XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

EVERTON DAS NEVES GONÇALVES

SAMANTHA RIBEIRO MEYER-PFLUG

SUSANA CAMARGO VIEIRA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito econômico e desenvolvimento [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;
Coordenadores: Everton Das Neves Gonçalves, Samantha Ribeiro Meyer Pflug, Susana Camargo Vieira – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-041-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO*

Apresentação

Apresentação do GT: DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO

Evento: XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, SE.

Honra-nos o convite para a coordenação do Grupo de Trabalho (GT) Direito Econômico e Desenvolvimento feito pela Direção do XXIV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que, neste ano de 2015, completa seus vinte e cinco anos de existência. O evento transcorreu entre os dias 03 a 06 de junho próximo passado. Uma jornada e tanto de árduo e profícuo trabalho iluminando os caminhos da Pós-Graduação em Direito no Brasil. Destarte, cumpriu-nos a fácil e, da mesma forma, difícil tarefa de avaliação e seleção dos artigos submetidos ao GT Direito Econômico e Desenvolvimento. Fácil, porque foi, indubitavelmente, prazeroso ler o trabalho de gente apaixonada pelo nosso, sempre, indispensável Direito Econômico e, por óbvio, difícil, pelo fato de termos que selecionar, dentre os tantos trabalhos submetidos, excelentes trinta e dois artigos. Na tarde da bela Aracaju, em Sergipe, reunimo-nos, apresentamos textos e discutimos academicamente, defendemos teorias e apontamos necessidades de mudanças para a economia nacional indelevelmente dirigida pela Lei de Direito Econômico. Resta, cada vez mais, visível o interesse das Escolas de Direito e dos Programas de Pós-Graduação pelo estudo do Direito Econômico ombreado pela Análise Econômica do Direito apontando para as necessárias soluções de política econômica, normativa e judicial, segundo promissora e eficiente criação e aplicação do Direito Brasileiro.

Há dez anos, desde 2005, o CONPEDI vem trabalhando as áreas do Direito Econômico e da Análise Econômica do Direito em GT ´s específicos, sempre, com a submissão de número expressivo de trabalhos acadêmicos. Assim, é notório o interesse dos pesquisadores, estruturando seus grupos de pesquisa, estudando os problemas sócio-econômicos e propondo soluções que extrapolam as discussões na Academia para encontrarem aplicabilidade no mundo real.

Como é de conhecimento geral, a economia brasileira atravessa momento difícil. Por isso mesmo sempre é bom lembrar que nosso mercado é bem público, constitucionalmente protegido. E não poderia haver melhor momento para que nossos estudiosos de Direito Econômico se dediquem a reflexões sobre o papel que esse mesmo Direito Econômico;

enquanto lei e práxis normativo-jurídica, deve e pode desempenhar na busca de um novo modelo de desenvolvimento, de caráter sustentável, que preserve conquistas arduamente alcançadas, mas leve em conta o contexto atual de crise ambiental e social.

Já se disse que nosso Direito e, em especial a Ordem Pública da Economia, veem flexibilizando as relações entre capital e trabalho, trazendo mudanças que precisam ser analisadas sob viés distinto daquele do tradicional direito individualista - que desconsidera a reciprocidade entre os agentes econômicos, sujeitos de direito que precisam de persuasão para tomada de decisão na direção de um ótimo que, se eficiente, não pode desconsiderar todos os valores (variáveis) que se apresentam para o cálculo econométrico-jurídico (quiçá ao abrigo do Princípio da Eficiência Econômico-Social (PEES).

Tanto esforço dispendido no estudo do Direito encontra guarida no CONPEDI evento que vem se agigantando a ponto de merecer, agora, reforma institucional. Registre-se, pois, nosso orgulho por ter ouvido pesquisadores de Direito Econômico que buscam tão desejável desenvolvimento. É com prazer que constatamos, neste XXIV CONPEDI, a evolução na qualidade dos artigos apresentados (o que se pode presumir se deva tanto a novos parâmetros estabelecidos pela Organização quanto à conscientização da importância da qualidade da pesquisa por parte de instituições de ensino e de seus docentes e discentes), bem como a continuidade e fortalecimento do fundamental diálogo acadêmico entre (tão) diferentes regiões do Brasil.

Como prova o número de artigos selecionados (depois de rigoroso e competitivo processo) para este GT, afirma-se, na Academia, o papel do Direito Econômico como indutor da única forma de desenvolvimento que se deveria buscar, se o objetivo final for chegar a desenvolvimento justo (tanto inter quanto intragerações), que atenda e preserve interesses de todos e assegure a sobrevivência da vida na Terra o Desenvolvimento Sustentável, fundado no tripé economia, meio ambiente e direitos humanos.

Buscamos aqui organizar os trabalhos de maneira a conduzir a reflexão d(o) (a) leitor (a) sobre o processo de reorganização social hoje vivido (com maior ou menor consciência) não só em escala nacional, mas também planetária. Qual o nosso papel, enquanto Acadêmicos, no desenho desse novo Contrato Social? Qual o papel de antigas (e novas) Instituições? E, mais especificamente, como o Direito pode ser usado para promover e induzir Desenvolvimento?

A ideia não é nova mas tem crucial importância. Em 2012 a LXXV Conferência da International Law Association , que desde a década de setenta vinha discutindo em seus Comitês Internacionais o papel do Direito Econômico na busca do desenvolvimento (no

contexto da decretação, pela Organização das Nações Unidas, das Décadas do Desenvolvimento que levaram à discussão da Nova Ordem Econômica Internacional-NOEI) um longo percurso que começou com a discussão sobre a existência (ou não) de um direito ao Desenvolvimento criou o Comitê Internacional que atualmente discute o papel do Direito Internacional na gestão sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento . Talvez o aspecto mais relevente, nessa discussão, seja o papel do Direito como indutor de comportamentos desejáveis, indo além da obviamente importante preocupação com punir os indesejáveis.

Um rápido olhar sobre o índice deste volume mostra a preocupação de nossos acadêmicos em não apenas analisar e diagnosticar problemas, mas em contribuir para esse processo novos desafios exigem novas soluções. Daí nosso orgulho e satisfação em ver o CONPEDI e mais especificamente, nosso GT - atingindo seu objetivo de tornar-se um canal de discussão, reflexão, e propositura de ideias e soluções, compartilhando-as com as forças jurídico-político-econômicas institucionalizadas em nosso País na busca de nosso tão falado e desejável Bem Comum.

Assim, escolhemos, dentre os trinta artigos apresentados no GT, três grupos de trabalhos que, harmonizados em Capítulos específicos, podem contribuir tanto com a Revista de Direito Econômico do Desenvolvimento quanto com o Livro de Direito Econômico do Desenvolvimento. Assim, distribuímos os artigos em três Capítulos: Direito Econômico e Intervenção Estatal; Direito Econômico e Desenvolvimento Sustentável; e, finalmente, Direito Econômico e o futuro?

Apresentemos, então, os trinta trabalhos submetidos ao crivo público da Academia no harmonioso espaço da Universidade Federal de Sergipe (Capital de povo tão alegre e atencioso para com todos nós).

Ao fazê-lo, desejamos a todos profícua leitura.

Aracajú, SE, 06 de junho de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professora Doutora Samantha Meyer Pflug - Uninove

Professora Doutora Susana Camargo Vieira - UIT

Professor Doutor Everton das Neves Gonçalves UFSC

PARTE I: DIREITO ECONÔMICO E INTERVENÇÃO ESTATAL

AS CLÁUSULAS DE CONTEÚDO LOCAL E A LIVRE CONCORRÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA COM ENFOQUE NA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL BRASILEIRA

Matheus Simões Nunes

Yanko Marcius De Alencar Xavier

PLANO DE DESENVOLVIMENTO MINEIRO INTEGRADO: OPÇÃO PELO ESTADO REGULADOR OU PELO ESTADO GARANTIDOR?

Giovani Clark

Berenice Reis Lopes

A INTERVENÇÃO INDUTORA DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INCENTIVOS FISCAIS À MINERAÇÃO INDUSTRIAL NO PARÁ E A GARANTIA DE CONTRAPARTIDA À SOCIEDADE

Prudêncio Hilário Serra Neto

Suzy Elizabeth Cavalcante Koury

INFLUÊNCIA DAS NORMAS REGULATÓRIAS NA ESTRUTURAÇÃO JURÍDICA DE PROJETOS DE CONCESSÃO DE CRÉDITO PARA O SETOR DE BIOCOMBUSTÍVEIS

Alexandre Ferreira de Assumpção Alves

Carolina Schabbach Oliveira Ribeiro

O NOVO MODELO DE DISTRIBUIÇÃO E APLICAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL E SUA IMPORTÂNCIA PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Francisco Carlos Duarte

Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto

RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA E O DIREITO PÚBLICO PARA A COMPREENSÃO DO MARCO JURÍDICO DO PRÉ-SAL

Rafael Alem Mello Ferreira

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Karlla Karolinne França Lima

Maria Clara Damião de Negreiros

ANÁLISE CRÍTICA DA CONTRARREFORMA DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PETROLÍFERO

Daniele de Oliveira Nunes

A REGULAÇÃO ECONÔMICA NO BRASIL E SEUS IMPACTOS SOBRE O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

Gustavo Assed Ferreira

UMA PERSPECTIVA ESPACIAL DO DIREITO ECONÔMICO: REPASSE CRÍTICO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (DECRETO N.º 6.047, DE 22 DE FEVEREIRO DE 2007)

Roberto Guilherme Leitão

EVOLUÇÃO COMPARATIVA DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DE CONCEITOS MODERNOS DE DESENVOLVIMENTO

Felipe Felix e Silva

A GOVERNANÇA CORPORATIVA E O CORPORATE SOCIAL RESPONSIBILITY SOB O PRISMA DA LEI ANTICORRUPÇÃO BRASILEIRA

Carolina Araujo De Azevedo

José Eduardo Araujo de Azevedo Siqueira

A FUNÇÃO SOCIAL DA EMPRESA: UMA ANÁLISE CONTRIBUTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÔMICO SOB A PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

Léa Aragão Feitosa

Kely Cristina Saraiva Teles Magalhães

PARTE II. DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O EMPREENDEDORISMO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 COMO AXIOMA PARA O DESENVOLVIMENTO

Rafael Carmezim Nassif

Carlos Eduardo Pereira Dutra

A TUTELA JURÍDICA DA ÁGUA SUBTERRÂNEA NO ESTADO DO AMAZONAS

Bárbara Dias Cabral

Taynah Litaiff Isper Abrahim Carpinteiro Péres

ECONOMIA SUSTENTÁVEL A PARTIR DA SOCIEDADE DE CONSUMO: DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

Rodrigo dos Santos Azevedo

José Querino Tavares Neto

REGULAÇÃO DA ENERGIA ÉOLICA E DESENVOLVIMENTO HUMANO: EXPERIÊNCIAS NO SEMIÁRIDO POTIGUAR

José Albenes Bezerra Júnior

Raquel Araújo Lima

PLANEJAMENTO ENERGÉTICO: USO RACIONAL DAS ENERGIAS RENOVÁVEIS PARA GARANTIA DE UM DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO NO BRASIL

Grazielly Dos Anjos Fontes

DA CRISE À SUSTENTABILIDADE ENERGÉTICA: OS DESAFIOS DO SETOR ELÉTRICO BRASILEIRO

Sérgio Alexandre De Moraes Braga Junior

Victor Hugo Gurgel Costa

A OMC E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NA RODADA DO MILÊNIO

Norma Sueli Padilha

Mariangela Mendes Lomba Pinho

PARTE III. DIRETO ECONOMICO E O FUTURO?

INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO COMO REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E HUMANO

Ely Jorge Trindade

Roberta Trindade Martins Lira

A CONCRETIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO POR MEIO DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Marcus Pinto Aguiar

Luiz Alberto Gomes Barbosa Neto

O DESENVOLVIMENTO DA ORDEM SOCIOECONÔMICA E A BUSCA PELA FELICIDADE

Guilherme Misugi

Natália Brasil Dib

DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO CAMINHO AO ABANDONO DA PRECIFICAÇÃO DO HOMEM E A BUSCA PELA VALORAÇÃO DO SER: UM DESAFIO JURÍDICO NO SÉCULO XXI

Alana Ramos Araujo

José Flôr de Medeiros Júnior

DOS PRIMÓRDIOS DE ROCHDALE À CONSOLIDAÇÃO DO COOPERATIVISMO COMO FONTE DE DESENVOLVIMENTO

Paulo Ricardo Opuszka

Pedro Augusto Cruz Porto

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO EM FORTALEZA: ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS IDEALIZADAS NOS PLANOS PLURIANUAIS 2010 - 2013 E 2014-2017

José Diego Martins de Oliveira e Silva

Julianne Mendonça Barreto

ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO, TRIBUTAÇÃO E JUSTIÇA SOCIAL

Fernanda Priscila Ferreira Dantas

Maria Dos Remédios Fontes Silva

A (IN) CAPACIDADE CONTRIBUTIVA DO SUPERENDIVIDADO

Jean Eduardo Aguiar Caristina

A QUEBRA DA ISONOMIA ENTRE OS CONSUMIDORES PELA EXIGÊNCIA DA PRÁTICA DE PREÇOS UNIFORMES NAS VENDAS REALIZADAS MEDIANTE PAGAMENTO VIA CARTÃO DE CRÉDITO

Fabrício Orpheu Araújo

Marcelo Luiz Seixas Cabral

É POSSÍVEL A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR?

Orlando Celso Da Silva Neto

REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO A PARTIR DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

THE REGULATION OF THE PUBLIC POLICIES FOR DEVELOPMENT FROM OIL ROYALTIES

Karlla Karolinne França Lima
Maria Clara Damião de Negreiros

Resumo

A busca por uma garantia de retorno das riquezas do pré-sal à sociedade tem como objetivo reverter os recursos provenientes da extração de petróleo e gás em um fator impulsionador do desenvolvimento justo, distributivo e progressista. Os bônus provenientes da exploração do pré-sal devem trazer não só um retorno econômico, mas também social. Este trabalho tem como principal objetivo analisar a destinação dos royalties do petróleo como uma garantia do desenvolvimento sustentavél. Busca-se demonstrar como os recursos advindos da exploração petrolífera podem garantir o desenvolvimento econômico, ambiental e social. Para isto, faz-se necessária a investigação do regime jurídico pátrio e do papel da Agência Nacional do Petróleo (ANP) na fiscalização das atividades decorrentes da exploração petrolífera, com o fito de minimizar as desigualdades sociais e regionais, com vistas ao desenvolvimento nacional, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. Diante disto, o trabalho busca propor um novo marco regulatório e a implementação de políticas públicas de distribuição de royalties pode funcionar como instrumentos ativos para o desenvolvimento nacional e regional, através minimização das desigualdades e efetividade dos objetivos constitucionais. Para a análise em apreço, utilizam-se como método de abordagem o hipotético-dedutivo, como métodos de procedimento o funcionalista-sistêmico, histórico e comparativo, e como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Políticas públicas, Royalties do petróleo.

Abstract/Resumen/Résumé

The search of the a guaranteed return from the wealth from pre-salt to society aims to reverse the resourses from the extraction of oil and gas as a driving factor of the fair, distributive and progressive development. The bonuses from the exploration of the pre-salt should bring not only an economic, but also social returns. This reserarch aims to analyze the allocation of oil royalties as a guarantee of sustainable development. It seeks to demonstrate how the resourses from oil exploration can ensure economic, environmental and social development. For this, it is necessary to investigate the national legal system and the role of the National Oil Agency (ANP) in overseeing the activities arising from oil exploration, with the goal of minimizing the social and regional inequalities, with a view to the national development, which is one of the fundamental objectives of the Federative Republic of Brazil. Hence, the

research attempts to propose a new regulatory framework and the implementation of public policies for the distribution of oil royalties in a way it can work as an active instruments for national and regional development by minimizing inequalities and effectiveness of constitutional objectives. For the analysis at hand, are used as a method of the hypothetical-deductive approach, as methods of procedure the functionalist-systemic, historical and comparative, and as research techniques are used the bibliographic and documentary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Development, Public policies, Oil royalties.

1 INTRODUÇÃO

O petróleo tem sido apontado como principal agente influenciador da economia, das relações sociais, relações políticas e de toda uma teia de relações na qual se faz presente. Consequentemente, a ciência tem se voltado cada vez mais para a análise da repercussão deste bem na vida das pessoas. Trata-se, pois de um tema bastante presente em nosso cotidiano, e que devido às amplas repercussões econômicas, ambientais e sociais, requer um olhar diferenciado por parte daquele pretende estudá-lo.

O petróleo é um bem não renovável, cuja exploração é fonte geradora de grandes riquezas e por ser um bem de caráter público, discute-se neste trabalho como a destinação dos seus *royalties* pode garantir o desenvolvimento nacional. Questiona o porquê destes recursos não serem repassados igualmente em prol da maior distribuição das riquezas e da minimização das desigualdades sociais e regionais, e qual o papel do direito dentro deste contexto.

Outro ponto importante é analisar a possibilidade de haver uma união entre o amplo conceito de desenvolvimento regional e nacional com a indústria e mercado do petróleo, segundo o paradigma do federalismo cooperativo e quais são os fatores que se opõem contra isso. Discute-se também acerca da possibilidade de solucionar os problemas oriundos da exploração do petróleo, relativos às modificações socioeconômicas que sua riqueza gera e a preservação do meio ambiente, buscando assim, atingir o desenvolvimento sustentável.

A análise do desenvolvimento econômico promovido pelo mercado do petróleo, como fator primordial para a evolução social e não apenas para o uso em beneficio de poucos é de fundamental importância. Desta forma, aborda-se o tema sob a ótica da indústria petrolífera amparada pelo Estado Regulador de maneira a almejar o direito fundamental previsto na Constituição Federal, qual seja, o direito de todos ao desenvolvimento.

A exploração petrolífera é uma atividade de alto risco e alto custo, entretanto o lucro gerado por esta atividade supera as suas dificuldades. Os *royalties* do petróleo, aqui estudados, correspondem à apenas uma das modalidades de participação governamental na exploração petrolífera. A Agência Nacional do Petróleo (ANP) é a responsável pela fiscalização das atividades decorrentes desta exploração, a ela cabe fiscalizar o desenvolvimento econômico, social e do meio ambiente, ou seja, cabe a ANP fiscalizar e também incentivar o desenvolvimento sustentável da indústria do petróleo.

Investigar o desenvolvimento sustentável através da correta destinação dos *royalties* petrolíferos é o objetivo deste estudo. Busca-se aqui analisar qual a melhor forma para que

isto ocorra de fato e para que estes recursos não fiquem restritos nas mãos de poucos. Analisar como pode haver uma melhor distribuição destes recursos para que assim haja o real desenvolvimento de toda a população e de todas as áreas do país e não apenas o desenvolvimento das áreas nas quais se encontram as jazidas.

2 A IMPORTÂNCIA DOS ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A relação entre energia e desenvolvimento mostra que os elevados níveis de dependência, a desarticulação entre os setores energéticos, as políticas centralizadoras baseadas apenas na oferta de energia, a inadequação às necessidades fundamentais, e os danos ao meio ambiente, proporcionaram o crescimento das disparidades econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. (REIS; FADIGAS; CARVALHO, p. 23, 2005). Nesse contexto, o aumento das necessidades energéticas dentro do paradigma atual de desenvolvimento induz a necessidade de melhoria dos sistemas de energia, de redução dos danos ambientais, e de minimização das desigualdades sociais e regionais.

A partir da globalização e a da busca pela diversificação da matriz energética mundial surgiu a necessidade de abertura do mercado de petróleo. Esse contexto induziu os Estados Unidos a reunir investimentos para a exploração do petróleo, fazendo com que esta indústria passasse a ser responsável por grande parte do fluxo econômico global. Assim, destaca-se que o início da exploração e produção do petróleo, em especial, contribuiu significativamente para o desenvolvimento econômico e social de todo o mundo.

O petróleo é tido como um dos principais agentes influenciadores da economia, das relações sociais e das relações políticas, desta forma, cidadão observa cada vez mais a repercussão causada pela exploração petrolífera, que gera a cada dia resultados mais diretos em sua vida. Esta exploração é uma atividade de alto risco e alto custo, entretanto, o lucro gerado por esta atividade supera as suas dificuldades. Os lucros gerados pela exploração petrolífera aqui estudados são os *royalties* do petróleo, estes correspondem à apenas uma das modalidades de participação governamental na exploração petrolífera.

O aparecimento dos *royalties* está vinculado ao início da exploração do petróleo nos Estados Unidos e sua posterior difusão no mundo. Necessario se faz conceituar os *royalties*, estes são os valores em dinheiro pagos pelas empresas produtoras aos governos para ter direito à exploração, e deveram ser geridos com o objetivo de gerar investimentos produtivos, com efeitos permanentes para a sociedade.

O fundamento constitucional dos *royalties* está presente no artigo 20, §1º[1], estes são receitas próprias dos seus beneficiários, e é dever da união repassá-los a título de compensação financeira (GUTMAN, p. 32, 2013). Ainda de acordo com Gutman, os *royalties* são compensações financeiras e não representa tributos, entretanto, assim como os tributos tem destinações públicas e são cobrados mediante atividade administrativa vinculada e de competência da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Gutman e Leite (p. 127, 2010) bem explicitam que cabe a ANP a realização dos cálculos referentes à disposição dos *royalties* aos beneficiários, conforme determina o artigo 20 do Decreto 2.705/98[2] que regulamenta os artigos[3] 45 e 51 da Lei do Petróleo, definindo os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais. Neste contexto, a ANP passou a ter responsabilidade pelo controle dos *royalties* devidos pelos concessionários, bem como a responsabilidade pela elaboração dos cálculos dos valores a serem distribuídos aos beneficiários.

Os *royalties* passaram a integrar o panorama jurídico brasileiro a partir não só da sua constitucionalização, mas também com a intensificação na produção de petróleo e, notadamente, a partir da promulgação da Lei Federal n. 9.478 de 1998, conhecida como Lei do Petróleo. O salto na produção petrolífera nacional nas últimas décadas resultou no aumento da arrecadação dessas compensações financeiras, o que gerou impactos positivos na economia dos entes estatais.

A indústria do petróleo tem um importante papel a desempenhar tanto na economia quanto na sociedade. Em primeiro lugar, porque traz a ideia de colaboração e comprometimento dos indivíduos em prol de um meio ambiente mais sustentável. Segundo, porque abre o debate acerca do uso de energias alternativas. Finalmente, porque insere receitas no Estado que, se corretamente destinadas, proporcionam o desenvolvimento nacional. Dessa forma, a necessidade de investimentos em saúde, educação e infraestrutura, aproxima o âmbito econômico inerente aos *royalties* à esfera social.

---

[1] Art. 20. São bens da União [...] § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

[2] Decreto 2.705 de 03 de agosto de 1988: Define critérios de para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n. 9.478 de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.

[3] Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação: I - bônus de assinatura; II - *royalties*; III - participação especial; IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área […]

Os *royalties* do petróleo constituem um importante instrumento de desenvolvimento, por ser fonte de receita dos entes estatais e demais órgãos da administração direta, e por fomentar a pesquisa e os avanços no âmbito econômico, científico, tecnológico e social. Desse modo, deve haver um liame entre a aplicação das receitas dos *royalties* e a garantia do desenvolvimento nacional, que é um dos objetivos da República Federativa do Brasil, trazido pelo artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal[4].

3 A DESTINAÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL

Na indústria do petróleo, os *royalties* consistem em uma espécie de contraprestação financeira em virtude da sua exploração, a Constituição Federal de 1988, no §1° do artigo 20, assegurou aos entes estatais e demais órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, ou compensação financeira por essa exploração. Todavia, foi com a promulgação da Emenda Constitucional n. 09/95 houve a flexibilização do monopólio do petróleo gerando, assim, a necessidade de regulação e definição de novas políticas energéticas.

Nesse contexto, com vistas a suprir esse déficit, surge a Lei Federal n. 9.478 de 1998, responsável pela regulamentação da política energética nacional e pela criação da Agência Nacional do Petróleo. A constitucionalização dos royalties e a quebra do monopólio estatal nas atividades de pesquisa e produção foram fatores decisivos nas transformações e inovações no setor petrolífero. A possibilidade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo por meio de contratos de concessão, trouxe mudanças para o regime jurídico dos royalties, que passou a contar com outras fontes pagadoras.

Ademais, a Agência Nacional do Petróleo é a responsável pela fiscalização das atividades decorrentes desta exploração, a ela cabe fiscalizar o desenvolvimento econômico, social e do meio ambiente. Observa-se, desta forma, que a política energética tratada na Lei do Petróleo é uma política pública de caráter econômico, que tem critérios desenvolvimentistas, os quais não priorizam apenas o desenvolvimento econômico, mas também o fato social, ou seja, é uma política pública que está em consonância com o ideal da

[4] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] II - garantir o desenvolvimento nacional;

justiça social estabelecido no art. 170 da Constituição Federal[5]. Embora não haja lei especifica que trate do desenvolvimento sustentável, este pode ser encontrado na interpretação sistêmica dos artigos da Constituição Federal[6].

Assim, o aproveitamento dos recursos petrolíferos deverá deixar de lado o caráter de seletividade e determinismo geográfico, levando em consideração a aplicação constitucional sistêmica, o que irá garantir o desenvolvimento sustentável nacional, que é uma norma vinculante para toda a Administração Pública. Neste sentido, salienta Canotilho e Leite (2007) que a voz do constituinte surge por objetivos públicos vinculantes, a serem seguidos pelo Estado na formulação de Políticas de qualquer tipo. O gestor público deverá utilizar as receitas públicas, neste caso, os *royalties* de petróleo, como financiador do desenvolvimento.

Com o advento da Lei Federal n. 12.858/2013[7] estabeleceu-se que 75% dos royalties do petróleo seriam detinados para a educação e 25% para a saúde; esta lei ainda prevê, no seu artigo 2, III[8] que 50% do Fundo Social do Pré-sal também devem ir para as áreas da educação e saúde[9]. Ademais, obriga o Governo Federal, Estados e Municípios a aplicar esses recursos, obtidos como compensação ao Poder Público pela produção de petróleo, nestas duas áreas específicas, o que demonstra um avanço para a melhoria da qualidade de vida da população.

Desta forma, a Lei legislação pátria já mostra um avanço no que tange a destinação dos *royalties* para a garantia do desenvolvimento nacional e para a minimização das desigualdades sociais e regionais. Entretanto, para que isto ocorra, é necessária a participação governamental com a efetivação de políticas públicas adequadas, estabelecer mecanismos de controle social específico sobre as rendas petrolíferas ou vincular, legalmente, uma parte ou a

[5] Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios [...].

[6] O conceito do desenvolvimento sustentável está inserido na conjugação dos artigos arts. 3º, II, 170, VI e 225, da Constituição Federal.

[7] Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos, e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

[8] III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

[9] http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/09/governo-publica-lei-dos-royalties-do-petroleo.html Acesso em: 15/05/2014

totalidade das rendas petrolíferas a determinadas funções e programas do governo em nível local.

4 A REGULAÇÃO DAS ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

O termo regulação tem sua origem no direito norte americano e consiste em uma forma de intervenção do Estado na economia, sendo a intervenção o gênero do qual a regulação é espécie. A regulação corresponde ao estabelecimento de normas e outras providências por parte do Estado, que devem ser observadas por terceiros, no exercício da atividade econômica pública ou privada, a fim de controlar ou orientar o mercado, e com o intuito de proteger o interesse público.

A partir da Constituição Federal de 1988 que houve uma constitucionalização da ordem econômica, que passou a ser responsável pela disciplina dos parâmetros econômicos e sociais, tendo como princípios específicos a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a proteção ao consumidor, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais, a busca do pleno emprego, e o tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte.

A regulação passou a englobar, assim, toda a organização da atividade econômica através do Estado, seja a intervenção através de serviço público ou o exercício do poder de polícia. O Estado passou a ordenar ou regular a atividade econômica quando concede ao particular a prestação de serviços públicos e regula sua utilização, a exemplo da imposição de preços, da limitação da quantidade produzida, entre outros, assim como, quando edita regras no exercício do poder de polícia administrativo. (SALOMÃO FILHO, 2001, PP. 13-16).

O Estado passou a se fazer presente na economia de duas formas, como agente econômico (intervenção direta), e como agente normativo e regulador (intervenção indireta). Assim, ao referir-se à intervenção direta, a Constituição Federal trata-a como exploração da atividade econômica pelo Estado, em regimes de monopólio e de competição. E, ao referir-se à intervenção indireta, toma o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, a fim de preservar o mercado, assegurar vida digna e realizar a justiça social. (TAVARES, 2003, P. 278).

No que se refere à intervenção direta, adotando um modelo capitalista, e considerando que a exploração de atividades econômicas em sentido estrito cabe, em regra, à iniciativa privada, o artigo 173 da Constituição Federal elenca o princípio da subsidiariedade da

exploração direta da atividade econômica pelo Estado. Assim, ressalvados os casos previstos no texto constitucional, referida exploração só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Nessa esteira, a atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural constitui atividade econômica em sentido estrito, pois, diferentemente dos serviços públicos, não se direciona a satisfação das necessidades básicas da coletividade, e sim a produção, circulação e comercialização de bens e serviços. Dessa forma, inicialmente, por imperativos da segurança nacional e de relevante interesse coletivo, a União exercia o monopólio das atividades de exploração das jazidas e demais recursos minerais, e dos potenciais de energia hidráulica.

Todavia, a partir da flexibilização do monopólio estatal, a nova redação do §1º do artigo 177 da Constituição Federal abriu a possibilidade de a União escolher entre realizar, ela própria, as atividades de pesquisa, lavra, refinação, importação, exportação, e transporte de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos ou contratar empresas estatais ou privadas para a realização das referidas atividades, observadas as condições estabelecidas em lei, e permitindo a concorrência nessa atividade.

Por outro lado, no que tange à intervenção indireta, o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, passou a exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, tendo como principal objetivo reduzir as desigualdades advindas da abertura de mercado e da livre concorrência provenientes do liberalismo, sendo que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme lição trazida no *caput* do artigo 174 da Constituição Federal.

A fiscalização é a atividade exercida pelo Estado no sentido de verificar se os agentes econômicos estão cumprindo as disposições referentes ao exercício de suas atividades, coibindo o abuso do poder econômico, garantindo a livre concorrência e impedindo o aumento arbitrário dos lucros. O incentivo corresponde ao estímulo dado aos agentes econômicos a fim de que possam lograr desenvolvimento. O planejamento, por sua vez, tem caráter estrutural e corresponde às diretrizes e metas orientadoras da atividade governamental.

Assim, o Estado, enquanto agente normativo e regulador, não deve centralizar o poder, e sim editar normas no sentido de purificar o mercado, evitando a sua deturpação. Deve atuar com observância aos princípios da ordem econômica social e demais princípios fundamentais que norteiam a ordem jurídica, de forma a proteger a economia nacional, por meio da alocação eficiente dos recursos e, através do aumento dos investimentos e da maximização do bem estar da sociedade, contribuindo para a efetividade das políticas de desenvolvimento.

5 A REGULAÇÃO DA DESTINAÇÃO DOS ROYALTIES NO DIREITO BRASILEIRO

Embora possua grande importância no âmbito econômico e social, inexiste um tratamento jurídico próprio para os *royalties* no Brasil. Outro problema se dá quanto à destinação dos recursos provenientes dessa compensação financeira, uma vez que há forte determinismo geográfico e um alto grau de seletividade, privilegiando alguns entes estatais em detrimento de outros, e gerando grandes desperdícios de recursos públicos. Ademais, a descoberta de petróleo e gás na camada pré-sal elevou o país ao patamar de grande produtor, abrindo novas perspectivas de desenvolvimento nacional.

A justificativa para a busca por uma normatização própria para os *royalties* e por possibilidades de mudanças nas regulamentações já existentes decorre da descoberta dessa camada pré-sal, que já se encontra na fase de exploração, e dos vários problemas acerca do destino dos *royalties* do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal. Assim, o estudo sobre a necessidade de regulação da destinação dos *royalties* do pré-sal tem como objetivo apresentar alternativas para aperfeiçoar a distribuição e utilização dos *royalties* na esfera econômica, social e ambiental, com vistas à concretização de um pleno desenvolvimento.

O Fundo Social está presente no Capítulo VII da lei do Pré-sal, o artigo 47 tem como finalidade constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnólogia, do meio ambiente e de mitigação e adaptações a mudanças climáticas. O artigo 48, inciso II mostra que um dos objetivos do fundo social é oferecer fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, como previsto no artigo 47.

O artigo 47 da Lei Federal n. 9.478 de 1997 determina que, no sistema brasileiro de concessão, o montante a ser pago a título de *royalties* deve corresponder a 10% (dez por cento) da produção do petróleo, podendo esse valor ser reduzido para, no mínimo, 5% (cinco por cento) quando houver possibilidade de riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores pertinentes, e desde que haja previsão no edital licitatório correspondente (WATT NETO, p. 61, 2014). Outras inovações dizem respeito à forma de repasse dos seus valores e a inserção do Ministério da Ciência e Tecnologia como beneficiário.

Ademais, frente ao montante de recursos potencialmente auferíveis com a descoberta da camada pré-sal, há uma preocupação da Lei Federal n. 12.858/2013[10] na repartição desse grande volume de receitas, ao destinar 75% (setenta e cinco por cento) dos *royalties* do petróleo para a educação, 25% (vinte e cinco por cento) para a saúde, e 50% (cinquenta por cento) de todo o recurso do Fundo Social do Pré-sal, e não apenas do seu rendimento, para ambas as áreas, saúde e educação, até que sejam alcançadas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE).

Segundo dados elencados no Portal Brasil, a destinação progressiva dos recursos, no montante de 75% dos valores para a educação e 25% para a saúde constitui-se como elemento de fomento ao desenvolvimento econômico e social. O primeiro repasse, de R$ 770 milhões, deverá ser feito ainda em 2013, chegando a R$ 19,96 bilhões, em 2022, e ao total de R$ 112,25 bilhões, em dez anos. Com relação ao Fundo Social do pré-sal, o texto prevê que 50% dos recursos sejam destinados para a educação, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e para a saúde.

Figura 02. Fonte: Portal Brasil.

As receitas provenientes dos *royalties* são finitas, carecendo de mecanismos que definam a sua forma de aplicação. Dessa forma, as lacunas e os problemas na legislação sobre essa compensação financeira, a exemplo do forte determinismo geográfico, responsável pela alta concentração de receitas em determinados entes federativos, deve abrir espaço para um

[10] Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos, e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

novo marco regulatório e para a implementação de políticas públicas, que tenham como objetivos a redefinição da distribuição dessas receitas de forma mais igualitária e equânime, e a fixação de instrumentos para uma fiscalização enfática e transparente, com vistas a uma integração no desenvolvimento nacional.

De acordo com Guimarães e Olbertz (p. 44, 2011) em se tratando de recursos minerais houve não apenas a consolidação da titularidade privativa da união para legislar sobre as energias e recursos minerais, artigo 22. IV e XIII[11] da Carta Magna, como também a propriedade desta pessoa de direito público sobre as riquezas minerais da nação brasileira, artigo 20, V e VII[12]. Desta forma, o setor de recursos minerais abarca também a efetiva propriedade de bens públicos, assim, a União é a dona de todas as riquezas minerais existentes na nação.

O importante é que o país saiba aproveitar as benesses desenvolvimentistas decorrentes do bônus demográfico da camada pré-sal. Para tanto, faz-se necessária uma sistematização da normatização das rendas provenientes do petróleo, a fim de conter os excessos e os abusos do ponto de vista econômico, ambiental, político e social, e servindo como norteador da discricionariedade administrativa e como diretriz de aplicação do direito ao caso concreto. Somente com uma destinação correta e igualitária dos *royalties* é que haverá desenvolvimento na sua vertente mais atual, do contrário, a riqueza do pré-sal estará fadada a nunca realizar todo o seu potencial.

6 A REGULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PRÉ-SAL

Com a promulgação da Lei do Pré-sal, os *royalties* passaram a ter grande relevância econômica e social, e a sua destinação para a saúde e educação objetiva a resolução dos problemas inerentes à própria organização e funcionamento da comunidade. A busca por uma garantia de retorno das riquezas do pré-sal à sociedade tem como objetivo reverter os recursos provenientes da extração de petróleo e gás em um fator impulsionador do desenvolvimento justo, distributivo e progressista.

[11] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: […] IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; […] XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização.

[12] Art. 20. São bens da União: [...] V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; […] VII - os terrenos de marinha e seus acrescidos.

Todavia, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados, sendo assim, é preciso que haja um grande empenho da coletividade na exigência de uma melhor aplicação dessa riqueza com vistas à melhoria da qualidade de vida da população. Nessa perspectiva, Bercovici (2003) afirma que o desenvolvimento regional, assim como o desenvolvimento social não caracterizam uma finalidade, o objetivo será a elevação das condições sociais de vida, e a redução das desigualdades sociais e econômicas "a mínimos toleráveis", entre as diversas regiões do país.

Ainda, na visão de Bercovici (2003), os princípios da igualdade e da solidariedade são pressupostos da construção de um Estado Social, e que geram obrigações para a União e para os entes federados, orientando suas diversas competências no sentido de homogeneizar as condições sociais, ou as necessidades básicas da população. Ademais, no que diz respeito ao desenvolvimento e as desigualdades sociais, para Bercovici a simples modernização ocorre quando há mero crescimento sem desenvolvimento, ou seja, não há alteração nas bases econômicas e sociais.

Nesse ínterim, observa-se o federalismo como instrumento de integração essencial para a configuração do espaço econômico, posto que a unificação deste espaço é uma garantia da unidade nacional. Sendo assim, o principio do federalismo cooperativo, tem o intuito de diminuir as desigualdades entre os entes federativos. De acordo com Bercovici (2003) não é plausível um Estado Federal em que não haja um mínimo de colaboração entre os diversos níveis de governo, já que a colaboração mútua faz parte da própria concepção de federalismo.

Observa-se que o federalismo de cooperação pode ser a solução para o quadro de disparidades entre a região onde se localiza a jazida e as regiões beneficiadas com a exploração petrolífera, visto que este busca uma decisão comum que satisfaça o interesse de todos os entes federados, adaptando às necessidades próprias de cada um deles. A partir da concretização do federalismo cooperativo haverá uma diminuição da seletividade e do determinismo geográfico quando do rateio horizontal, de modo a não privilegiar um ente estatal em detrimento de outro.

Guimarães e Olbertz (p. 45, 2011) bem salientam que federalismo cooperativo requer a solidariedade entre os entes da Federação e não a competição entre eles. A efetiva cooperação entre os entes da federação é fundamental para que sejam atingindos os objetivos da nação, desta forma, nos temas em que está a causa de implementação dos valores

fundamentais da República Federativa do Brasil[13] impõe-se a cooperação entre os integrantes da Federação de forma a atingir os objetivos almejados.

Sobre o tema vale trazer à colação o seguinte gráfico que ilustra a dinâmica trazida pelo artigo 20 da Constituição Federal acerca do fluxo de pagamento dos *royalties* entre concessionários, Agência Nacional do Petróleo (ANP), Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Banco do Brasil, Estados, Municípios e Ministérios.

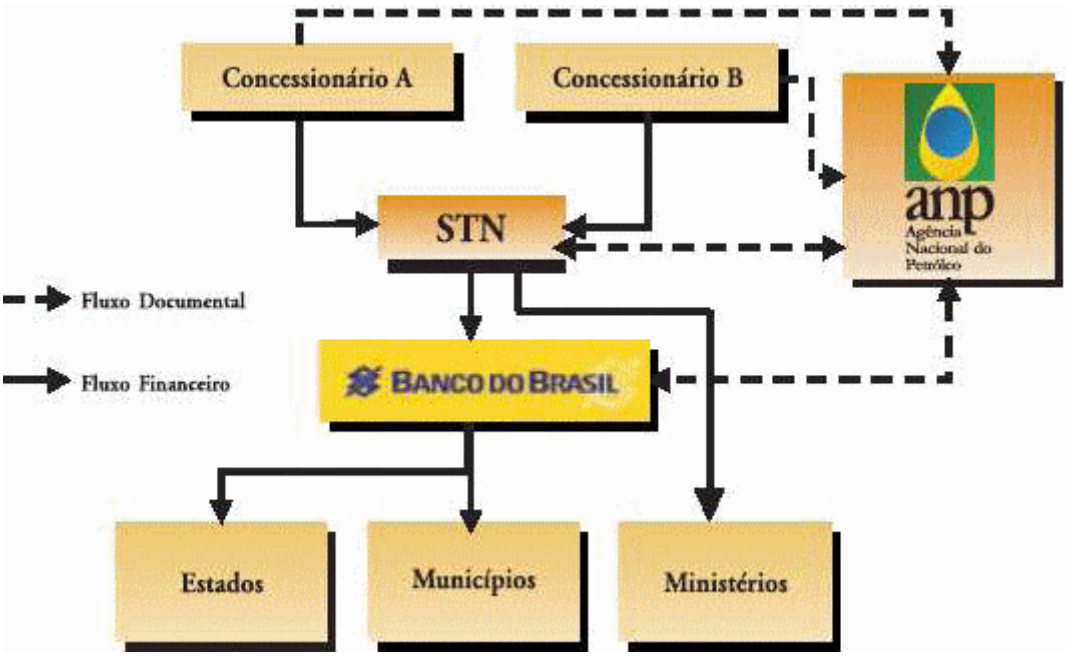

Figura 01. Fonte: ANP, Guia dos Royalties, HTTP://www.anp.gov.br/conheca/livros.asp

Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 deixa claro o papel harmonizador socioeconômico do Estado ao firmar compromisso de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da marginalização, e da redução das desigualdades sociais e regionais no núcleo de suas finalidades políticas, conforme previsão do artigo 3º, inciso II, do texto constitucional.

Assim, a aplicação dos *royalties* deve está vinculada às esferas social e ambiental, desvinculando-se do modelo tradicional de desenvolvimento econômico, e considerando as necessidades das presentes e futuras gerações. Além de atender as necessidades sociais de saúde e educação, essa compensação financeira deve ser utilizada para financiar programas de

[13] Exposto no artigo 1º da Constituição Federal e desenvolvido ao decorrer do texto.

pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e de prevenção e reparação de danos ao meio ambiente.

Nesse contexto, faz-se necessária uma sistematização da normatização das rendas provenientes do petróleo, a fim de conter os excessos e os abusos do ponto de vista econômico, ambiental, político e social, e servindo como norteador da discricionariedade administrativa e como diretriz de aplicação do direito ao caso concreto. Somente com uma destinação correta e igualitária dos *royalties* é que haverá desenvolvimento na sua vertente mais atual, do contrário, a riqueza do pré-sal estará fadada a nunca realizar todo o seu potencial.

Para tanto, é crucial a implementação de políticas públicas adequadas, que abrangem as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados, de acordo com Bucci (2013). Ademais, a justificativa para o surgimento das políticas públicas são os direitos sociais, ou seja, aqueles que estão dentro do rol de direitos fundamentais do homem e que se concretizam através de prestações positivas do Estado.

No ordenamento jurídico brasileiro a origem normativa das políticas públicas é proveniente do Poder Legislativo. Estas se expressam, em regra, por meio de leis. Como se pode observar, o artigo 165 da Constituição Federal de 1988 define os orçamentos públicos como instrumentos de fixação das "diretrizes, objetivos e metas" (§ 1º), além das "prioridades" (§ 2º) da administração pública, e fala também em "planos e programas" (§4º), ressaltando que as políticas públicas podem assumir diversas formas.

Nesta senta, o processo de formação de uma política pública dependente da interação de fatores econômicos, políticos e ideológicos, assim, o sucesso delas não depende apenas da coerência econômica, mas também da viabilidade política e das opções institucionais. Para isto, nas palavras de Toledo (p. 293, 2004) a política deverá estar submetida a dois fatores, primeiro, ser elaborada com observância das regras e fundamentos principiológicos consagrados na Constituição, segundo, ser compatível com a realidade material a que se dirige e visa modificar ou aperfeiçoar, no sentido de estar apta a enfrentar as verdades sócio-político-econômicas do país, para que não se torne ineficaz ou materialmente inviável.

Ainda na visão de Bucci (1997), a política de energia é vista como uma política setorial que não se fundamenta na realização imediata dos direitos sociais. Vistas como políticas setoriais inseridas numa política de desenvolvimento, essas tem, como fundamento, o próprio conceito de desenvolvimento, "processo de elevação constante e harmônica do nível de vida e da qualidade de vida de toda uma população".

7 CONCLUSÃO

O desenvolvimento sustentável é resultado do desenvolvimento econômico em conjunto com a melhoria da qualidade de vida da população, que se da através de uma interpretação sistêmica da Constituição Federal. O texto constitucional preza pelo desenvolvimento econômico da nação, assim como pela preservação do meio ambiente e da sociedade, ressalvando o uso racional dos recursos naturais.

Após a devida análise do conceito básico de desenvolvimento e dos royalties do petróleo, viu-se que estes são caracterizados como valores em dinheiro pagos pelas empresas produtoras aos governos para ter direito à exploração, e de acordo com a finalidade deste trabalho, devendo ser geridos com o objetivo de gerar investimentos produtivos, com efeitos duradouros para a sociedade, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável.

Posteriormente, observou-se que a Lei do Pré-sal está em acordo com desenvolvimento, uma vez que obriga o Governo Federal, Estados e Municípios a aplicar os *royalties* do petróleo na saúde e educação, o que já mostra um avanço no que tange a destinação dos *royalties* para a garantia do desenvolvimento sustentável e a minimização das desigualdades sociais.

Neste contexto observou-se que o "fundo social" presente no art. 47 da Lei Federal no 12.351/10 tem papel fundamental para o fomento ao desenvolvimento sustentável, uma vez que constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde publica, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptações a mudanças climáticas. Nesse sentido, os *royalties* advindos da exploração petrolífera podem ser utilizados para minimizar as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento nacional.

Por fim, a pesquisa analisou como os *royalties* do petróleo podem ser destinados para o fomento ao desenvolvimento sustentável, como as políticas publicas criadas a partir do marco legal do pré-sal, adotando como principal solução para minimizar as desigualdades sociais o principio do federalismo cooperativo. Conclui-se que os *royalties* advindos da exploração petrolífera podem ser utilizados para minimizar as desigualdades sociais e promover o desenvolvimento sustável, usando para tal, o principio do federalismo cooperativo

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, Gilberto. Desigualdades Regionais, Estado e Constituição. São Paulo: Editora Max Limonad, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

BRASIL. **Lei 9.478, de 06 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://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm>. Acesso em: 10 set. 2014.

GUTMAN, José. **Natureza jurídica dos royalties no Brasil.** *In:* O desafio da abundância: 10 anos do boletim petróleo, royalties e região. Organização: Rosélia Piquet, José Luis Vianna da Cruz, Rodrigo Machado Vilani. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel; OLBERTZ, Karlin. **Federação e *royalties*.** *In*: Direito do petróleo e de outras fontes de energia. Coordenador: Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

REIS, Lineu Belico dos; FADIGAS, Eliane A. Amaral; CARVALHO, Cláudio Elias. **Energia, recursos naturais e a prática do desenvolvimento sustentável.** São Paulo: Manole, 2005.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica:** princípios e fundamentos jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2001, pp. 13-16.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico.** São Paulo: Editora Método, 2003, p. 278.

WATT NETO, Artur. **Petróleo, gás natural e biocombustíveis.** São Paulo: Saraiva, 2014.