



Royalties do Petróleo e direitos dos municípios produtores

Elementos para análise e discussão

1

por Gilberto d'ÁVILA RUFINO

*Presidente do Instituto Jurídico do Litoral – IJL
www.ijlitoral.org*

Contribuição ao Grupo de trabalho formado pela ANAMUP e demais entidades municipalistas para debater e elaborar proposta alternativa aos critérios de distribuição dos royalties do pré-sal na reunião em Brasília, nos dias 15 a 16 de março de 2011

O discurso em favor da mudança da legislação que regula a distribuição dos royalties entre os entes federados, está baseado em premissas municipalistas

Entretanto, a supressão dos royalties devidos aos municípios confrontantes com as áreas de produção de petróleo na plataforma continental - em nome de uma suposta isonomia ou equidade na repartição da riqueza nacional - apresenta-se como um ato contrário à organização político-administrativa brasileira onde os municípios são reconhecidos como entes federativos, dotados de autonomia, e competência nos assuntos de interesse local

Com efeito, dentre os elementos indicadores da preponderância do interesse municipal, destacam-se os aspectos singulares da história e geografia, da população e da natureza das atividades econômicas

O preponderante interesse municipal para o controle de atividades que afetam o seu território – dos municípios confrontantes, incluídos os limítrofes e integrantes da área geoeconômica - opõe-se ao argumento da isonomia ou equidade



A tendência universal de valorização e fortalecimento dos governos locais, não permitiria a sumária exclusão dos entes municipais da divisão dos royalties do petróleo,

Em todo caso, a alteração do regime de distribuição dos royalties entre as diferentes esferas do poder público, deve ser precedida da interpretação sistemática das normas em vigor, para evitar que os novos dispositivos se constituam em enxerto discrepante e contraditório

A destinação de royalties para os municípios produtores de petróleo advém do art. 27 da Lei 2004 de 3 de outubro de 1953, estendendo-se por força das leis posteriores à produção de origem marítima

Esse sistema foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 que previu, em favor dos Municípios, a compensação financeira ou participação no resultado da produção de petróleo nas áreas marítimas de que forem confrontantes (art. 20, parágrafo 1)

A condição de confrontação com a bacia, campo ou poço de petróleo, tornou-se, pois, um atributo definidor do interesse predominante ou peculiar dos entes municipais situados nas zonas costeiras onde se verificar a produção

Trata-se de uma presunção legal que dispensa a indagação sobre a existência de efetiva dependência de uma zona marítima, relativamente ao território municipal contíguo,

O sistema é provido de uma natural coerência, pois as regiões costeiras onde ocorre a produção marítima de petróleo são unidades geográficas que tem por denominador comum o elevado impacto das atividades antrópicas sobre o meio natural

Assim, a participação nos resultados da produção de petróleo, permite incrementar as receitas necessárias para atender, dentre outras demandas, as exigências da infraestrutura industrial e urbana

A própria Convenção do Direito do Mar, de Montego Bay, de 1982, ao introduzir definitivamente a zona costeira como objeto do direito internacional, reconheceu a interdependência entre o litoral e o oceano, notadamente em consequência da poluição gerada no meio terrestre ou proveniente das atividades marítimas

A produção de petróleo no espaço marítimo, portanto é indissociável da zona costeira adjacente e deve contribuir para a correspondente gestão integrada



A vinculação dos royalties à órbita municipal, também se fundamenta no impacto ambiental que a produção do petróleo provoca na zona costeira

Os royalties devidos aos municípios costeiros representam um instrumento efetivo para a requalificação e valorização do espaço litorâneo, que, desde os primórdios da colonização sofre agressões ao seu sistema natural

Cerca de um quarto da população brasileira vive na franja costeira, e frente aos problemas comuns identificados ao longo do litoral pátrio é manifesta a necessidade de implementar planos de ordenamento do território que contribuam para o desenvolvimento sustentável

O impacto da produção de petróleo na plataforma continental apresenta-se com um caráter difuso e complexo

As atividades de exploração e produção, com frequência determinam alterações nos projetos e cronogramas, resultando em grande mobilidade das instalações e equipamento, ao que acrescem as dificuldades naturais impostas pelo meio marinho,

A descoberta dos hidrocarbonetos do Pré-Sal provocou um choque no sistema de distribuição dos royalties do petróleo produzido no mar, até então pagos de forma semelhante aos atribuídos aos demais municípios produtores de energia ou recursos minerais em terra, na forma

Essa reação emocional, frente ao vulto da multiplicação das reservas de hidrocarbonetos, desencadeou uma série de proposições infundadas em torno da necessidade imediata de alterar o sistema de distribuição dos royalties do petróleo de origem marítima

Sucedo que a produção de petróleo em área terrestre também está em expansão, conforme atesta o resultado das licitações dos blocos de exploração do petróleo

E, diversamente do petróleo, a energia hidroelétrica, e a exploração dos recursos minerais, não são objeto de disputa semelhante pelos entes municipais não produtores

Embora os prognósticos sejam promissores, o conhecimento maior das reservas do Pré-Sal depende de um efetivo investimento em pesquisa que não ocorreu até o presente, não obstante os recursos destinados pela legislação ao governo federal, para tal finalidade



Com a progressão da atividade de E&P, é provável que outros estados e municípios que hoje percebem valores inexpressivos a título de royalties, serão incorporados ao status de grandes produtores

Nesse contexto, os municípios costeiros afetados pela produção do petróleo devem pugnar pelo respeito ao seu direito constitucional à percepção da compensação financeira ou partilha dos resultados da exploração

O sistema legal também assegura, por outros mecanismos, a distribuição uniforme de recursos para todos os municípios brasileiros e, em qualquer caso, as receitas oriundas da produção do petróleo já irrigam todo o território nacional, através dos cofres da União a quem cabe a maior parte dos recursos arrecadados

Finalmente, cabe argumentar que a modificação ou readequação do sistema de distribuição em vigor (conforme o veto do art. 64), em nenhum caso poderá implicar aviltamento dos royalties previstos na legislação em vigor, ao amparo do texto constitucional

A contrariedade ao princípio constitucional ocorreria se o legislador ordinário reduzisse o valor da compensação financeira de forma a, materialmente, anular o alcance do preceito constitucional, pulverizando a receita no território nacional, em detrimento dos municípios costeiros das regiões produtoras de petróleo no mar

A admitir que alguma adequação do sistema impõe-se, esta seria o incremento dos percentuais deferidos aos municípios limítrofes e da área geoeconômica

No âmbito regional, atenuar ou corrigir disparidades, contribuiria para aplicação de programas administrativos integrados, otimizando os recursos disponíveis, e evitando a criação de áreas desfavorecidas