

RVMD, Brasília, V. 9, nº 2, p. 245-268, Jul-Dez, 2015

ROYALTIES DE PETRÓLEO: DESTINAÇÕES VEDADAS E DESTINAÇÕES POSSÍVEIS*

OIL ROYALTIES: FORBIDDEN ALLOCATIONS AND POSSIBLE ALLOCATIONS

Claudio Madureira**

RESUMO

Enfrento, neste artigo, problema jurídico da maior relevância, que consiste em averiguar, a partir dos enunciados prescritivos que compõem o direito positivo brasileiro, que tipo de aplicação pode ser dada às participações governamentais recebidas pelas unidades federadas como decorrência da exploração do petróleo e do gás natural. Tenciono atingir esse objetivo pela via da descrição, num primeiro momento, das destinações vedadas pelo ordenamento, para depois delimitar, em vista da natureza jurídica dessa receita pública, quais seriam as suas destinações possíveis.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional. Direito Administrativo. Direito Financeiro. Exploração de petróleo e gás. *Royalties*. Aplicação de receita.

ABSTRACT

I face in this article a important legal issue which is the investigation what kind of application can be given to production taxes received by the exploration of oil and natural gas, from the prescriptive of the statements that make up the Brazilian law. I intend to achieve this goal by describing the allocations sealed by order, at first, and then define what are the possibles destinations.

KEYWORDS: Constitutional Right. Administrative Law. Financial Law. Oil and gas exploration. *Royalties*. Application revenue.

* Artigo recebido em: 05/08/2015

Artigo aceito em: 17/12/2015

** Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP, Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (Mestrado em Direito), Procurador do Estado do Espírito Santo e Advogado. E-mail: madureira.fmr@gmail.com

ISSN 1980-8860

SUMÁRIO

1. Introdução.

2. Destinações vedadas.

3. Destinações possíveis.

3.1. Destinação constitucional dos royalties de petróleo.

3.2. Utilização dos royalties para compensação dos impactos da atividade de exploração de petróleo e gás.

3.3. Utilização dos royalties para produção de outras receitas necessárias à compensação dos impactos da atividade de exploração de petróleo e gás.

4. Conclusões.

5. Referências bibliográficas.

1. Introdução

A exploração de petróleo e gás no país, assim como a extração de recursos minerais e da produção de energia elétrica a partir de recursos hídricos, suscitam o pagamento de participações governamentais aos Estados e Municípios impactados pelo exercício dessa atividade econômica (CRFB, art. 20, p. 1º).¹ No que diz respeito à exploração do petróleo e do gás natural as participações governamentais destinadas a essas unidades federadas são de duas ordens: os *royalties* e a participação especial².

Ao ensejo, cumpre referir ao magistério de Rodrigo Caramori Petry, que leciona que “as empresas envolvidas na exploração de petróleo e gás natural estão sujeitas a uma série de cobranças, chamadas genericamente de ‘participações governamentais’”, dispondo, ao ensejo, que a principal dessas participações “é denominada de *royalties*, cuja cobrança é administrada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), com base na Lei 9.478/1997 e seu regulamento (Dec. 2.705/1998)”³; e dispõe, ainda, que “a Lei do Petróleo em vigor também prevê no inc. III de seu art. 45 uma outra cobrança a ser paga pelas concessionárias nas atividades ligadas ao petróleo e gás”, chamada “participação especial”, que se apresenta como “espécie de adicional da participação comum (os *royalties*, já comentados no item anterior), arrecadada em benefício dos Estados, dos Municípios e de órgãos da União

¹ CRFB. “Art. 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”.

² A legislação confere outras modalidades de retribuições financeiras à União (bônus de assinatura e excedente em óleo) e ao proprietário da terra (pagamento por ocupação e retenção de áreas), mas em geral não são destinadas aos Estados e Municípios produtores (exceção se faz apenas à hipótese em que essas unidades federadas são proprietárias das áreas exploradas quando há produção em terra). Demais disso, os *royalties* e a participação especial “são responsáveis pela quase totalidade dos recursos distribuídos a esse título, correspondendo a cerca de 95,75 % entre janeiro de 2005 e julho de 2010” (MACHADO, Luiz Henrique Travassos. Federalismo e os royalties do petróleo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 19, vol. 98, maio/jun. 2011. p. 44).

³ PETRY, Rodrigo Caramori. Compensações financeiras, participações e outras cobranças estatais sobre empresas dos setores de mineração, energia, petróleo e gás. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 17, n. 89, nov./dez. 2009. p. 263.

Federal”⁴, e que “será devida apenas nos casos de grande volume de produção ou de rentabilidade na exploração e produção de petróleo e gás”⁵.

Muito já se discutiu acerca da destinação dessas retribuições financeiras às unidades federadas, em especial para efeito de se verificar, à luz do Direito pátrio, a quais Estados e Municípios essa receita pública deve ser destinada: se somente (ou prioritariamente) aos Estados e Municípios impactados pela exploração de petróleo e gás (comumente chamados Estados e Municípios produtores), ou se também aos Estados e Municípios que não sofrem reflexos dessa atividade econômica (comumente chamados Estados e Municípios não-produtores)⁶. No entanto, tem passado ao largo das investigações doutrinárias o enfrentamento de questão jurídica da maior relevância para os Estados e Municípios que as recebem, que consiste em averiguar, a partir dos enunciados prescritivos que compõem o direito positivo brasileiro, que tipo de aplicação pode ser dada a essas participações governamentais.

Esse será o objeto das minhas considerações neste trabalho. Dedico-me, pois, a identificar que tipo despesas podem ser feitas, na esfera administrativa, com recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial recebidos pelos Estados e Municípios como decorrência da exploração de petróleo e gás. Tenciono atingir esse objetivo pela via da descrição, num primeiro momento, das destinações vedadas pelo ordenamento jurídico-positivo, para depois delimitar, em vista da natureza jurídica dessa receita pública, quais seriam as suas destinações possíveis.

2. Destinações vedadas

De antemão devo destacar que a Lei nº 7.990/1989 veda a aplicação dos *royalties* e da participação especial (i) no pagamento de dívidas e (ii) no

⁴ PETRY, Rodrigo Caramori. Compensações financeiras, participações e outras cobranças estatais sobre empresas dos setores de mineração, energia, petróleo e gás, cit., p. 268.

⁵ PETRY, Rodrigo Caramori. Compensações financeiras, participações e outras cobranças estatais sobre empresas dos setores de mineração, energia, petróleo e gás, cit., p. 269.

⁶ A propósito, cf., por todos: MADUREIRA, Claudio Penedo. **Royalties de petróleo e Federação**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

quadro permanente de pessoal (art. 8º, *caput*⁷). A primeira observação que deve ser feita a propósito dessas vedações legais é que o legislador ressaltou, quanto à primeira delas (pagamento de dívidas), a possibilidade da utilização dos *royalties* e da participação especial para pagamento de dívidas dos Estados e dos Municípios com a União Federal e com suas entidades (art. 8º, p. 1º, I⁸); admitindo, ainda, quanto à outra (aplicação no quadro permanente de pessoal), a viabilidade do seu emprego para pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (art. 8º, p. 1º, II⁹) e para capitalização de fundos de previdência (art. 8º, p. 2º¹⁰).

Outra observação relevante diz respeito ao conteúdo semântico da segunda vedação (aplicação no quadro permanente de pessoal). Quanto a isso não se pode perder de vista a taxativa referência do legislador a “quadro permanente de pessoal” e não ao “quadro de pessoal permanente”. Disso resulta que os *royalties* e a participação especial também não podem ser empregados para pagamento de salários e vantagens a servidores comissionados e temporários. É que esses servidores, conquanto se vinculem à Administração Pública em caráter transitório, porque ocupam, respectivamente, cargos qualificados pela própria Constituição como “de livre

⁷ Lei 7.990. “Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do 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 13.3.1990)”.

⁸ Lei 7.990. “Art. 8º [...] § 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013) I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)”.

⁹ Lei 7.990. “Art. 8º [...] § 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013) [...] II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)”.

¹⁰ Lei 7.990. “ “Art. 8º [...] § 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 14.2.2001)”.

nomeação e exoneração” (art. 37, II¹¹) e cargos efetivos ocupados, mediante autorização constitucional, mediante designação temporária (art. 37, IX¹²), são investidos, em rigor, em *cargos de natureza permanente que comportam ocupação transitória*, integrando, assim, o “quadro permanente de pessoal” das respectivas unidades federadas. Desse modo, para evitar indesejada confusão semântica provocada pela dicção legal, é importante por em destaque que a expressão “quadro permanente de pessoal” (empregada pelo legislador), longe de se identificar com a expressão “quadro de pessoal permanente”, abarca, em rigor, toda e qualquer despesa das unidades federadas com o pagamento de servidores, reportando-se, destarte, de um modo geral, às despesas dos Estados e Municípios com o pagamento de seus servidores (despesas com pessoal).

Assim, deve estar claro que a legislação brasileira veda a utilização dos *royalties* e da participação especial para pagamento (i) de dívidas (ressalvadas aquelas assumidas com a União em com suas entidades) e/ou (ii) de despesas com pessoal (ressalvados o pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública e a capitalização de fundos de previdência). São essas as destinações vedadas para aplicação dessa modalidade de receita pública.

3. Destinações possíveis

Postas essas vedações legais, a questão que surge é se, afora essas hipóteses elencadas pelo legislador (pagamento de dívidas e de despesas com pessoal), os *royalties* e a participação especial poderiam ser utilizados para

¹¹ CRFB. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)”.

¹² CRFB. “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”.

fazer frente a qualquer outro tipo de despesa realizada pela Administração Pública. Afinal, poder-se-ia indagar, se o legislador não vedou a utilização dessa receita pública para outras formas de aplicação, não poderia o intérprete, lícitamente, fazê-lo?

Todavia, há, no ordenamento, vedação implícita à utilização dos *royalties* e da participação especial para realização de toda a qualquer despesa que não tenha sido abarcada pelas precitadas vedações legais, que decorre da circunstância de a própria Constituição da República, na interpretação que lhe conferem a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, haver delimitado a sua natureza jurídica e, a par dela, as suas destinações possíveis.

3.1. Destinação constitucional dos *royalties* de petróleo

Devo recobrar, a propósito, que a Constituição da República assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, assim como a órgãos da administração direta da União, a 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 (art. 20, p. 1º)¹³. Esse é o contexto em que se inserem os *royalties* e a participação especial que as empresas exploradoras recolhem ao poder público como contrapartida pela exploração do petróleo e do gás natural.

Essas retribuições financeiras pertencem aos seus destinatários constitucionais, que foram especificados no mesmo dispositivo constitucional; quais sejam: os órgãos da União e os Estados e Municípios impactados pela atividade extrativista.

¹³ Sobre a argumentação que se segue, cf., MADUREIRA, Claudio Penedo. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 35-86, passim.
ISSN 1980-8860

Não refuta essa conclusão a circunstância de o petróleo e o gás serem propriedade da União Federal (CRFB, art. 20, V, VIII, IX e X¹⁴), e não dos Estados e Municípios¹⁵. A propósito, Gustavo Kaercher Loureiro leciona que “ainda que o bem seja da União, os benefícios econômicos que advêm de sua exploração por terceiros (privados), não são apropriáveis exclusivamente por ela”, precisamente porque assim o dispõe o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição¹⁶. Conforme Loureiro a afirmação de que o petróleo é propriedade da União Federal “pouco ajuda a resolver a questão”, porque “a propriedade da riqueza mineral não é nem pressuposto do recebimento (exclusivo) de rendas nem, aparentemente, dá um ‘direito maior’ ao seu *dominus*”, de modo que “nesse arranjo que pode ser considerado *sui generis*, a propriedade federal parece servir, sobretudo, para legitimar uma ação de conformação setorial (normativa/fiscalizadora) do ente central, mas não uma sua maior participação no resultado da respectiva exploração”¹⁷.

Nesse mesmo sentido posiciona-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Quanto ao particular, confira-se, a título de exemplo, o julgamento do Mandado de Segurança nº 24.312, relatado pela Ministra Ellen Gracie¹⁸. Na oportunidade, o Tribunal Constitucional assentou que, muito

¹⁴ CRFB. “Art. 20. São bens da União: [...] V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; [...] VIII - os potenciais de energia hidráulica; IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos”.

¹⁵ Sobre a *argumentação que se segue, cf., MADUREIRA, Claudio Penedo. Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 62-80, passim.

¹⁶ LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Participações governamentais na indústria do petróleo: Evolução normativa**. Porto Alegre: SAFE, 2012. p. 169.

¹⁷ LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Participações governamentais na indústria do petróleo: Evolução Normativa**, cit., p.169.

¹⁸ Confira-se a Ementa do julgamento: “MANDADO DE SEGURANÇA. ATO CONCRETO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO BETUMINOSO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO, EM SEU RESULTADO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 20, § 1º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTA EXPLORAÇÃO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE. 1 - Não tendo sido atacada lei em tese, mas ato concreto do Tribunal de Contas da União que autoriza a realização de auditorias nos municípios e Estado do Rio de Janeiro, não tem aplicação a Súmula 266 do STF. 2 - Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). 3 - É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos
ISSN 1980-8860

embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União Federal, as participações governamentais de que trata o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição são receitas originárias dos Estados (inclusive do Distrito Federal) e dos Municípios¹⁹.

Demais disso, conforme entendimento há muito consolidado na jurisprudência do Excelso Pretório, a previsão constitucional quanto à distribuição a Estados e Municípios dessas participações governamentais não tem por fundamento a hipotética propriedade dessas unidades federadas sobre o produto extraído, mas, em rigor, a necessidade de compensar (ou indenizar) os Estados e Municípios impactados pela exploração de determinados recursos naturais (inclusive petróleo e gás) pelos riscos e custos dessa atividade econômica.

Assim se manifestou o Supremo Tribunal Federal por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800²⁰. Nesse julgamento, a Corte

originariamente federais. 4 - Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevalecentes. 5 - Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991” (STF. MS 24312/DF. Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Julgamento: 19/02/2003. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Publicação: DJ 19-12-2003, PP-00050, EMENT VOL-02137-02 PP-00350) (*destaques pessoais*).

¹⁹ A propósito, Kiyoshi Harada leciona que as “receitas originárias são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob o regime de direito privado, na exploração de atividade econômica”, ou seja, “as resultantes do domínio privado do Estado” (HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 35), ao passo que as receitas derivadas decorrem do “*jus imperii* do Estado, que lhe faculta impor sobre as relações econômicas praticadas pelos particulares, assim como sobre seus bens, o tributo que, na atualidade, se constitui em principal fonte da receita pública” (HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, cit., p. 42-43). Conforme Roberto Wagner Lima Nogueira, são exemplos de receitas originárias as doações, os bens vacantes, a prescrição aquisitiva, o preço público, os ingressos comerciais (p. ex.: correios e loterias), e também a “compensação financeira na forma do art. 20, §1º da Constituição Federal” (NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Direito financeiro e justiça tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 95).

²⁰ De cuja Ementa sobressaem as seguintes conclusões: “*Bens da União*: (recursos minerais e potenciais hídricos de energia elétrica): *participação dos entes federados no produto ou compensação financeira por sua exploração* (CF, art. 20, e § 1º): *natureza jurídica*: constitucionalidade da legislação de regência (L. 7.990/89, arts. 1º e 6º e L. 8.001/90). 1. O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da *participação nos resultados* ou da *compensação financeira previstas no art. 20, § 1º, CF, que configuram receita patrimonial*. 2. A obrigação instituída na L. 7.990/89, sob o título de “compensação financeira pela exploração de recursos minerais” (CFEM) não corresponde ao modelo constitucional respectivo, que não comportaria, como tal, a sua incidência sobre o faturamento da empresa; não obstante, *é constitucional, por amoldar-se à alternativa de “participação no produto da exploração” dos aludidos recursos minerais*, igualmente prevista no art. 20, § 1º, da Constituição” (STF. RE 228800/DF. Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE. Julgamento: ISSN 1980-8860

Suprema procurou determinar a natureza jurídica da “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais”, comumente designada como CFEM. Na oportunidade, o Tribunal identificou a CFEM com as retribuições financeiras disciplinadas pelo parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, dispondo, a propósito, que essa retribuição, dada a sua destinação constitucional, não tem natureza tributária, mas de simples receita patrimonial (ou originária), e que a sua cobrança é constitucional, porque se amolda ao conceito de “participação no produto da exploração dos aludidos recursos minerais”. Em seu Voto, o Ministro Sepúlveda Pertence, Relator do processo, assentou que essa “compensação financeira se vincula [...] não à exploração em si, mas aos problemas que gera”, vez que “a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente ambientais [...], sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos”. Em referência a esse julgamento, Romeu Thomé observa que o Tribunal Constitucional, na oportunidade, “abraçou a tese segundo a qual a natureza jurídica da CFEM, também designada *royalty ad valorem*, é indenizatória”²¹.

Outro não foi o posicionamento externado mais recentemente pelo Supremo Tribunal Federal, quando da apreciação do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 453.025 ²². Nesse julgamento, o Tribunal Constitucional reconheceu a constitucionalidade de dispositivos das Leis nº 7.990/89²³ e 8.001/90²⁴ que disciplinam as prescrições normativas consignadas

25/09/2001. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação: DJ 16-11-2001, PP-00021, EMENT VOL-02052-03 PP-00471) (*destaques pessoais*).

²¹ THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM (compensação financeira por exploração de recursos minerais). **Revista de direito ambiental**, ano 14, n. 55, jul./set. 2009, p. 180-181.

²² Eis, em literalidade, o que consta da emenda do julgado: “Agravo de instrumento. 2. *Compensação financeira pela exploração de recursos minerais*. 3. *Leis 7.990/89 e 8.001/90. Constitucionalidade. Arts. 20, § 1º, 154, I, e 155, § 3º, da CF*. Precedentes: RE 228.800 e MS 24.312. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (STF. AI 453025 AgR/DF. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 09/05/2006. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJ 09-06-2006, PP-00028, EMENT VOL-02236-04, PP-00646, RTJ VOL-00201-01 PP-00367) (*destaques pessoais*).

²³ Que “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
ISSN 1980-8860

no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição. Na oportunidade, o Relator do processo, Ministro Gilmar Mendes, firmou posicionamento no sentido de que “a causa à compensação não é a propriedade do bem, pertencente exclusivamente à União, mas sim a sua exploração e o dano por ela causado”. Nessa ocasião, aderiram a esse posicionamento firmado pelo Ministro Gilmar Mendes os Ministros Celso de Mello, Joaquim Barbosa e Eros Graus, que com ele compunham a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal.

Também a Primeira Turma do Excelso Pretório manifestou-se, mais recentemente, pela natureza indenizatória (ou compensatória) da CFEM, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 381.830²⁵. Em seu Voto, o Ministro Marco Aurélio, Relator do processo, reportou-se ao posicionamento firmado pela Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Agravo Regimental em Agravo de Instrumento nº 453.025, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, e também ao julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800, relatado pelo Ministro Sepúlveda Pertence, ambos referidos anteriormente, dos quais se extrai que a previsão constitucional quanto à distribuição a Estados e Municípios das participações governamentais de que trata o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição tem por fundamento a necessidade de compensar os Estados e Municípios impactados pela exploração de determinados recursos naturais pelos riscos e custos inerentes à

recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF)”.

²⁴ Que “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”.

²⁵ Que segue assim ementado: “RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PREQUESTIONAMENTO – CONFIGURAÇÃO – RAZÃO DE SER. O prequestionamento não resulta da circunstância de a matéria haver sido arguida pela parte recorrente. A configuração do instituto pressupõe debate e decisão prévios pelo Colegiado, ou seja, emissão de juízo sobre o tema. O procedimento tem como objetivo o cotejo indispensável a que se diga do enquadramento do recurso extraordinário no permissivo constitucional. Se o Tribunal de origem não adotou entendimento explícito a respeito do fato jurígeno veiculado nas razões recursais, inviabilizada fica a conclusão sobre a violência ao preceito evocado pelo recorrente. RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio a chegar-se a exame de controvérsia equacionada sob o ângulo estritamente legal. *COMPENSAÇÃO FINANCEIRA – EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL, RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS – NATUREZA. O que previsto no artigo 20, § 1º, da Constituição Federal não consubstancia tributo, estando alcançado pelo gênero indenização* (STF. RE 381830/DF. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO. Julgamento: 23/08/2011. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação DJe-177 DIVULG 14-09-2011 PUBLIC 15-09-2011. EMENT VOL-02587-01 PP-00051) (destaques pessoais).

ISSN 1980-8860

atividade extrativista. Além disso, quando reconheceu semelhante finalidade às referidas retribuições financeiras, qualificou-as textualmente como indenização.

Nesse julgamento, acompanharam o posicionamento do Ministro Marco Aurélio a Ministra Carmen Lúcia e os Ministros Dias Tóffoli e Luiz Fux. Assim, pelo menos seis Ministros entre os atualmente integram o Supremo Tribunal Federal já votaram no sentido de que a retribuição financeira prevista no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição destina-se compensar (ou indenizar) os Estados e Municípios impactados pela exploração de recursos naturais pelos riscos e pelos custos inerentes a essa atividade econômica; a saber: Celso de Mello (AI 453.025-AgR), Gilmar Mendes (AI 453.025-AgR), Marco Aurélio (RE 381.830), Carmen Lúcia (RE 381.830), Dias Tóffoli (RE 381.830) e Luiz Fux (RE 381.830).

Não há dúvidas sobre ser essa interpretação aplicável aos *royalties* e à participação especial devidos aos Estados e Municípios pela exploração de petróleo e gás. Afinal, a instituição, por lei, dessas participações governamentais, assim como da CFEM, tem por fundamento o disposto no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição. A uma porque, o próprio Supremo Tribunal Federal assim o reconheceu nesse último julgamento, cuja Ementa relaciona a esse dispositivo constitucional não apenas à CFEM, mas também às compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural e recursos hídricos²⁶. A duas porque a Ministra Carmen Lúcia, quando concedeu medida cautelar na ADI nº 4917, dispôs, entre outras coisas, (i) que titulariza o direito assegurado pelo parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, consistente no recebimento de compensação financeira pela exploração de recursos naturais, “o Estado e o Município, em cujo território se tenha exploração de petróleo ou de gás natural ou que seja confrontante com área marítima na qual se dê esta atividade (em plataforma continental, mar territorial ou zona

²⁶ Eis, em literalidade, o que consta, a esse respeito, na ementa do julgamento: “COMPENSAÇÃO FINANCEIRA – EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL, RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS – NATUREZA. O que previsto no artigo 20, § 1º, da Constituição Federal não consubstancia tributo, estando alcançado pelo gênero indenização”.

econômica exclusiva)”, que (ii) esse direito “decorre de sua condição territorial e dos ônus que têm de suportar ou empreender pela sua geografia e, firmado nesta situação, assumir em sua geoeconomia, decorrentes daquela exploração” e (iii) que disso provém “a garantia constitucional de que participam no resultado ou compensam-se pela exploração de petróleo ou gás natural”.

Disso decorre a observação do jurista Luís Roberto Barroso (atualmente integrante da Suprema Corte), em parecer elaborado em resposta a consulta que lhe foi formulada pela Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, no sentido de que:

“[...] na linha da clara posição do STF [...] o direito a *royalties* não decorre quer da propriedade do recurso - que sempre é da União - quer da titularidade direta da área de produção, mas da circunstância de o estado e o município estarem na esfera de impacto ambiental e socioeconômico da atividade, por se tratar de seu território ou por serem confrontantes da área de exploração”²⁷.

Também a doutrina jurídica é taxativa ao afirmar que a distribuição das participações governamentais de que trata o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição não se relaciona à propriedade do bem, mas, verdadeiramente, à opção do constituinte por compensar os Estados e Municípios produtores pelos riscos assumidos e pelos ônus suportados.

Conforme José Afonso da Silva, a participação no resultado da exploração dos recursos naturais tem “sentido compensador”, e “é prevista exatamente porque a exploração no território traz ônus, encargos, exigências de serviços por parte da entidade beneficiada”²⁸. Ricardo Lobo Torres, de seu turno, leciona que a distribuição de tais receitas aos Estados e Municípios produtores justifica-se “como contraprestação pelas despesas que as empresas exploradoras de recursos naturais causam aos poderes públicos,

²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo (parecer). Disponível na internet: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf>; acesso em 02 de dezembro de 2010. p. 18.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 258-259.

que se veem na contingência de garantir a infraestrutura de bens e serviços e assistência às populações envolvidas em atividades econômicas de grande porte”²⁹. Romeu Thomé, de igual modo, acentua que o objetivo do repasse de contraprestação financeira por exploração de recursos naturais aos Estados e Municípios “não é simplesmente participá-los economicamente (visão estritamente econômica, superada no atual estado socioambiental de Direito), mas, sobretudo, compensá-los pelos impactos ambientais e sociais advindos da exploração mineral em seus territórios”³⁰.

Conclusões semelhantes são extraídas do magistério de Kiyoshi Harada. Para o professor paulista “a verdade é que essa compensação veio à luz como sucedâneo da difícil e inconveniente participação das entidades políticas no resultado da exploração de bens e recursos hídricos ou minerais pertencentes a uma delas, ou seja, à União” ³¹. Harada leciona, ainda, que essa compensação financeira, “em relação às entidades políticas não titulares dos recursos naturais, tem uma natureza contraprestacional”, pois “não há como negar que a exploração de recursos naturais, que se caracteriza como atividade de grande porte, obriga os poderes públicos a efetuar investimentos maciços na formação de completa infraestrutura material e pessoal, capaz de suportar as movimentações de bens e pessoas dela decorrentes”³². Com efeito, “notadamente o poder público local é obrigado a manter um programa ou serviço de assistência à população direta ou indiretamente envolvida na atividade econômica da espécie”³³, como expressa Harada na sequência.

Nesse mesmo sentido se posiciona Regis Fernandes de Oliveira, que destaca a propriedade da União Federal sobre os recursos naturais do subsolo e da plataforma continental, mas adverte que, ao lado de se encontrar a jazida no Estado Federal, ela também se situa em um determinado Estado, e dentro

²⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 191.

³⁰ THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM (compensação financeira por exploração de recursos minerais), cit., p. 183.

³¹ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, cit., p. 54.

³² HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, cit., p. 55.

³³ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, cit., p. 55.

de um determinado Município, de modo que “os três entes federais repartem o resultado da exploração”³⁴. Oliveira afirma que “a *compensação* advém do dano possível ou real que o ente federativo possa sofrer”, pois “em virtude das obras para a exploração de energia elétrica ou de qualquer exploração mineral, incluindo petróleo e gás natural, decorrem danos momentâneos ou permanentes”, reportando-se, a propósito, à “destruição ambiental, movimentação de veículos, colocação de postes ou estruturas metálicas de qualquer natureza, movimentação de terras, possível poluição ambiental”, que geram prejuízos, e que por isso devem ser indenizados³⁵; indenização que decorre “não de comportamento infracional, de ato ilícito ou de conduta ilegítima que ocasione dano”, mas “de comportamento plenamente legítimo, quando é cabível a atuação, mas, em decorrência dele, há dano a alguém”³⁶.

Vê-se, pois, que tanto a doutrina jurídica quanto a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal posicionam-se no sentido de que as participações governamentais de que trata o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição têm por finalidade a compensação (ou indenização) dos Estados e Municípios impactados pela exploração de petróleo e gás (assim como pela exploração de recursos minerais e pela geração de energia elétrica a partir de recursos hídricos) pelos riscos e custos inerentes ao exercício dessa atividade econômica.

3.2. Utilização dos *royalties* para compensação dos impactos da atividade de exploração de petróleo e gás

Destarte, no que interessa ao objetivo deste trabalho, essa retribuição financeira, dada a sua destinação constitucional, deve ser empregada na realização dos investimentos/dispêndios necessários a que a população local não tenha o seu modo de vida afetado pela exploração do petróleo e do gás natural.

³⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 219.

³⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, cit., p. 219.

³⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, cit., p. 217.

Esses investimentos/dispêndios abarcam primariamente a realização de obras de infraestrutura capazes de adequar a realidade local às atividades de grande porte desenvolvidas pela indústria petrolífera. Destarte, podem ser construídas/reformadas com receitas públicas provenientes do pagamento dos *royalties* e da participação especial estradas, acessos, pontes, portos, ruas, entre outras intervenções do poder público. Essas intervenções se fazem necessárias para que a estrutura viária das regiões produtoras de petróleo e gás consigam suportar a carga de utilização adicional proporcionada pela indústria, sem que, com isso, as populações locais sejam prejudicadas em suas atividades cotidianas, com destaque para o problema da mobilidade.

Demais disso, como essas localidades, além de veículos, também atraem pessoas, serão necessários maiores investimentos nos serviços básicos prestados à população, principalmente em saúde e educação; sendo que, quanto a esse último aspecto (educação), os investimentos também deverão abarcar o treinamento das populações locais para que seus integrantes venham a ser empregados na indústria. Esse cuidado se faz necessário como forma de proteger as populações locais contra a natural elevação do custo de vida proporcionada pela atração para o ambiente local de pessoas com padrão remuneratório superior àqueles praticados nas suas atividades econômicas primitivas (que em geral se circunscrevem, nos Municípios litorâneos produtores de petróleo e gás, ao turismo e à pesca).

Na verdade, essa capacitação profissional num primeiro momento não surtirá efeito na população adulta, que carece de instrumental teórico adequado (ausência de domínio de língua estrangeira e, por vezes, do próprio idioma do país, o que dificulta a compreensão de instruções básicas no ambiente de trabalho; dificuldades para a realização de operações matemáticas simples; etc.). Assim, os Governos precisarão conceber políticas para empregá-las (ou para mantê-las empregadas) sob remuneração adequada nas suas atividades originais (turismo, pesca, etc.), como forma de manter seus filhos na escola, para que eles possam ser efetivamente educados e qualificados, de modo a

que possam ser aproveitados no futuro como mão-de-obra pela indústria do petróleo e gás.

Essa atração de pessoas pode redundar, ainda, em onerosa concentração populacional; como a que se depreendeu, a título de exemplo, no Município fluminense de Macaé³⁷. Semelhante concentração populacional, a que podem ser submetidos qualquer dos Estados/Municípios que suportam a exploração petrolífera, gera, por exemplo, a necessidade de investimentos em transporte urbano, dada a possibilidade de migração da população mais pobre para áreas distantes, assim como em defesa civil e segurança pública, dada a possibilidade de ocupação de encostas de morros e outras áreas de risco, mediante a formação de moradias improvisadas (favelização). Não bastassem esses problemas, o risco de acidentes ambientais exige que os Governos estejam preparados, inclusive financeiramente, para socorrer a população local, notadamente aquela engajada na pesca e no turismo, caso se verifiquem vazamentos de óleo no oceano.

3.3. Utilização dos *royalties* para produção de outras receitas necessárias à compensação dos impactos da atividade de exploração de petróleo e gás

Essas são destinações possíveis da receita pública auferida com pagamento dos *royalties* e da participação especial. Mas não são as únicas.

O que se dá é que esses recursos financeiros (que, como exposto, têm por finalidade compensar - ou indenizar - os impactos da indústria sobre as populações locais) não podem ser empregados no pagamento de salários, em razão da vedação consignada no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/1989 (ressalvada a sua utilização para a remuneração de profissionais de educação e para capitalização de fundos de previdência, conforme autorizam,

³⁷ Quanto ao particular, cf.: TAVARES, Fernando Marcelo Manhães. *Impactos locais: a experiência de Macaé. Lições para o pré-sal*. Disponível na internet: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/28_FernandoTavares.pdf>; acesso em 03 de dezembro de 2012.

respectivamente, o inciso II do parágrafo 1º do mesmo dispositivo e o seu parágrafo 2º). Essa circunstância condiciona o investimento dos Estados e Municípios impactados pela exploração de petróleo e gás - por exemplo - em unidades de saúde à existência de suficiente aporte financeiro derivado de receitas tributárias. Do contrário, não haverá recursos para pagamento dos salários dos profissionais necessários ao seu regular funcionamento.

Por esse motivo, os *royalties* e a participação especial também podem ser empregados, com o propósito de compensar (ou indenizar) os impactos da indústria petrolífera, para a realização de despesas que possam promover o desenvolvimento econômico da região e, conseqüentemente, que possam induzir potencial elevação da arrecadação tributária dos Estados e Municípios a que são destinados. Quanto a isso, não se pode perder de vista que o petróleo e o gás natural são recursos naturais não renováveis, o que faz com que, com o decurso do tempo, sua produção se encerre. Assim, também são necessários investimentos/dispêndios para prevenir os efeitos do declínio da produção, como forma de preservar direitos fundamentais das gerações futuras, em especial o seu direito a uma existência digna, reproduzido, na Constituição, sob a expressão “dignidade da pessoa humana” (art. 1º, III³⁸), assim como o seu direito ao trabalho (art. 5º, XIII³⁹) e ao meio ambiente equilibrado (art. 170, VI⁴⁰).

Essas receitas podem ser utilizadas, por um lado, em intervenções capazes de potencializar atividades econômicas já desenvolvidas em âmbito local. Nesse quadrante, quando se tem em vista a realidade de Municípios

³⁸ CRFB. “Art. 1º 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: [...] III - a dignidade da pessoa humana”.

³⁹ CRFB. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...] XIII - é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

⁴⁰ CRFB. “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”.

litorâneos cuja economia se baseia na pesca e no turismo os gastos das unidades federadas impactadas pela exploração de petróleo e gás podem abarcar, por exemplo, a construção de terminais de pesca (como estratégia de fomento à atividade pesqueira) e/ou a contratação de shows artísticos em feriados, em datas festivas e nos períodos de férias escolares (como estratégia de fomento ao turismo).

Também é viável, nessa conjuntura, a concepção de estratégias de desenvolvimento local que possam redundar na atração de novas atividades econômicas para a região. Essa particularidade do problema foi captada com muita precisão pela Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, quando estabeleceu, nos incisos III e IV do artigo 2º da Lei Estadual nº 10.371/205, que “os órgãos do Poder Executivo Estadual deverão, dentro de suas respectivas áreas de atuação, conceber e desenvolver políticas de apoio, parceria e orientação técnica aos Municípios capixabas produtores de petróleo e gás”, com vistas à “concepção de uma política estadual de atração de investimentos privados [...], tendo por base a identificação das potencialidades econômicas de cada um dos Municípios produtores e, bem assim, dos Municípios que se situam no seu entorno” e “a construção de estudos técnicos, envolvendo elementos jurídicos e econômicos [...], com a finalidade de orientar a aplicação das participações governamentais decorrentes da exploração de petróleo e gás”⁴¹.

A promoção de intervenções dessa natureza no ambiente local, para além de permitir que também as gerações futuras se beneficiem dos recursos financeiros provenientes da exploração do petróleo e do gás natural, possibilita que os Estados e Municípios impactados por essa atividade econômica

⁴¹ Ipsis literis: “Art. 2º Os órgãos do Poder Executivo Estadual deverão, dentro de suas respectivas áreas de atuação, conceber e desenvolver políticas de apoio, parceria e orientação técnica aos Municípios capixabas produtores de petróleo e gás, em especial para promover: [...] III - a concepção de uma política estadual de atração de investimentos privados, com enfoque nas atividades complementares da indústria petrolífera, tendo por base a identificação das potencialidades econômicas de cada um dos Municípios produtores e, bem assim, dos Municípios que se situam no seu entorno; [...] IV - a construção de estudos técnicos, envolvendo elementos jurídicos e econômicos, que também tomará por base identificação das potencialidades econômicas dos Municípios produtores e de seus Municípios vizinhos, com a finalidade de orientar a aplicação das participações governamentais decorrentes da exploração de petróleo e gás”.

“troquem” receitas de participações governamentais (que como regra não podem ser empregadas no pagamento de salários) por receitas tributárias, viabilizando, com isso, a concepção/execução de políticas públicas indispensáveis para a preservação do modo de vida de suas respectivas populações (como, por exemplo, a ampliação de suas redes de atenção à saúde), mas que não podem ser executadas exclusivamente com dinheiro de *royalties* e participação especial, que, pelas razões dantes expostas, não pode ser empregado – em vista do mesmo exemplo - para o pagamento de salários a médicos e outros profissionais de saúde.

4. Conclusões

Feitas essas considerações, concluo que os *royalties* e a participação especial recebida pelos Estados e Municípios como decorrência da exploração de petróleo e gás não podem ser empregados, dada a existência de taxativa vedação legal (Lei nº 7.990/1989, art. 8º e pp. 1º e 2º), para pagamento de dívidas (ressalvadas aquelas assumidas com a União em com suas entidades) e/ou de despesas com pessoal (ressalvada a sua utilização para a remuneração de profissionais de educação e para capitalização de fundos de previdência). Essa receita pública também não pode ser aplicada, dada a sua natureza jurídica, que exsurge da interpretação conferida pela doutrina jurídica e pelo Supremo Tribunal Federal ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, na realização de despesas que não se relacionem à contenção dos impactos da exploração de petróleo e gás sobre o ambiente local.

Trata-se, com efeito, de compensação financeira instituída pelo constituinte originário para fazer frente aos reflexos dessa atividade econômica e que por isso deve ser empregada na realização dos investimentos/dispêndios necessários a que a população local não tenha o seu modo de vida afetado pela inserção da indústria petrolífera no meio social. Assim, entre as suas destinações possíveis, situam-se:

a) a realização de obras de infraestrutura capazes de adequar a realidade local às atividades de grande porte desenvolvidas pela indústria petrolífera (como, por exemplo, a construção/reforma de estradas, acessos, pontes, portos, ruas, entre outras intervenções do poder público);

b) investimentos nos serviços básicos prestados à população, principalmente em saúde e educação (inclusive para efeito de que se promova o treinamento das populações locais para que seus integrantes venham a ser empregados na indústria);

c) a adoção de medidas concretas para proteger as populações locais caso se verifiquem vazamentos de óleo no oceano e contra a natural elevação do custo de vida proporcionada pela atração para o ambiente local de pessoas com padrão remuneratório superior àqueles praticados nas suas atividades econômicas primitivas (que em geral se circunscrevem, nos Municípios litorâneos produtores de petróleo e gás, ao turismo e à pesca), inclusive por meio da concepção de políticas públicas para empregá-las (ou para mantê-las empregadas) sob remuneração adequada nas suas atividades originais (turismo, pesca, etc.), como forma de manter seus filhos na escola, para que eles possam ser efetivamente educados e qualificados, de modo a que possam ser aproveitados no futuro como mão-de-obra pela indústria do petróleo e gás;

d) investimentos em transporte urbano (dada a possibilidade de migração da população mais pobre para áreas distantes); e

e) investimentos em defesa civil e segurança pública (dada a possibilidade de ocupação de encostas de morros e outras áreas de risco, mediante a formação de moradias improvisadas: favelização).

No entanto, dada a existência de vedação legal à utilização dos royalties e da participação especial para a cobertura de despesas com pessoal (Lei nº 7.990/1989, art. 8º), a realização desses dispêndios financeiros (que, como

exposto, têm por finalidade compensar - ou indenizar - os impactos da indústria sobre as populações locais) acaba condicionada à existência de suficiente aporte financeiro derivado de receitas tributárias. Do contrário, não haverá recursos para pagamento, por exemplo, dos salários dos médicos e outros profissionais que atuarão nas unidades saúdes instaladas a partir da mesma fonte de receita.

Disso resulta a conclusão, neste trabalho, de que os royalties e a participação especial também podem ser empregados para a realização de despesas que possam promover o desenvolvimento econômico da região, seja com o propósito de assegurar parcela dessa receita para as gerações futuras, seja para efeito de induzir potencial elevação da arrecadação tributária dos Estados e Municípios a que são destinados. Entre essas destinações situam-se, a título de exemplo:

a) a construção de terminais de pesca (como estratégia de fomento à atividade pesqueira);

b) para a contratação de shows artísticos em feriados e nos períodos de férias escolares (como estratégia de fomento ao turismo);

c) a adoção de políticas públicas para atração de novas atividades econômicas para a região.

A inobservância desses limites pelos governantes pode induzir, em concreto, infração à lei de responsabilidade fiscal. Mas tanto ou mais grave será a sua omissão em dar destinação adequada aos royalties e à participação especial recebidos como decorrência da exploração de petróleo e gás, que priva as populações locais da necessária compensação dos impactos da

indústria petrolífera, afetando, ainda, a sustentabilidade dessa atividade econômica⁴². Porém, isso é assunto para outro estudo.

5. Referências

BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo (parecer). Disponível na internet: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf>; acesso em 02 de dezembro de 2010.

FREITAS, Juarez. Licitações sustentáveis e o fim inadiável da miopia temporal na avaliação das propostas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória: Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, v. 12, n. 12, p. 51-70, 1º/2º sem. 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao Futuro**. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. **Participações governamentais na indústria do petróleo: Evolução normativa**. Porto Alegre: SAFE, 2012.

MACHADO, Luiz Henrique Travassos. Federalismo e os royalties do petróleo. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 19, vol. 98, maio/jun. 2011. p. 44.

MADUREIRA, Claudio. **Licitações sustentáveis e royalties de petróleo**. *Interesse Público*, v. 83, p. 153-193, 2014.

⁴² Quanto ao particular, cf.: [FREITAS, Juarez. Licitações sustentáveis e o fim inadiável da miopia temporal na avaliação das propostas. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória: Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, v. 12, n. 12, p. 51-70, 1º/2º sem. 2012]; [FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: Direito ao Futuro*. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012]; [SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. Novos rumos das parcerias do Estado para muito além da proposta economicamente mais vantajosa: a licitação, o contrato e o convênio como instrumentos do fomento ao desenvolvimento socioeconômico estadual e o exame da juridicidade da fixação, nos editais de licitações para obras e serviços, da absorção, pelos parceiros privados da administração pública, de mão de obra formada por adolescentes e jovens em situação de conflito com a lei. *Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo*, Vitória: Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, v. 12, n. 12, p. 85-133, 1º/2º sem. 2012.] e [MADUREIRA, Claudio. Licitações sustentáveis e royalties de petróleo. *Interesse Público*, v. 83, p. 153-193, 2014].

MADUREIRA, Claudio Penedo. **Royalties de petróleo e Federação**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. **Direito financeiro e justiça tributária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PETRY, Rodrigo Caramori. Compensações financeiras, participações e outras cobranças estatais sobre empresas dos setores de mineração, energia, petróleo e gás. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, ano 17, n. 89, nov./dez. 2009.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 258-258.

SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. Novos rumos das parcerias do Estado para muito além da proposta economicamente mais vantajosa: a licitação, o contrato e o convênio como instrumentos do fomento ao desenvolvimento socioeconômico estadual e o exame da juridicidade da fixação, nos editais de licitações para obras e serviços, da absorção, pelos parceiros privados da administração pública, de mão de obra formada por adolescentes e jovens em situação de conflito com a lei. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, Vitória: Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo, v. 12, n. 12, p. 85-133, 1º/2º sem. 2012.

TAVARES, Fernando Marcelo Manhães. **Impactos locais: a experiência de Macaé. Lições para o pré-sal**. Disponível na internet: <http://www.uff.br/macaeimpacto/OFFICINAMACAE/pdf/28_FernandoTavares.pdf>; acesso em 03 de dezembro de 2012.

THOMÉ, Romeu. A função socioambiental da CFEM (compensação financeira por exploração de recursos minerais). **Revista de direito ambiental**, ano 14, n. 55, jul./set. 2009.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 191.