

ROYALTIES DO PETRÓLEO: NATUREZA JURÍDICA E SUA COMPENSAÇÃO

Enio da Silva MARIANO ¹
Leandro Vieira dos SANTOS ²

RESUMO: O presente trabalho tem por finalidade abordar a natureza jurídica dos royalties do petróleo no Brasil e sua compensação financeira. No Brasil existem diversos tipos de royalties, sendo eles relativos à extração de recursos naturais, dando enfoque aos royalties do petróleo, visando compreender os mecanismos que o direito constitucional em sua essência a Constituição Federal e o direito tributário oferecem à efetivação do direito positivado e as diretrizes das leis que os regulamentam. Verifica que os royalties têm natureza compensatória, uma vez que este visa minimizar os prejuízos naturais causados pela exploração de petróleo nos Estados que a produzem.

Palavras-chave: Royalties. Royalties na Constituição Federal. Natureza Jurídica dos Royalties do Petróleo no Brasil. Compensação.

1 INTRODUÇÃO

O tema em análise é de suma importância, em especial para aquelas pessoas que fazem jus a compensação e aos municípios e Estados que recebe esse benefício.

No primeiro momento analisamos o conceito de Royalties, fazendo um percurso um tanto histórico, para entendermos o que significa. Ademais, para começarmos a estudar alguma coisa temos que iniciar pelo nome, seu significado sua importância.

Sabe-se que a benesse dos Royalties tem mudado de forma significativa a cultura local dos municípios, Estados que recebe a compensação, para tanto o assunto possui uma grande relevância social e cultural, necessário deixar de lado os interesses políticos para a justiça social ser concretizada e as igualdades minimizadas.

¹ Discente do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail: eniodasilvamariano@hotmail.com

² Discente do 5º ano do curso de Direito das Faculdades Integradas “Antonio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. e-mail: Leandro-mirante@hotmail.com

Tivemos por objetivo mostrar que essa compensação que é realizada é de suma importância para o benefício da sociedade local e para facilitar o entendimento sobre os royalties e sua distribuição entre os estados.

Para esse breve entendimento sobre o tema utilizamos da legislação de julgados e doutrinas, eventuais críticas são bem vindas sabendo que o tema não esgota neste artigo.

Passaremos a estudar sobre os Royalties e sua conceituação e compensação.

2 ROYALTIES

2.1 Conceito

O termo royalties não tem origem na nossa Constituição Cidadã.

Os royalties são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra royalties tem sua origem na palavra Royal que significa “da realeza” ou aquilo que pertence ou é relativo ao Rei. Na antiguidade os royalties, designava o direito que eram pagos ao Rei como compensação pela extração e uso dos recursos naturais e minerais existentes em suas terras.

Esta palavra encontra-se dicionarizada na língua portuguesa. No Dicionário da Língua Portuguesa “Aurélio Buarque de Holanda Ferreira” conceitua que destina o seguinte significado: “Importância cobrada pelo proprietário de uma patente para permitir seu uso ou comercialização”.

Logo, os royalties são uma indenização ao proprietário e que não se aplica a qualquer atividade econômica, mas apenas aquelas que se baseiam na extração de recursos provenientes da natureza. É a extração desse tipo de recurso natural e não os seus possíveis impactos no ambiente e na economia que geram direito a royalties.

De maneira acertada ensina Lucas Pericles Pontes:

O termo royalties não tem origem constitucional. A palavra royalties tem sua origem na palavra Royal que significa aquilo que pertence ou é relativo ao Rei. Na antiguidade os royalties eram pagos ao Rei como compensação

pela extração dos recursos naturais existentes em suas terras. Atualmente, nos países sem a monarquia, o Estado assume o papel de rei. Em nosso ordenamento jurídico não é diferente.

No Brasil, os royalties do petróleo podem ser divididos nos royalties propriamente ditos e nas participações especiais, que representam uma forma de compensação diferenciada, proporcional à produção e à rentabilidade de cada campo de petróleo.

3 ROYALTIES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Consta da Constituição da República no artigo 20, incisos V e IX, que são bens da União tanto os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva como os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

E no seu parágrafo 1º dispõe também que Estados e Municípios tem direito a usufruir das participações governamentais na exploração deste patrimônio com participação nos resultados, quanto da compensação financeira. Assim, foi que se firmou a natureza jurídica dos royalties.

Desta forma, à União, pertence à propriedade dos recursos naturais da plataforma continental, da zona econômica exclusiva e dos recursos minerais, bem como do subsolo.

Sobre a diferenciação entre plataforma continental e a zona econômica exclusiva, ensina Fernanda Pennas:

A plataforma continental, conforme o nome já explicita, é prolongação do continente no mar, compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas do Estado Costeiro, além do seu mar territorial, até a distância de 200 milhas marítimas ou em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre até bordo exterior da margem continental." (...) "O país da Costa exerce soberania na plataforma continental para exploração dos recursos naturais, e exerce jurisdição na regulamentação dos usos e operações com ilhas artificiais, instalações e estruturas, das investigações científicas marinhas, na proteção e preservação do meio ambiente marinho." (...) "**A zona econômica exclusiva** é uma faixa que se estende a partir das 12 milhas do mar territorial e vai até 200 milhas marítimas, é sujeita a regime jurídico específico estabelecido pela Convenção. O Estado costeiro nesta área tem soberania para exploração econômica dos recursos naturais das águas, leito e subsolo, e tem jurisdição para colocação de ilhas, instalações e estruturas (**como por exemplo, uma plataforma de exploração de petróleo**), também para fazer investigações científicas marinhas, e para

proteger e preservar o meio ambiente marinho deste espaço. Os demais estados têm direitos assegurados sobre a área em questão, como a liberdade de navegação, de sobrevôo, de colocação de cabos e dutos, operação de navios, entre outras consideradas lícitas e compatíveis com as disposições da Convenção. (grifamos)

Sendo assim, conclui-se que no Brasil os royalties do petróleo pertencem à União e a Constituição Federal é uma garantidora à União, Estados e Municípios de que estes podem gozar, tanto da participação nos resultados, quanto da compensação financeira, das participações governamentais pela exploração de tais recursos.

Existindo esse rateio entre todos os entes da federação, ou seja, até dos Estados não produtores para assegurar o princípio da isonomia, qual seja da igualdade para preservação do pacto federativo.

4 NATUREZA JURÍDICA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL

Para saber qual a natureza jurídica de um determinado instituto é importante fazer uma pergunta.

Qual a razão desse instituto para o Direito?

Em uma linguagem simplificada serve para reparar danos que poderá surgir com a retirada do petróleo, seja ele ambiental, fiscal, financeiro etc... desde já é importante salientar que não é tributo.

É de grande importância lembrar que a Lei n. 2.004/53, em seu art. 27, já trilhava nesse sentido da compensação financeira visando indenizar, sendo a mesma posteriormente revogada pela Lei nº 9.478/97

Assim dispõe:

Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

§ 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.

§ 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

§ 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

Portanto, os Royalties tem natureza de compensação jurídica, para reparação de danos ocasionados pela extração do petróleo o que pode ocasionar danos ambientais o que muita das vezes é irreparável, por exemplo, vazamento de petróleos nas águas marítimas e em decorrência disso afeta a vida marinha trazendo prejuízos para ribeirinhos, pescadores e a comunidade local como um todo, sendo de caráter obrigatório.

5 DA COMPENSAÇÃO

Como dito anteriormente os Royalties não é tributo, mas uma compensação obrigatória. Apesar de ser uma questão polêmica sendo importante diferenciar compensação de tributos.

Nas palavras do Professor Luciano Amaro (2010, pg. 47) ensina que: “Tributo é a prestação pecuniária não sancionatória de ato ilícito, instituída em lei e devida ao Estado ou a entidades não estatais de fins de interesse público”.

A compensação por sua vez, como esplanada no tópico da natureza jurídica tem caráter reparatório.

Sendo assim, ensina Lucas Pericles Pontes que:

A “compensação financeira” tem natureza jurídica de “reparação” por um dano causado ao ente federado, no sentido de repor uma perda, sendo essa perda o pressuposto e a medida da obrigação do explorador, a compensação financeira não está vinculada a exploração, e sim aos problemas que são gerados como danos ambientais e sociais.

Os tributos são devidos para todos os cidadãos, e a compensação é devida os estados e os produtores de petróleo, ou seja, são entre os próprios entes federativos esse rateio.

Ainda, Lucas Pericles Pontes, preleciona que:

Apesar de a definição de tributo ser uma questão conflituosa, pode-se dizer que tributos são valores cobrados para fazer face a custos do estado para oferecer serviços de segurança, educação, saúde, etc. Royalties, no entanto, não têm nada a ver com custos, ou seja, é uma contraprestação

destinada aos Estados e Municípios produtores a fim de minimizar e compensar, por danos que poderão acontecer. A União é responsável pela cobrança dos royalties em nome dos cidadãos brasileiros.

Visto isto, à Constituição Federal de 1988 dedica um dos seus capítulos para tratar em seu artigo 20, §1º, da compensação, que segue:

Art. 20. São bens da **União**:

I - os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos;

II - as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III - os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as que contenham a sede de Municípios, exceto aquelas áreas afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal, e as referidas no art. 26, II;

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos;

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;

XI - as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

§ 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.

§ 2º - A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. (Grifamos)

Como exposto no referido artigo, a Constituição Federal prevê que pertencem à União os recursos naturais, minerais, inclusive o subsolo da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

Em seu parágrafo 1º, dispõe que os Estados e Municípios tem direito a usufruir das participações governamentais na exploração deste patrimônio com participação nos resultados ou então com compensação financeira. Através deste parágrafo, foi que se firmou a natureza jurídica dos royalties, que seria tão somente compensatória pelo uso do bem não renovável.

O artigo 11 do Decreto n. 2.705/98 trás uma denominação de royalties.

Vejamos:

Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem **compensação financeira** devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções. (grifamos)

Nas Leis n. 7.990/89 e 9.478/97 estão fixadas as formas de distribuição deste valor compensatório.

A lei 9.478/97 no seu artigo 45, inciso II, dispõe que: “O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação: (...) II – *royalties*”.

Ainda o art. 47da lei 9.478/97 aduz que: “Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural”.

A Lei n. 7.990/89 instituiu para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo.

Necessária trazer a tona os critérios de participação/compensação pela lei 8001/90, elencando da seguinte forma:

Art. 1º A distribuição mensal da compensação financeira de que trata o inciso I do § 1º do art. 17 da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, com a redação alterada por esta Lei, será feita da seguinte forma:

I – quarenta e cinco por cento aos Estados;

II - quarenta e cinco por cento aos Municípios;

III - três por cento ao Ministério do Meio Ambiente;

IV - três por cento ao Ministério de Minas e Energia;

V – quatro por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT, criado pelo Decreto-Lei nº 719, de 31 de julho de 1969, e restabelecido pela Lei nº 8.172, de 18 de janeiro de 1991.

Trazendo de maneira clara Kiyoshi Harada exemplifica:

Na exploração de recursos hídricos a participação é de 6,75% sobre o valor da energia elétrica produzida, a ser pago pelas concessionárias aos Estados, DF e Municípios em cujos territórios se localizem as instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por reservatórios. No que tange aos recursos minerários, a compensação financeira é de 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, a ser pago pelos detentores de direitos minerários. No que diz respeito ao petróleo, gás natural e xisto betuminoso a compensação financeira devida aos Estados, DF e Municípios é de 5%

sobre o valor bruto desses recursos extraídos, a ser pago pela Petrobrás e subsidiárias, relativamente aos produtos extraídos de seus respectivos territórios onde se fixar a lavra do petróleo, ou se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque do óleo bruto, gás natural ou xisto betuminoso.

Desses 5% pagos pela Petrobrás e subsidiárias, 1,5% ficam pertencendo aos órgãos da União: 1% ao Ministério da Marinha e 0,5% para a formação de Fundo Especial administrado pelo Ministério da Fazenda, a fim de ser distribuído entre os Estados e os Municípios.

Desta forma que é feito o rateio entre os entes da federação perfazendo o caráter reparatório da compensação financeira, ou seja, os royalties.

De maneira diferente acontece quando ocorre na plataforma continental utilizando de outros critérios para os royalties, assim será conforme Harada:

Quando a lavra ocorre na plataforma continental a participação é de:

- a) 22,5% para Estados produtores confrontantes;
- b) 22,5% para Municípios produtores confrontantes;
- c) 15% para Ministério da Marinha;
- d) 7,5% para Municípios afetados por terminais de embarque e desembarque;
- d) 7,5% para formação de Fundo Especial a ser distribuído a todos os Estados e Municípios;**
- e) 25% para o Ministério da Ciência e Tecnologia. (grifamos)

Fazendo uma comparação entre a produção fora da plataforma e na plataforma, verifica-se, que os Estados tem uma redução no percentual dos royalties.

Os royalties não são tributos, pode-se dizer que tributos são valores cobrados para satisfazer os custos do Estado para oferecer serviços de segurança, educação, saúde etc.

Entretanto tem caráter indenizatório sendo que os “*Royalties* não têm a natureza tributária de sorte a se prestar como instrumento redistribuidor da riqueza pelo ente político tributante” (HARADA).

Ao contrário senso, os royalties não têm nada a ver com custos, ou seja, é uma contraprestação destinada aos Estados e Municípios produtores a fim de minimizar e compensar os danos que vier a ocorrer em decorrência da atividade de exploração desses recursos.

A União é responsável pela cobrança dos royalties em nome dos cidadãos brasileiros. Sendo, assim, repasses obrigatórios a título de compensação financeira. Não se trata, portanto, de um pagamento voluntário.

Como preceituado no artigo 20 da Constituição Federal que os royalties são bens da União, desta forma, os bens do subsolo brasileiro não pertencem aos Estados e Municípios aos quais estão inteiramente ligados, dando a entender que Estados e Municípios não devem ser compensados.

Para corrigir este equívoco que desfigurou por completo o instituto dos royalties, é extremamente preciso se utilizar de outras bases para entendermos e chegarmos a real natureza jurídica, e a partir daí precisar sua aplicabilidade corretamente.

Nos termos do artigo 176 da Constituição da República Federativa do Brasil aduz que:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

No contexto as jazidas petrolíferas, e todas as espécies de recursos previstos são de propriedade da União, deste modo, para que haja a sua exploração faz-se necessária prévia autorização da União. Além desta autorização, em virtude desta exploração, o explorador deve fazer o pagamento de contraprestações financeiras como forma de indenizar/reparar e integrar a sociedade pela utilização de tais recursos.

O Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de em relação ao regime jurídico dos royalties, de apreciar tal questão em alguns julgados, interpretando o dispositivo constitucional acima no sentido de que a compensação financeira tem natureza jurídica de reparação por uma perda ou dano causado ao ente da república.

No mesmo entendimento foi o voto do Relator, Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.800:

Essa compensação financeira há de ser entendida em seu sentido vulgar de mecanismo destinado a recompor uma perda, sendo, pois, essa perda, o pressuposto e a medida da obrigação do explorador. [...] A compensação

financeira se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera.

Por fim, os royalties do petróleo ou como queira a compensação financeira no Brasil têm natureza jurídica de compensação financeira e são devidos à União e aos Estados produtores de petróleo com a finalidade de minimizar danos.

6 CONCLUSÃO

Como visto, os royalties tem regulamentação no ordenamento jurídico Brasileiro e sua natureza jurídica, por todos os entendimentos acima declinados tem natureza compensatória visando evitar lesões e danos para os estados e aqueles que produzem petróleo.

Malgrado essa espécie de indenização, não mais das vezes não atinge sua finalidade, qual seja de reparar danos, mas serve de sustento para os “mensalões da vida” e enriquecimento de políticos desviando essa verbas que são de grande importância para a cultura local.

Para a justiça ser feita os interesses mesquinhos deve ser deixado de lado, *data vênia*, muitos gestores da máquina pública não tem a mínima sensação de melhorar a qualidade de vida de seus compatriotas, desta forma a dignidade da pessoa humana que expressamente foi colocada na Carta Máxima da República fica de lado, inerte a sociedade que efetivamente necessita.

Entretanto estamos no topo dos países que produzem a matéria prima deseja por tantos outros países que não tem uma zona costeira como a nossa devemos cuidar do que é nosso se não iremos cair no erro de gastar de maneira inconsciente esta riqueza, além disso, os interesses partidários que podem ainda mais prejudicar devem ficar em segundo plano, destarte visando a integração nacional.

Essa disputa pelos créditos dos royalties acaba por minar a correta divisão, ora aqui esplanada, fazendo vista grossa para real aplicação da legislação em vigor tratando a respeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

Brasil. **Lei 9.478/1997**. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478compilado.htm>. Acesso em 14 de março de 2014.

Brasil. **Lei 8.001/90**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001compilado.htm. Acesso em 14 de março de 2014.

Brasil. **Lei 2.004/53**. disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm. Acesso em 14 de Março de 2014.

Brasil. **Decreto 2.705/98**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm>. Acesso em: 14 de março de 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2.^a edição revista e ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16^a ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HARADA, Kiyoshi. **Royalties do petróleo**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=770. Acesso em 14 de Março de 2014.

RECURSO EXTRAORNDÁRIO Nº 228.800/DF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=51182>. Acesso em 03 de março de 2014.

PENNAS, Fernanda. **Aspectos Constitucionais da exploração de petróleo e gás natural e o panorama de exploração do pré sal**. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-16/RBDC-16-025Artigo_Fernanda_Pennas acesso em 03 de março de 2014.

PONTES, Lucas Pericles. **Natureza jurídica dos royalties do petróleo e a compensação financeira pela exploração**. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7632: Acesso em 14 de março de 2014.