SINOPSE DO CASE: Lei dos Royalties – Estados Produtores x Não Produtores\*

*Thiele Araujo\*\**

*Me. Isabella Pearce\*\*\**

1 DESCRIÇÃO DO CASO

O caso aqui a ser tratado está envolto de um dos assuntos mais polêmicos do Brasil, Lei dos Royalties (Leis 12.734/2012). Problema esse que ainda não foi solucionado integralmente, nos trás mais insegurança quando nosso Estado passa a ser enquadrado como também um dos Estados produtores, isso porque o Maranhão nos últimos anos tem descoberto grandes reservas de gás natural no território.

Têm-se como personagens principais os estados produtores, sendo esses principais, o do Rio de Janeiro e Espírito Santo, que passaram por grandes polêmicas, isso porque de acordo com a Lei dos Royalties de 2012, recebiam a maior parcela das suas explorações. E do outro lado, os estados não produtores que lutam para participar nos resultados das explorações de petróleo e gás natural no território brasileiro, fundando suas alegações pelo o artigo 20, §1 da nossa Constituição Federal, que assegura “à União, aos Estados e aos Municípios à participação”.

Assim desencadeou-se “o grito” insatisfeito dos Estados não produtores no qual expuseram a situação do Rio de Janeiro que chegou a receber cerca de 70 bilhões de reais por ano. Começaram então a questionar a destinação desproporcional desses Royalties, alegando que a riqueza que deveria ser de todos, estaria então beneficiando poucos, e no mais, que o recebimento excessivo de Royalties poderia desencadear a “doença holandesa”, ou seja, foco excessivo nessa atividade o que sacrificaria o desenvolvimento de outras atividades econômicas.

Replicaram os estados produtores que nada de desproporcional tem tal distribuição. Sabe-se que os danos ambientais causados em consequência da exploração do petróleo e do gás natural são eles que sofrem, o que somente eles, têm que arcar com ônus da atividade exploradora.

Tentando botar o ponto final na discussão foi resolvido em primeira instancia que houvesse diminuição na participação de recebimento dos estados-produtores, assim

\*Case apresentado à disciplina de Direito Ambiental, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco

\*\*Aluna do 4º período, do Curso de Direito, da UNDB.

\*\*\*Professora, Mestre orientadora.

aumentando a participação da União. Mas nada que fosse aceito de forma pacifica, a presidente resolveu logo vetar a divisão dos Royalties com estados não produtores e fazendo ainda retroagir aos contratos já vigentes. Como se não bastasse os pontos controversos, a “esperta presidenta” mencionou a possibilidade de uma medida provisória que vincularia 100% dos valores das futuras explorações para investimento na área da educação.

Comumente de forma a facilitar os pontos que estão aqui relacionados, primordialmente, seguirei com a dissecação de todos os pontos essenciais.

Por começar, iniciarei com o Princípio da reparação/compensação do dano ambiental e o Principio da responsabilidade comum mais diferenciada. Que reste claro que o Direito ambiental tem como foco só um, preservar ou reconstituir o meio ambiente. Dessa forma, temos como base jurídica o art.225 § 3º da Constituição Federal de 1988 e nos artigos 4º, inciso VII e 14, §1º, ambos da Lei nº 6.938 de 1981, em que viga-se o Principio da reparação/compensação que obriga quem degradou o meio ambiente a reparar ou indenizar os prejuízos que causou. (MELO E LEITE, \_).

Reparar é o verbo o primordial. Com as normas ambientais, só se quer conseguir recompor de qualquer maneira o dano, a indenização é como se fosse o plano “B”, como forma de exemplo para respingar na sociedade para que não venham a se repetir casos similares. (CASTRO, 1995, pág. 49) Quanto às consequências, a reparação pode se dá de forma espontânea, quando o próprio causador adota medidas reparatórias ou se não for possível, paga a indenização, mas também pode ser através da força, quando feitas através de medidas administrativas ou judiciais em que os prejuízos forem individuais ou coletivos, sendo essas feitas por meio de ação publica ou ação popular ambiental. (FREITAS, 2005, pág.80)

Já o Principio da responsabilidade comum mais diferenciada está fundada na justiça, aquela no qual tratam os iguais de forma igual e o que é desigual de forma desigual. Principio antigo, encontra-se positivado na Declaração do Rio (ECO 92). Quando o mesmo se refere à expressão “responsabilidade comum” quis dizer que todos os países gozam de igualdade soberana e têm eles os mesmo direitos, mas também deveres, diante um ao outro. Então ficamos com o “mas diferenciada”, esse então formalizada de acordo com o desenvolvimento histórico mundial, veem dizer que a capacidade de pagar e de agir depende da economia do Estado. Em poucas palavras, Estado esse desenvolvido presume-se que tem mais recursos de prevenir um impacto negativo, ora porque se favorece da sua economia, pois possui tecnologia para agir e prevenir. Enquanto países inferiores carecem tanto da economia quanto da tecnologia. (ALVES, 2011)

Ressalta-se novamente que o foco TOTAL está na reparação dos danos ambientais.

Sabe-se que os recursos naturais podem aumentar o potencial econômico de qualquer país, podem se tornar catalisadores dos processos de desenvolvimento de investimentos público interno local, assim como também gerar empregos e receita para o estado receptor. (COSTA, FERNANDES, 2012). Porém, na década de 1960 houve um impacto significativo na economia de um país no qual deu resultado para um fenômeno hoje mais conhecido como a doença holandesa. Essa, que também pode ser chamada de a maldição dos recursos naturais, consiste em um tipo de produção que se utiliza produto “base” NATURAL para a produção do produto “final”.

No país desencadeador, a Holanda, houve a descoberta de grandes depósitos de gás natural o que causou um aumento na renda local, mas que, por outro lado, tornaram as exportações dos outros produtos menos competitivos. (NAKAHODO, JANK, 2006). Ou seja, aumentando o fluxo da entrada de dinheiro, valorizou-se a moeda local, assim tendeu-se a ter uma excessiva especialização na exportação do setor dos recursos minerais (gás natural) que fatalmente diminui e tornou a exportação de produtos agrícolas e de bens manufaturados menos lucrativo. Habilidade essa denominada de logísticas recursais, quando o produto ativo é valorizado, como bem explica:

A logística reversa está relacionada aos objetivos estratégicos da organização. (...) a busca por resultados econômicos à organização e valorização dos ativos (ALVES apud LEITE, 2012).

Dessa forma a insustentabilidade se dá pelos os malefícios acabarem por se tornando proporcionalmente superiores aos benefícios. Hoje, depois de estudos sobre a “doença holandesa”, pode-se dizer que tal ocorre quando os países apesar de “abençoados” pelos recursos naturais acabam por se afogarem na má gestão política, na corrupção e peculato, na volatilidade econômica e na fraca qualidade das políticas publicas.

Findando não resta duvidas que um estado como o do Maranhão, que carece em seu âmbito econômico e tecnológico, não está preparado de forma alguma para um desenvolvimento sustentável. Primeiramente, estando o Maranhão com índice de desenvolvimento humano como um dos piores do país, não o tem capacidade de investir em tecnologia para que pudesse seguir os Princípios acima expostos, além de então da degradação ambiental fecharia o circulo coma falta de estrutura educacional, o que causaria importação de Mao de obra, o que também não elevaria índice algum no âmbito social.

2 INDENTIFICAÇÃO E ANÁLISE DO CASO

2.1 Descrição das decisões possíveis

2.1.1 Os Royalties não devem ser repartidos com os estados não produtores;

2.1.2 Os Royalties devem ser repartidos com os estados não produtores;

2.1.3 É facultativo a finalidade do uso da riqueza, ou seja, não se vincula 100% à educação.

2.1.4 Não é facultativo a finalidade do uso da riqueza, sendo 100% aplicado na educação.

2.1.5 Facultado só aos estados produtores o uso da riqueza, tendo os estados não produtores à obrigatoriedade de 100% da aplicação na educação.

2.2 Argumentos capazes de fundamentar cada decisão

2.2.1

Tomando essa decisão, se tem a liberalidade total quanto aos estados produtores. Fundamentaremos nossa decisão de acordo com o constitucionalista Luis Roberto Barroso, em que chegou a conclusão diante das emendas parlamentares conhecidas como “Emenda Ibsan” e “Emenda Simon”.

Tendo o artigo 20, § 1 como principal ponto controvertido. Faz-se ele uma interpretação teleológica do referido artigo, que tem como peça chave a palavra compensação. Acredita-o que se interpretamos o artigo na sua integra e mesmo assim decidir para que haja repartição dos royalties, muito estaremos enganados e estaríamos pondo em check toda a eficácia do artigo. Explica ele que a compensação aos estados produtores que faz sentido, pois porque compensaríamos um estado ou município que não esta sendo afetado pela atividade do processo de exploração? Dessa forma não tem que se o que compensar – como a CF mesmo diz - ao um estado ou município em que nada influencia ou nem mesmo tem ônus quanto à exploração dos royalties. (BORNHOLDT, 2013) Explicita:

Por fim, cumpre abordar a interpretação teleológica, que leva em conta, sobretudo, os fins visados pela norma, o valor ou bem jurídico tutelado pelo ordenamento. Veja-se bem: o propósito subjacente ao artigo 20, § 1º, como todo modelo de pagamento de royalties, está associado a compensar estados e municípios pelos impactos ambientais e socioeconômicos causados ou potencializados pela atividade petrolífera. Tal fim constitucional resulta frustrado pelo rateio linear do produto  dos royalties, sem considerar os riscos e encargos dos estados confrontantes da exploração marítima do petróleo. (BORNHOLDT apud BARROSO, 2013)

Na mesma linha têm-se decisões, citando uma:

ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE ROYALTIES. RESULTADO DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO OU DO GÁS NATURAL. INSTALAÇÃO TERRESTRE DE EMBARQUE E DESEMBARQUE. CRITÉRIOS DEFINIDOS PELA PORTARIA 29/2001 DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. LEGALIDADE. PODER REGULAMENTAR (...)2. A Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 20, parágrafo 1º, o pagamento aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou a compensação financeira por essa exploração. Entretanto, a previsão de compensação financeira através de royalties somente é devida aos Estados e aos Municípios afetados pela exploração e pela produção de petróleo ou gás natural, ou os que, não sendo produtores, detêm instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque (Lei 7.990/89, Lei 9.478/97 e Decreto 1/91).Constituição Federal20parágrafo 1º7.9909.47813. (...)

(62834 PE 0019626-53.2005.4.05.0000, Relator: Desembargador Federal Francisco Barros Dias, Data de Julgamento: 21/07/2009, Segunda Turma, Data de Publicação: Fonte: Diário da Justiça - Data: 21/08/2009 - Página: 286 - Nº: 160 - Ano: 2009) (grifo nosso)

2.2.2

Sendo concedida essa decisão, iremos a postos do então problemático artigo 2º, parágrafo 1º da CF. Com o argumento incansável de está explicitamente na Constituição Federal que deve sim ser divido por toda a União, nada obstante a isso não tem mais o que ser discutido, mas só fundamentado.

Contudo, um novo argumento vem a surgir, diz-se então segundo Pacheco que os royalties são capazes de promover a justiça intergeracional, ou seja, capaz dessa riqueza conseguir igualar a geração futura com esse recurso finito para garantir o futuro das seguintes gerações. Explica:

A geração de uma receita tributária sobre a extração de um bem finito deve financiar às gerações futuras, no sentido de torná-las menos dependentes daquele recurso mineral. Portanto, a importância sobre a distribuição das rendas do petróleo, para além de seus desdobramentos espaciais mais imediatos, é justificada também pelo nexo temporal, que faz das companhias petrolíferas pagadoras de compensações extraordinárias, em acréscimo ao conjunto ordinário de tributos incidentes sobre qualquer atividade produtiva (LEMOS apud SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2008).

Dessa maneira, considerando o fato dos recursos naturais serem esgotáveis, vale então investi-los no desenvolvimento econômico brasileiro, em termos de criação de emprego, de desenvolvimentos de indústrias internacionais, criando uma infraestrutura no país que o tornasse economicamente, ambientalmente e socialmente sustentável.

Por fim, pela decisão mais recente, temos a da Ministra Carmem Lucia:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI N. 9.478/1997 E DA LEI N. 12.351/2010 ALTERADOS PELA LEI N. 12.734/2012. MUDANÇAS DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS: ALEGAÇÃO DE DESOBEDIÊNCIA AO ART. 20, § 1º COMBINADO COM A AL. B DO INC. IIDO § 2º DO ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO RETROAÇÃO DE EFEITOS DA NOVA LEGISLAÇÃO EM INOBSERVÂNCIA A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PLAUBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. EXCEPCIONAL URGÊNCIA CONFIGURADA A IMPOR DEFERIMENTO CAUTELAR AD REFERENDUM DO PLENÁRIO. Relatório 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15.3.2013, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra "as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal n. 12.734/2012 (doc. n. 1). (...).Na espécie em exame, a Constituição estabeleceu normas que se ajustam, coordenam-se, completam-se com finalidade clara de garantir a participação de Estados e Municípios em situação geográfica definida ou compensá-los pelos ônus decorrentes de sua situação. O enfraquecimento dos direitos de algumas entidades federadas não fortalece a federação; compromete-a em seu todo. E se uma vez se desobedece a Constituição em nome de uma necessidade, outra poderá ser a inobservância de amanhã em nome de outra. Até o dia em que não haverá mais Constituição. O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinhamento pelo legislador, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais. Por mais nobres e defensáveis sejam os motivos que conduzem os legisladores, não se atém o controle de constitucionalidade a suas razões, mas à compatibilidade do ato legislado com as normas constitucionais.Da inaplicação das novas regras aos royalties devidos pelas concessões instituídas com base na legislação antes vigente 31. (4917 DF , Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 18/03/2013, Data de Publicação: DJe-054 DIVULG 20/03/2013 PUBLIC 21/03/2013) (grifo nosso)

O que não nos resta duvida quanto a eficácia, justiça e licitude da distribuição de com toda a União.

2.2.3

Como já bem explorado nos itens anteriores, os impactos gerados aos Estados produtores são de grande preocupação. Assim, caso houvesse vinculação extraviada para a educação, mesmo sendo essa fonte base para o desenvolvimento de qualquer país, os resultados demorariam a aparecer e deixaria ao “vento” problemas dos danos ambientais causados pela exploração.

Assim para garantir uma exploração sustentável, além do investimento em educação, tem-se que tomar medidas de caráter urgencial e preventiva. Um dos basilares seria tomar notas planejadas de modo que as explorações dos recursos naturais contribuam para o desenvolvimento sustentável. Faz-se tal pelo tripé formado pelo triangulo: economia, meio ambiente e sociedade. Por em pratica medidas de salvaguarda social e ambiental, em que o meio ambiente sofra o menor dano possível e em que a sociedade seja benéfica com tanta exploração, recebendo ela emprego e maior aumento na sua renda familiar. (COSTA, FERNANDES, 2012)

2.2.4.

Sabe-se que só através da educação consegue mudar totalmente a conscientização de uma sociedade. A fim de garantir o futuro da nação, a presidente vinculando a finalidade dos royalties pôs fim à discussão e ainda propôs uma economia de saneamento educacional.

Nada mais conveniente que defender tal argumentação com as fundamentações feitas pelo líder da bancada do PCdoB em 2012, representante dos Sindicatos dos Professores, do estado de Pernambuco, Luciano Santos. Defende ele que investir em educação seria uma estratégica para o desenvolvimento. (SANTOS, 2013)

Inicia ele sobre o fato relevante, diz-se então que os recursos explorados são finitos, para ele a forma de investir em educação “transformaria”, de forma abstrata, em reservas infinitas, pois o investimento na educação garantiria o retorno econômico social, sendo esses garantidos pelos novos conhecimentos e em desenvolvimento cientifico e tecnológico. (SANTOS, 2013)

Ele interpola uma relação com China, alega que a estratégia em investir em educação não é nenhuma novidade. Segundo o mesmo, a meta da China está em investir em educação, mesmo de maneira onerosa tal investe no chamado “capital humano” cerca de US$250 bilhões por ano. Essa visão estratégica faz promover a mudança social pela educação e garante ainda a qualificação da mão de obra que podem ser equiparado ao dos EUA e Europa. (SANTOS, 2013)

Finaliza acreditando que nosso investimento tem que ser no “maior patrimônio: o povo brasileiro”. Está convicto na eficácia desse investimento, planeja o caminhar do Brasil para o crescimento econômico e desenvolvimento social fazendo através da revolução na educação. (SANTOS, 2013)

2.2.5

Assim, como já bem tratado anteriormente, faz-se justo a faculdade dos estados produtores terem o poder de empregar suas riquezas onde acharem “adequado”. Até pelo dois Princípios tratados (reparação/compensação e responsabilidade comum mas diferenciada), são eles responsáveis pelo ônus causado no seu território pela exploração dos Royalties.

Se se caso fosse obrigatório à vinculação total na educação, o Estado teria que arcar com todas as despesas oriundas de tal exploração, sendo possível até prever que nada seria impossível pedir ajuda da federação para que os danos ambientais não causassem danos irreparáveis.

Assim, por assim também não ficar repetitivo, como já argumentado nos itens anteriores, os estado não produtores não tem nada de ser compensado, mas por outro lado seria infringir a nossa Constituição que expressa legalmente de forma induvidosa que é direito da União a “repartição” das explorações. Assim nada mais justo que seriam à eles obrigados a aplicar tudo que recebessem na educação, pois nada teriam que compensa-los de danos oriundos a este.

3 DESCRIÇÕES DOS CRITÉRIOS E VALORES.

3.1.1 Autonomia dos estados

3.1.2 Democracia – Garantia do desenvolvimento social do país - Erradicação da pobreza e a marginalização nacional - Redução das desigualdades sociais e regionais - promover o bem de todos.

3.1.3 Autonomia dos estados – Compensação do ônus arcado somente pelos estados produtores

3.1.4 Promover dignidade humana – Garantia constitucional da educação- Garantia do desenvolvimento social do país - Erradicação da pobreza e a Marginalização nacional - Redução das desigualdades sociais e regionais - Promover o bem de todos

3.1.5 Autonomia dos estados – Compensação do ônus arcado somente pelos estados produtores - Democracia – Justiça ( tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual) - Garantia do desenvolvimento social do país - Erradicação da pobreza e a Marginalização nacional - Redução das desigualdades sociais e regionais - Promover o bem de todos - Garantia constitucional da educação.

REFERENCIAS

AGUIAR DIAS, José de. **Da responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

ALVES, Alcina. **Princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada**. 2011. In:< <http://pensandoverde-direitodoambiente.blogspot.com.br/2011/04/responsabilidade-comum-mas-diferenciada.html>> Acesso em: 22 de maio.

ALVES, Helio. **Logística Reversa como fonte de vantagem competitiva e sustentabilidade:** Administradores.com. br. 2012 In:<<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/logistica-reversa-como-fonte-de-vantagem-competitiva-e-sustentabilidade/63449/> Acesso em:19 de abril.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. **O art. 20, § 1º, da Constituição e a distribuição dos royalties relativos à exploração de petróleo na plataforma continental**. **Jus Navigandi**, [2013](http://jus.com.br/revista/edicoes/2013). In: <[http://jus.com.br/revista/texto/23954](http://jus.com.br/revista/texto/23954/o-art-20-1o-da-constituicao-e-a-distribuicao-dos-royalties-relativos-a-exploracao-de-petroleo-na-plataforma-continental)>. Acesso em: 22 de maio.

CASTRO, Guilherme Couto de. **A responsabilidade civil objetiva no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1997;

COSTA, Carla e FERNANDES, Francisco. **Modelo de governarção, responsabilidade social empresarial e políticas de atração de investimento e exploração de recursos naturais**. Santo Amaro, 2012. *Dowland pdf*

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação do dano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

LEITE, José Rubens e MELO, Melissa Ely. **REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL: considerações teóricas e normativas acerca de suas novas perspectivas e evolução**. In: <<http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/melissa_ely_mello_e_jose_rubens_morato_leite.pdf>> Acesso em: 22 de maio.

LEMOS, Linovaldo Miranda. **Os royalties do petróleo, as disputas entre escalas territoriais de poder político no Brasil e a construção de uma região**. 2008. *Dowloand word*

NAKAHODO, JANK. **A falência da doença holandesa.** São Paulo, 2006. In: <<http://www.iconebrasil.org.br/arquivos/noticia/17.pdf>> Acesso em 19 de abril.

SANTOS. Luciana. **Investir em educação é estratégico para desenvolvimento. SinproPernambuco**, 2013. In: < http://www.sinpro-pe.org.br/base/2013/04/02/luciana-santos-investir-em-educacao-e-estrategico-para-desenvolvimento/> Acesso em: 19 de abril.