

ROYALTIES DE PETRÓLEO: RESSARCIMENTO PELO USO DA RIQUEZA NATURAL NO AMAZONAS

ROYALTIES OF OIL: COMPENSATION FOR THE USE OF THE NATURAL WEALTH IN AMAZON

Rejane da Silva Viana*

RESUMO

Cada dia mais, destaca-se a relevância da receita dos *royalties* em regiões de prospecção de petróleo, onde tanto os municípios, como os estados são beneficiados com valores significativos, principalmente após a edição da Lei do Petróleo. Hoje, a receita proveniente dos *royalties* passou a ser a fonte mais expressiva de arrecadação para muitos municípios brasileiros, caso do município de Coari no Estado do Amazonas.

Neste artigo, diante de importante fonte de recursos e considerando os *royalties* do petróleo compensações financeiras pela exploração e produção de petróleo e gás natural, indaga-se sobre a necessidade de sua aplicação em projetos ou atividades econômicas, que promovam novas alternativas de desenvolvimento sustentável para o município, de modo a prevenir o declínio econômico, sem esquecer que o petróleo é um recurso natural e tende a se exaurir.

A esgotabilidade do recurso explorado traz a necessidade de serem viabilizados novos meios de sustentabilidade econômica para a região, além de um investimento significativo em políticas públicas visando reverter ou impedir os processos de empobrecimento social e ambiental, pois há risco potencial de danos inerentes à atividade de produção de petróleo.

A vinculação da receita dos *royalties* e seu emprego correto na implementação de moradia digna, saneamento, transporte, e outros serviços públicos básicos para a população, traria desenvolvimento real, sustentável, minimizando o custo social, propiciando uma melhoria na qualidade de vida com dignidade para seus cidadãos.

Embora seja mais cômodo para os administradores públicos terem as receitas livres de qualquer vinculação, haveria maior segurança para o cidadão dos municípios

* Advogada. Mestre em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade do Estado do Amazonas. Professora da Faculdade de Direito e da Faculdade de Ciências Econômicas do CIESA.

beneficiados, pois possibilitaria um maior controle por parte da população e dos poderes constituídos, com maiores garantias de que os valores arrecadados serão transformados em investimentos nas áreas ambiental e social, que são as mais afetadas, considerando a envergadura dos projetos de petróleo e gás.

**PALAVRAS-CHAVE: ROYALTIES - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL –
PETRÓLEO - AMAZONAS**

ABSTRACT

In these days, is important to mention the relevance of revenues of the royalties from the regions of prospection of oil, where the cities and the States are benefited by the significant amounts, mainly after the edition of the “Law of oil”. Nowadays, the revenues from the royalties are the more expressive source of collection in many Brazilian municipalities, which is the case of the municipality of Coari in the State of Amazonas.

In this article, facing the importance of the source of resources and considering the royalties of the oil, as well as the financial compensations for the exploration and production of oil and natural gas, questions are raised on the application of these resources in projects and economical activities that promote new alternatives of sustainable development for the city, without forgetting that oil is a natural resource and tends to be exhausted.

The exhaustibility of the explored resource brings the necessity of new ways of sustainability for the region, beyond a significant investment in public politics aiming to revert or to hinder the processes of social and environmental impoverishment, since there is potential risk related to inherent damages to the activity of oil production.

The entailment of the revenues from royalties and its correct application in the public implementation of worthy housing, sanitation, transport, and other basic services for the population, would bring real, sustainable development, minimizing the social cost, favoring the improvement in the life quality with dignity for its citizens.

Although it is more comfortable to the public administrators to have free revenues free of any entailment, it would have greater security for the citizen of the benefited cities, since it would make possible a larger control from the part of the population and the constituted powers with larger guarantees of that the collected values will be

transformed into investments in the environmental and social areas, that are more the affected ones, considering the scope of the oil and gas projects.

KEYWORDS: ROYALTIES - SUSTAINABLE DEVELOPMENT – OIL - AMAZONAS

INTRODUÇÃO

Após a edição da Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, percebe-se um aumento substancial na arrecadação dos *royalties* para os municípios beneficiados, aumento esse advindo principalmente da alíquota alterada de 5% para até 10%.

A arrecadação de tributos e *royalties* gerados pela prospecção de petróleo e gás certamente alcança seus acionistas e beneficiam estados e municípios, pois a expansão econômica é facilmente detectável, mas, para que se promova um desenvolvimento sustentável, deve haver, necessariamente, melhoria dos indicadores sociais e de preservação ambiental, sendo o desenvolvimento sustentável o resultado das medidas para promover o desenvolvimento econômico em equilíbrio com as medidas de defesa do meio ambiente e de melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos.

Diante dessa importante fonte de recursos, os *royalties* do petróleo, compensações financeiras devidas pelo uso de recursos naturais, representam uma expressiva receita também para o Amazonas, com a implantação do empreendimento da Petrobras na Bacia do Solimões, município de Coari, onde apesar da enorme capacidade de investimento proporcionada pelas “indenizações” do petróleo, não se observa resultados significativos, que destaquem os índices do município em relação ao das demais cidades do estado.

Sendo o petróleo um recurso natural não-renovável, buscar-se-á indagar neste artigo, a necessidade da aplicação dos recursos provenientes dessas compensações em projetos ou atividades econômicas que promovam a melhoria da qualidade vida e uma diversificação das bases produtivas locais, para a criação de novas alternativas de desenvolvimento sustentável para o município, considerando que o petróleo tende a se esgotar.

1. A NATUREZA DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO

O instituto da Compensação ou *royalties* encontra-se constitucionalizado no § 1º do art. 20 da Constituição Federal, que diz o seguinte:

§ 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.

A Constituição Federal Brasileira atribui aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação ou compensação financeira no resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

A definição de *royalty* é trazida pelo Decreto n.º.2705/98¹, que em seu artigo 11 diz que os *royalties* “constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural”, representando a apropriação da sociedade da parcela da renda gerada pela exploração do petróleo e gás natural.

Distinto da compensação ambiental prevista no art. 36, da Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC),² que vinculou o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental à implantação e manutenção de unidade de conservação, os *royalties* são devidos pela utilização do recurso natural não-renovável, não dependem, portanto, da ocorrência de dano ao meio ambiente. Na lei do SNUC, o empreendedor destinará um percentual dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, que será fixado pelo órgão ambiental licenciador, considerando o grau de impacto provocado pelo empreendimento e levará em conta o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental – (RIMA).

¹ BRASIL. *Lei nº 2.705, de 03 de agosto de 1998*. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei 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. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant’Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

² A Lei 9.985/00 regulamenta o art. 225 da Constituição Federal, e institui o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). A compensação ambiental é condicionante no âmbito do licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

Considerando o petróleo como um recurso ambiental não renovável, aliado ao conceito de compensação financeira dos *royalties*, o uso desse recurso deveria buscar minimizar os impactos causados pelo empreendimento, além de buscar alternativas para o momento em que não mais haverá este bem para ser explorado.

É objetivo do Estado³ a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação e para atender a estes objetivos traçados no ordenamento jurídico, o Estado tem de se instrumentalizar, pois esta é sua razão de existir.

Assim, “preche de conteúdo ideológico e valorativo, o preceito retrata os objetivos do Estado [...] tem um destino a cumprir e deve satisfação às finalidades encampadas no ordenamento normativo”⁴ Como explica Martins:⁵

A imposição tributária, como decorrência das necessidades do Estado em gerar recursos para sua manutenção e a dos governos que o administram, é fenômeno que surge no campo da Economia, sendo reavaliado na área de Finanças Públicas e normatizado pela Ciência do Direito.

Da mesma forma que os Tributos, os *royalties* também são responsáveis por valores significativos de arrecadação e aumentam a receita dos municípios, podendo ser um viabilizador de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade de vida da população local, não esquecendo que as futuras gerações não poderão usufruir desse recurso, pois é finito.

Quando se fala em Amazônia, essa discussão de valores vem à tona pela dimensão da floresta tropical e de sua importância para o mundo, seja em termos de biodiversidade, seja em matéria de regulação do clima. Como afirma Benchimol, pela grandeza do patrimônio, que é a Amazônia, “jamais pode ser pecuniarizado, avaliado para leilão, ou colocado à venda nas bolsas de valores”,⁶ pois um patrimônio de tamanha grandeza como dizia, tem valor, mas não tem preço.

³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 de abril de 2006. Art. 3º e seus incisos.

⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 20.

⁵ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de direito tributário*. Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995, p. 9.

⁶ BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia: a guerra na floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p. 279.

Não se trataria então de dar preço de mercado à Amazônia ou a outro bem ambiental, mas, hoje, a cada dia a população percebe que esses bens não são inesgotáveis e existe a necessidade do seu uso racional para manutenção das funções essenciais à vida, como afirma Abelha,⁷ e desta forma passa a ser admitida a fixação de “preço” pelo uso do bem ambiental como forma de impor um uso eficiente e racional para as presentes e futuras gerações.

As reservas de petróleo e gás natural brasileiras encontram-se 90% no mar, chamadas de *off shore*, e apenas 10% *on shore*, ou seja, em terra, caso da Bacia do Solimões. Nas explorações *off shore*, por exemplo, já existem inúmeras propostas legislativas tentando alterar a forma de distribuição. Questiona-se, por exemplo, se o fato de ser a União a proprietária do subsolo e da plataforma continental não deveria a arrecadação beneficiar a sociedade como um todo, dona do recurso.

Silva⁸ distingue duas espécies de recurso ambiental: os renováveis ou não exauríveis, que são aqueles que, uma vez aproveitados em um determinado lugar e num dado tempo, são suscetíveis de ser aproveitados nesse lugar, após um período de tempo relativamente curto.⁹ Os recursos naturais exauríveis ou recursos naturais não renováveis “são aqueles sobre os quais toda exploração traz consigo, inevitavelmente, sua irreversível diminuição”,¹⁰ aqui se incluem o petróleo e as jazidas minerais. Assim, tanto o petróleo como o gás de Coari podem ser classificados como recursos exauríveis ou não-renováveis.

Aumenta, dessa forma, a preocupação com a escassez dos recursos naturais e a Economia tenta incorporar dados monetários aos bens ambientais. A necessidade dessa valoração econômica é destacada pelos economistas como “um importante critério no processo de tomada de decisões na definição de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável”¹¹ e é, muitas vezes, capaz de gerar eficiência no uso dos recursos ambientais.

⁷ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000, p. 229.

⁸ SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo. RT. 2005, p. 90.

⁹ *Ibidem*, p. 90.

¹⁰ *Ibidem*, p. 91.

¹¹ MAIA, Alexandre Gori; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastian Philip. *Valoração de recursos ambientais-metodologias e recomendações*. Campinas: IE UNICAMP, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto116.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

2. UM BREVE PANORAMA DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DOS ROYALTIES QUANTO A DESTINAÇÃO

Embora diante de valores tão expressivos, não existe qualquer vinculação na utilização desse recurso, nem qualquer garantia de que os valores arrecadados serão transformados em investimentos sociais e nenhuma verificação é feita no sentido de identificar a sua destinação.

Atualmente a Lei n.º 9.478/97¹² estabelece a forma de divisão dos *royalties* e participações especiais, mas não esclarece onde se deve utilizar esta receita, embora nem sempre tenha sido assim.

A Lei n.º 2.004/53¹³ estabelecia no art. 27, § 4º, que a aplicação desses recursos deveria ser “preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias”, mas em 1985, mediante a Lei n.º 7.453¹⁴, ficou estabelecida uma ampliação da aplicação dos recursos redigida da seguinte forma:” Preferentemente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento”.

Surge nova regra com a Lei n.º 7.525/86¹⁵, que em seu artigo 7º, § 3º estabelece alteração no art. 27 da Lei n.º 2.004/53, passando a vigorar com a seguinte redação:

§ 3º – Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de

¹² BRASIL. *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. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=365401>>.

Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹³ BRASIL. *Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=366242>.

Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁴ BRASIL. *Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei nº 3257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=367985>.

Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁵ BRASIL. *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. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=368230>> .

Acesso em: 19 de abril de 2006.

rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

A Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989,¹⁶ modificou novamente a redação do art. 27 da Lei n.º 2.004/53, porém manteve a mesma redação no § 3º, redação dada pela Lei n.º 7.525/86, que no seu art. 8º instituiu uma nova regulamentação para o uso:

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 de Administração Direta da União até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal.¹⁷ .

Assim, o artigo 8º recebeu um parágrafo que abre uma exceção para o pagamento de dívidas com a União com a edição da Lei n.º 10.195,¹⁸ de 2001, ou seja, a vedação da utilização dos recursos, quando se tratar de dívidas para com a União e suas entidades. Com o advento da Lei n.º 9.478/1997, a Lei n.º 2.004/1953 foi revogada e a Lei do Petróleo silenciou quanto ao destino que os estados e municípios deveriam dar aos recursos dos *royalties* e aos recursos da participação especial.

Essa grande lacuna é destacada por Santos,¹⁹ referindo-se ao silêncio da Lei n.º 9.478/97 quanto ao destino que os estados e municípios deveriam dar aos recursos dos *royalties* e aos recursos da participação especial.

São recursos públicos federais, cuja utilização não poderia como ato discricionário, ficar ao alvedrio do administrador público estadual ou

¹⁶ BRASIL. *Lei n.º 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, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=372285>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁷ A Lei 8.001 altera percentuais. BRASIL. *Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990*. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. In: Coletânea de Petróleo e Gás. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

¹⁸ BRASIL. *Lei n.º 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10195.htm. Acesso em: 20 de abril de 2006.

¹⁹ SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo: legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro: ano 2, boletim n.º 6, dez. 2004, p. 09.

municipal. A pergunta é: Por que somente os recursos destinados aos Estados, Distrito Federal e Municípios não foram carimbados, isto é, não foram vinculados a nenhuma fonte de despesa? Observe que as receitas provenientes das participações governamentais a título de *royalty* e participação especial, alocadas para órgãos da administração pública federal, tiveram a destinação definidas na própria Lei do Petróleo.²⁰

Diferentemente dos impostos, que não podem ter suas receitas vinculadas, nada impede que a lei vincule os *royalties* à recuperação do meio ambiente, à implementação de políticas públicas que beneficiem a população local, ou ainda, que busquem desenvolver novas tecnologias, lembrando que se trata de um recurso natural não-renovável, sendo devido pela utilização desse recurso.

Santos destaca, analisando os dispositivos referentes à destinação do *royalty* e participação especial, alocados para órgãos da administração pública federal, que, contrariamente à parcela dos estados e municípios, tiveram a destinação definida na própria Lei do Petróleo. A parte do Ministério da Ciência e Tecnologia²¹ foi destinada para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico, a parte destinada ao Ministério, hoje Comando da Marinha, destina-se à fiscalização e proteção das áreas de produção; a parte do Ministério de Minas e Energia destina-se ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural; e 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.

Considerando que “a natureza e a fonte dos recursos são as mesmas”,²² não resta clara a razão da omissão em relação aos estados e municípios. Nesse contexto, o silêncio daquela lei não tem o condão de deixar ao livre-arbítrio do gestor a decisão de escolher o destino a ser dado aos recursos.

3. A FISCALIZAÇÃO DOS ROYALTIES

O Tribunal de Contas da União (TCU) é o “órgão auxiliar de Controle Externo do Congresso Nacional e tem por objetivo examinar os aspectos financeiros, contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais dos diferentes órgãos da administração

²⁰ Ibidem, p. 10.

²¹ Regulamentado pelo Decreto n°. 2.851, de 30 de novembro de 1998.

²² Ibidem, p. 9.

pública direta ou indireta”.²³ Segundo Antunes, auditorias operacionais do TCU cada vez mais examinam os aspectos ambientais das atividades das diferentes entidades públicas. Essa análise permite com que o Tribunal passe a desempenhar um papel importante no contexto da proteção ambiental, fazendo com que os órgãos ambientais tenham de alterar procedimentos administrativos, para cumprir o que foi determinado pelo Tribunal.²⁴

Diante da função do TCU e dos altos valores arrecadados em decorrência da exploração de petróleo e gás, somada à lacuna legal em relação à destinação desses valores arrecadados faz com que a fiscalização pelos Tribunais de Contas ganhe uma importância ainda maior, mas embora a Lei n.º 7.525/86 atribua ao TCU, a competência para fiscalizar a destinação dos *royalties*, desde 1996, com a edição da Instrução Normativa n.º 09/96, eles passaram a ser fiscalizados por meio de inspeções e auditorias, ficando dispensada a apresentação de contas de estados e municípios ao TCU.²⁵

Em 2002, em razão de decisão do Supremo Tribunal Federal, a fiscalização sobre a aplicação dos *royalties* do petróleo voltou a ser considerada competência dos Tribunais de Contas dos Estados.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, mediante Mandado de Segurança contra o TCU, alegou que, quando se dá a transferência dos *royalties* aos estados e aos municípios, age a União na qualidade de intermediária de repasse de receita própria dos Estados e municípios, defendendo ser o Tribunal de Contas do Estado o responsável pela sua fiscalização.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em fevereiro de 2002, tendo como relatora a Ministra Ellen Gracie, deferiu o mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro contra decisão do Tribunal de Contas da União e declarou a inconstitucionalidade do art. 1º, inciso XI, e do art. 198, II, ambos do Regimento Interno do TCU e do art. 25, parte final, do Decreto 1/91, considerando a fiscalização competência do Tribunal de Contas Estadual (TCE), e não do TCU.

²³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 23.

²⁴ *Ibidem*, pp. 23-24.

²⁵ SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Adcoas, 2001, p. 85.

A fiscalização da aplicação dos *royalties* de petróleo em resumo do conteúdo efetivo da decisão proferida pelo Tribunal, que levando em conta o art. 20, § 1º, da Constituição Federal esclarece os pontos principais da decisão:

[...] qualificou os *royalties* como receita própria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira. Entendeu-se também, não se tratar, no caso, de repasse voluntário, não havendo enquadramento nas hipóteses previstas pelo art. 71, VI da CF²⁶ que atribui ao Tribunal de Contas da União a fiscalização da aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município.²⁷

Diante da importância dos numerários arrecadados, Martins ainda nos lembra, referindo-se à arrecadação tributária, mas, que bem poderia se aplicar aos *royalties*, “que o homem não é confiável no poder e tende a identificar-se com o mesmo, tornando o povo não o destinatário final de seu serviço, mas servidor de seus interesses” e assim “não sendo a natureza confiável, Montesquieu formulou a teoria do poder autocontrolável, posto que, se o poder não controlar o poder, este se corromperá e se deteriorará”.²⁸

Com o reconhecimento, pelo STF, da competência de fiscalização do TCE, muitos estados começam a se organizar, para que a parte a eles destinada seja fiscalizada pela Secretaria de Estado da Fazenda, caso do Estado de Sergipe. De acordo com a Lei n.º 5.854, de 22 de março de 2006, art. 19 § 3º, as empresas devem disponibilizar à Secretaria de Estado da Fazenda - SEFAZ, todos os meios para que seja efetuada a medição nos navios transportadores de petróleo para outra unidade da federação. Assim, o estado de Sergipe dispõe-se a acompanhar e fiscalizar as compensações financeiras, decorrentes da exploração de petróleo.

3. O MUNICÍPIO DE COARI

²⁶ O inciso referido na decisão é o seguinte: “VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município”.

²⁷ Royalties e Fiscalização do TCU. *MS 24.312-RJ, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003. (MS-24312)* Disponível em: <http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info298.asp#Royalties%20e%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20TCU> . Acesso em: 20 de abril de 2006.

²⁸ MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de direito tributário*. Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995, p.11.

O Índice utilizado para mostrar o perfil da região de Coari foi o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice foi elaborado pelo O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)²⁹ e não considera apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. O relatório de desenvolvimento humano foi idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1934-1998) com a colaboração do economista indiano Amartya Sen,³⁰ sendo atualmente publicado em mais de cem países. Com o objetivo de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano.

O Atlas de Desenvolvimento Humano³¹, de onde foi colhido os dados apresentados a seguir, é um banco de dados eletrônico dos 5.507 municípios brasileiros e das 27 Unidades da Federação, baseado nos dados dos censos de 1991 e de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo um sistema que disponibiliza informações sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), com indicadores de população, educação, habitação, longevidade, renda, desigualdade social e características físicas do território.

Em 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Coari estava em 0,627,³² considerado pela classificação do PNUD um município de médio desenvolvimento humano,³³ segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano, se o município de Coari mantivesse a taxa de crescimento do IDH-M, apresentada até 2000, data do último censo, levaria 22,7 anos para alcançar São Caetano do Sul - SP, o município com o melhor IDH-M do Brasil (0,919) e 12,5 anos para alcançar Manaus, o município com melhor IDH-M do Estado do Amazonas, que é de 0,774.

Considerando outros municípios do Estado, Coari apresenta uma situação intermediária: ocupa a 33ª posição, sendo que 32 municípios, ou seja, 51,6% do total dos municípios amazonenses estão em situação melhor, enquanto 29 municípios, correspondendo a 48,4%, estão em situação pior ou igual.

²⁹ O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é uma instituição multilateral e uma rede global presente hoje em 166 países, pois está consciente de que nenhuma nação pode gerir sozinha a crescente agenda de temas do desenvolvimento visa prioritariamente o combate à pobreza possuindo uma Rede de especialistas em desenvolvimento.

³⁰ Ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998.

³¹ Disponível no site www.pnud.org.br

³² Dados do IBGE.

³³ IDH entre 0,5 e 0,8.

Em relação aos outros municípios do Brasil, o Atlas classifica a situação de Coari como ruim ocupando a 4.176ª posição, sendo que 4.175 municípios ou 75,8% do total dos municípios brasileiros estão em situação melhor e 133 municípios, o equivalente a 24,2%, estão em situação pior ou igual.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito à vida é o mais primário dos direitos da pessoa humana. Considerando o *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988, conjugado com o princípio da dignidade da pessoa humana, chegamos ao direito à vida digna, que impõe limites à atuação do Estado, de forma a impedir que o poder público o viole, além de implicar uma perspectiva programática de modo que o Estado tenha como meta permanente a concretização de uma vida com dignidade para todos,³⁴ que está prevista também no artigo 170 da Constituição brasileira, portanto a ordem econômica deve assegurar uma existência digna.

A estimativa de utilização das reservas da Bacia do Solimões em Coari é de pouco mais de dez anos, caso não seja descoberto nenhum outro ponto de exploração, assim, há a necessidade de serem viabilizados novos meios de sustentabilidade econômica para a região, diante da esgotabilidade do recurso explorado. É necessário, também, um investimento significativo em políticas públicas visando reverter ou impedir os processos de empobrecimento, buscando moradia digna, saneamento, transporte, e outros serviços públicos básicos para a população e que propiciem uma melhoria na qualidade de vida.

A vinculação da receita dos *royalties* para a implementação dessas políticas públicas traria desenvolvimento real, sustentável, minimizando o custo social comum em empreendimentos de tal envergadura.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Proteção ambiental nas atividades de exploração e produção de petróleo: aspectos jurídicos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

³⁴PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004, p. 108.

BENCHIMOL, Samuel. *Amazônia: a guerra na floresta*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 de abril de 2006.

BRASIL. *Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=366242>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. *Lei nº 2.705, de 03 de agosto de 1998*. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei 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. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. *Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985*. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, alterado pela Lei nº 3257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional de Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=367985>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. *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. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=368230>>. Acesso em: 19 de abril de 2006.

BRASIL. *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, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=372285>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. *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. In: *Coletânea de Petróleo e Gás*. Organizadores: Alfredo Ruy Barbosa e Marcos Alberto Sant'Anna Bitelli. São Paulo: RT, 2004.

BRASIL. *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. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/legin.html/visualizarNorma.html?ideNorma=365401>>. Acesso em: 20 de abril de 2006.

BRASIL. *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10195.htm. Acesso em: 20 de abril de 2006.

MAIA, Alexandre Gori; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastian Philip. *Valoração de recursos ambientais-metodologias e recomendações*. Campinas: IE UNICAMP, 2004. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto116.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2006.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Curso de direito tributário*. Belém: Centro de Extensão Universitária, 1995.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Receitas não tributárias (taxas e preços públicos)*. São Paulo: Malheiros, 1994.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo: Max Limonad, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD BRASIL <Disponível em: <http://www.pnud.org.br/home/>> Acesso em: 20 de abril de 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Elementos de direito ambiental*. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: RT, 2000.

ROYALTIES E FISCALIZAÇÃO DO TCU. *MS 24.312-RJ, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003. (MS-24312)* Disponível em: <http://www.stf.gov.br/noticias/informativos/anteriores/info298.asp#Royalties%20e%20Fiscalização%20do%20TCU> . Acesso em: 20 de abril de 2006.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação*. Petróleo, Royalties & Região. Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro: ano 2, boletim n.º 6, dez. 2004.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. *Royalties do petróleo à luz do direito positivo*. Rio de Janeiro: Adcoas, 2001.

SCAFF, Fernando Facury, TUPIASSU, Lise Vieira da Costa. *Tributação e Políticas Públicas: O ICMS Ecológico*. Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia. Manaus: ano 2, n.º 2, jan./jul, 2004.

SILVA, Américo Luís Martins da. *Direito do meio ambiente e dos recursos naturais*. São Paulo. RT. 2005.

VEIGA, José Eli da. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Senac, 2006.