
CONCLUSÕES

Não é exagero afirmar que o uso eficiente das receitas petrolíferas é condição *sine qua non* para que o Brasil caminhe definitivamente em direção ao desenvolvimento, entendida esta expressão não apenas sob a perspectiva de mero crescimento econômico, mas também de elevação nos padrões de qualidade de vida da população.

A realização de estudos que visem discutir a forma como são alocadas tais receitas é essencial para que a riqueza gerada com a produção do petróleo, na recém-descoberta região do pré-sal, não promova apenas mais um “surto” de crescimento no país. Se assim for, corre-se o risco de transformar essa benesse concedida pela natureza em apenas mais um ciclo econômico, que invariavelmente chegará ao fim, como historicamente exemplificam os ciclos da cana-de-açúcar, da borracha e do café, que declinaram levando consigo a oportunidade de promover um desenvolvimento nacional duradouro.

A revisão da natureza jurídica dos *royalties lato sensu* para fins de classificação na Lei Orçamentária dos entes federativos brasileiros, por meio do reconhecimento de que constituem receitas de capital e não receitas correntes, é um passo importante nesse sentido. Tal procedimento impõe um maior rigor à sua utilização, proibindo aplicá-los em despesas correntes, medida que tende a tornar mais eficiente o seu gasto.

Tal conclusão, contudo, só foi possível após um longo percurso argumentativo, no qual se realizou uma profunda revisão tanto da natureza jurídica atribuída aos contratos petrolíferos, como da receita pública arrecadada pelo Estado em razão destes.

Por se basear em novas concepções acerca de institutos já consagrados, esta tese foi construída seguindo um encadeamento lógico de ideias, de modo que a conclusão do capítulo precedente servia de premissa para a compreensão do capítulo seguinte. Em razão disso, a conclusão final encontra-se conectada àquelas formuladas desde o início do estudo, motivo pelo qual se optou por concluir este estudo por meio da retomada de todas elas, organizadas de maneira pontual, o que facilita a exposição do raciocínio:

Capítulo 1 – O Direito Internacional assegura aos Estados Nacionais, por meio do princípio da soberania sobre os recursos naturais, o exercício de uma liberdade na escolha da melhor forma para explorar seus recursos. Não impõe a adoção de um regime de propriedade que deve ser seguido, nem algum tipo de modelo contratual a ser adotado. Podem optar por qualquer um dos caminhos possíveis, que se restringem basicamente a dois: (i) as jazidas pertencem ao proprietário da terra, conforme ainda se verifica nos Estados Unidos; ou (ii) pertencem ao Estado, sendo o seu proprietário o ente central ou o ente subnacional onde os recursos estão localizados, assegurando-se a possibilidade de nacionalização, expropriação ou requisição das áreas concedidas, quando existam razões de utilidade pública, segurança ou interesse nacional que se revelem como superiores a meros interesses particulares, seja de agentes internacionais ou nacionais.

Capítulo 2 – A potencial alienação a que está sujeito o petróleo é a condição que o identifica como bem dominical, diferenciando-o dos bens de uso comum do povo e de uso especial. Estes podem sofrer avaliação econômica, porém se encontram sob o uso direto ou indireto da Administração, motivo por que não podem ser alienados sem que haja ato prévio de desafetação.

Mesmo passíveis de disposição, os bens dominicais não deixam de cumprir finalidades públicas, podendo o Estado regular o seu uso, ainda que realizado por particular, com vistas a atender aos objetivos de interesse coletivo, como faz o Estado brasileiro com relação ao petróleo, em que o ente público possui total liberdade para decidir quando, quais e com que periodicidade serão licitados blocos para exploração e eventual produção, além de ter à sua disposição uma série de mecanismos de controle tanto do nível de produção, como para sua comercialização.

Capítulo 3 – Ao analisar as espécies de *contratos de concessão para uso de bens públicos*, verificou-se que esse tipo de concessão pode se apresentar sob *duas modalidades*: a de *exploração* ou a de *simples uso do bem público*. Na primeira, confere-se ao contratado, além do uso, um poder de gestão dominial que o autoriza, inclusive, a dispor de parcelas do bem. A segunda, como o próprio nome sugere, atribui-se apenas a possibilidade de uso do bem público.

Com relação ao petróleo, a doutrina costuma enquadrar o objeto dos contratos de exploração e produção desse recurso, seja em que modelo for (contrato de concessão, partilha da produção ou contrato de serviço), naquela primeira espécie, isto é, entre os *contratos de concessão para exploração de bem público*.

Contudo, não é possível atribuir aos contratos petrolíferos natureza de contrato para exploração de bem público, tendo em vista que por meio destes se autoriza tão só o uso com disposição *parcial* da coisa, sem alteração da substância do bem principal. Por meio dos contratos petrolíferos, o petróleo armazenado nas jazidas tem sua propriedade gradualmente transferida à companhia petrolífera. Desse modo, a retirada de cada barril leva à exaustão da jazida, motivo por que é absolutamente impossível falar em uso com poderes de disponibilidade, uma vez que, ao final, haverá o esgotamento do bem principal. Assim, o que de fato ocorre é a alienação de um bem ao particular, não uma concessão para uso.

Capítulo 4 – Depois de extraído o petróleo, poderá o Estado auferir receitas públicas com a sua comercialização, seja por meio de contrato de compra e venda, em instrumento apartado daquele firmado com a empresa que explorou e produziu o recurso (contrato de partilha e de serviço), seja diretamente com esta, por meio de acordo de compra e venda inserto no contrato de E&P (contrato de concessão). Nas duas hipóteses, a receita pública arrecadada terá natureza de preço público, devido em contraprestação à alienação de um bem público.

Nesse contexto, concluiu-se que os *royalties lato sensu* pagos pelas empresas petrolíferas consistem no preço devido ao Estado em contraprestação à alienação de um bem público, sempre que o negócio jurídico de compra e venda de petróleo estiver previsto, concomitantemente, no contrato de exploração e produção.

Capítulo 5 – Atualmente, a União e os demais entes da federação registram toda a receita obtida com a venda do petróleo, em suas respectivas Leis Orçamentárias, como receita corrente patrimonial, devida em razão do usufruto de um bem público.

Contudo, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que serve de guia para a elaboração do Orçamento, define receitas patrimoniais como sendo o “ingresso *proveniente da fruição do patrimônio*, pela exploração de bens imobiliários ou mobiliários, e da participação societária” (2009, p. 24, grifos nossos).

Assim, ao classificar os *royalties lato sensu* como receitas correntes em suas Leis Orçamentárias, os entes políticos conferem a essas receitas uma natureza que não se coaduna com a melhor técnica jurídica, visto que não decorrem da *fruição* ou *usufruto* de um bem público, mas sim de sua alienação.

Portanto, faz-se necessário que as Administrações Públicas federais, estaduais e municipais revejam sua interpretação acerca da natureza jurídica dessas receitas, passando a enquadrá-las em suas leis orçamentárias, em obediência à Lei n. 4.320/64, como receitas de capital. Tal iniciativa deve partir, necessariamente, da Administração Pública federal, que uma vez registrando esses valores como receitas de capital, torna obrigatório, por força do disposto no artigo 11, parágrafo 2º, da Lei n. 4.320/64, em conjunto com o artigo 44 da LRF, que Estados e Municípios procedam da mesma forma, independentemente da edição de qualquer Lei, porquanto se trata apenas de uma mudança de postura interpretativa.

Capítulo 6 – Após ingressarem nos cofres do Tesouro Nacional, as receitas públicas pagas a título de *royalties lato sensu* pelas companhias petrolíferas deverão ser distribuídas aos beneficiários eleitos pela legislação, em obediência ao artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Uma parte permanecerá com a União, e outra será destinada a Estados e Municípios, notadamente aqueles em cujo território sejam desenvolvidas atividades extrativas.

Como visto, a repartição das receitas no Estado brasileiro suscita uma série de controvérsias econômicas e políticas, as quais, conforme demonstrado, se irradiam também no campo jurídico.

Foram respondidos questionamentos importantes, tais como: quem deverá efetuar o pagamento *dos royalties lato sensu*? Quem são exatamente os beneficiários dessas receitas, enunciados no artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal? Que espécies de receitas devem ser entregues aos entes beneficiários? Toda e qualquer receita não tributária arrecadada de companhias petrolíferas? O que a Constituição quis dizer com participação no resultado ou compensação financeira pela exploração? Qual a medida da participação de cada ente?

Por fim, verificou-se que o *quantum* devido aos entes produtores deve ser obtido à luz do princípio da razoabilidade. Tal princípio deve servir, ao Legislativo, como parâmetro para o estabelecimento das alíquotas das receitas petrolíferas a serem transferidas, e ao Judiciário, para a sua revisão, caso as alíquotas estabelecidas pela legislação não sejam razoáveis. Isso tanto pode se verificar seja porque tais receitas não compensam devidamente os entes subnacionais, seja por destinarem a estes um montante muito superior ao adequado, em detrimento de toda a federação, uma vez que esses recursos são provenientes de um bem que pertence à União.

Capítulo 7 – A alteração na classificação das rendas petrolíferas, conforme sugerido no presente estudo, de receitas correntes para receitas de capital, altera o seu regime de aplicação, limitando o seu gasto a cobrir despesas de capital.

Essa mudança teria início, necessariamente, na classificação dos *royalties lato sensu* da Lei Orçamentária Anual da União. Estes passariam a ser registrados como receitas de capital, assim como deverá ocorrer com a receita obtida com a venda do petróleo *in natura*, obtido pela União por meio dos contratos de partilha da produção.

Uma vez registrados na Lei Orçamentária Anual do ente central como receitas de capital, estariam adstritos a financiar despesas de capital, que, segundo o artigo 12 da Lei n. 4.320/64, constituem investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

Essa nova classificação da receita promovida pela União teria impacto direto também na forma como devem ser registradas as compensações financeiras repassadas aos Estados e Municípios. Como o artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda a aplicação das receitas de capital para o financiamento da despesa corrente, elas não poderiam ser transferidas aos Estados e Municípios a título de transferência corrente, que é uma forma de despesa corrente, mas tão só como transferência de capital. Assim, os beneficiários dos recursos repassados também estariam limitados a utilizá-los em investimentos ou inversões financeiras, conforme determina o parágrafo 6º do artigo 12 da Lei n. 4.320/64.

Capítulo 8 – A partir das análises do SNA, GFS e do Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais publicado pelo FMI, demonstrou-se que a controvérsia acerca da natureza jurídica da renda petrolífera, notadamente dos *royalties*, é um problema concreto, existente em todo o mundo, e que precisa ser enfrentado para que se alcance um nível de classificação da receita pública mais condizente com o princípio da transparência e sustentabilidade fiscal. A presente Tese buscou oferecer contribuições neste sentido.

Apontou-se como causa para que ainda hoje os *royalties* continuem sendo classificados como *rent*, a despeito de todos os efeitos negativos para as finanças públicas que isso representa, a escassez de estudos aprofundados com o objetivo de analisar as drásticas mudanças por que passou o instituto da concessão petrolífera e o regime de propriedade dos recursos naturais ao longo da história.

