.gov.br>>. Acesso em 2 abr. 2003.

MANOEL, Cácio Oliveira. Brechas na lei para pagar pessoal.. In: **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 8 – jun.2005.

MARTINS NETO, Hamilton de Oliveira. **A indústria petrolífera e os princípios civis-constitucionais: a dignidade da pessoa humana como objetivo a ser buscado nos negócios do petróleo**. Dissertação. Orientadores: Marilda Rosado de Sã Ribeiro, João Eduardo Alves Pereira: Campos dos Goytacazes-RJ: Faculdade de Direito de Campos, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo – SP: Malheiros, 2005.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo** – Lei Federal nº 9.478, de 6-8-1997, São Paulo-SP: Atlas, 2000.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente:** doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 2004,

MUKAI, Toshio. **Contrato de Exploração de Petróleo e Gás Natural:** Natureza Jurídico-Privada e suas conseqüências – Parecer. DCAP DOCTRINA, n. 8. ago./99.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1999.
NASCIMENTO, F.; NUNES, F. Municípios abrem fronteiras à indústria do petróleo. In: **Gazeta Mercantil.** Rio de Janeiro-RJ: 11 jun. 2002. Primeiro Caderno.

OLIVEIRA, J. M. Leoni de. **Direito Civil.** Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris, v I e II, 1998.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. **A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da bacia de Campos.** Monografia – Bacharelado em Economia. Rio de Janeiro-RJ: IE/UFRJ, ago.2003.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** Rio de Janeiro, RJ: 1993.

QUINTELLA, Sérgio F. **Os Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro-RJ: Parecer, 2000.

PETROBRÁS. **Bacia de Campos.Perguntas & Respostas.**

REIS, Andréa Campos *et al* . Considerações sobre a distribuição das Participações Governamentais de Petróleo no atual arcabouço regulatório. In.: **Boletim Petróleo, Royalties e Região.** Campos dos Goytacazes- RJ: UCAM-Campos, Ano III. n. 11 – mar.2006.

REVISTA GLOBO CIÊNCIA. nov.2002.

REVISTA VALOR ECONÔMICO. dez.2002.

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

_____. **Estudos e pareceres.** Direito do Petróleo e Gás. Rio de Janeiro-RJ: Renovar, 2005.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.490 de 03 de janeiro de 2005. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2005.

_____. Lei nº 4.699 de 04 de janeiro de 2006. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Rio de Janeiro para o exercício financeiro de 2006.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. **Royalties do Petróleo à luz do Direito Positivo**. Rio de Janeiro-RJ: Adcoas, 2001.

_____. **Royalties do Petróleo à luz do direito positivo**. Rio de Janeiro-RJ: Esplanada, 2001.

_____. Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiência quanto à aplicação. In: **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 6 – dez.2004.

_____. Brechas na lei para pagar pessoal.. In: **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes-RJ: UCAM-Campos, A. II, n. 8 – jun.2005.

SÃO JOÃO DA BARRA. Projeto de Lei Municipal. Estima a refeita e fixa a despesa do Município de São João da Barra para o exercício financeiro de 2006.

SCHECHTMAN, Rafael, *et al.* Participações Governamentais na nova lei do petróleo. In: **Rio Oil e Gás Expo and Conference**. Rio de Janeiro-RJ, 16-19 out. 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2000.

SILVA, F. Controle Social: Reformando a Administração para a Sociedade. In: **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**. Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília-DF: TCU, 2002.

SINDUSCON-RIO. Hotéis de luxo dividem espaço com moradias precárias na rica Macaé. In: **Sindusletter**. Disponível em: <<<http://www.sinduscon-rio.com.br/sindusletter>>>. Acesso em: 20.jul.2006.

TAVARES, Liliane Andréa Ferreira. **Aspectos jurídicos dos contratos de concessão para exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural no Brasil**.. Monografia de Pós-Graduação, Lato Sensu MBA em Petróleo, Gás e Energia. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro-RJ: 2000.