

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2008

Altera a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que *“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”*.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O inciso I, do artigo 9º, da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“I – tratar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados e Municípios confrontantes, segundo a seguinte regra:

- a) Tomar as coordenadas do ponto de intersecção determinado pelo prolongamento das linhas formadas pelo azimuth oficialmente definido para o limite internacional entre o Brasil e a Guiana e o azimuth definido entre Brasil e Uruguai;
- b) Adotando-se esta coordenada como vértice, traçar linhas unindo este ponto até os pontos de cada uma das divisas entre os Estados e das divisas entre os Municípios Brasileiros que fazem limite com o oceano Atlântico;
- c) O prolongamento destas linhas até o limite da plataforma continental brasileira definirá o mar territorial correspondente a cada Estado e cada Município da Federação.

Art. 2º O inciso II, do art. 49 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, passa a vigorar com a seguinte redação:

“II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) Sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- b) Sete inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;
- c) Dez por cento aos Municípios produtores confrontantes;

- d) Quinze por cento às Forças Armadas, para atender aos encargos de defesa do território nacional;
- e) Dezessete inteiros e cinco décimos por cento para o Ministério da Educação, destinados à Educação Básica e Educação Profissional e Tecnológica, em adendo ao mínimo constitucional;
- f) Dezessete inteiros e cinco décimos por cento ao Ministério da Previdência Social, destinados a atender o disposto no *caput* do artigo 195 da Constituição Federal;
- g) Vinte e cinco por cento para integralização do Fundo Especial a que se refere a alínea “e”, do Inciso II, do artigo 49 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Senadora IDELI SALVATTI
PT/SC

JUSTIFICATIVA

As recentes descobertas de grandes reservas de petróleo e gás natural, na região que se situa entre o litoral sul do Estado da Bahia e todo o litoral do Estado de Santa Catarina, colocam uma nova e vibrante questão para toda a sociedade brasileira: Como fazer para que esta riqueza seja destinada a garantir desenvolvimento igualitário entre todas as regiões do País? Como fazer para que cada brasileiro, residente em qualquer município do País, venha também se beneficiar desta riqueza quase incalculável? Como preservar e garantir que as futuras gerações também possam usufruir dos resultados da exploração de toda esta riqueza?

O debate ultrapassa as fronteiras do mundo do petróleo para adentrar em temas como Educação, Saúde, Previdência Social, Estratégia de Defesa Nacional e Estratégia Militar, Estratégia de Desenvolvimento Nacional e Regional etc. Enfim, trata-se do debate sobre o futuro que estamos desenhando para o Brasil.

A Nação Brasileira encontra-se em momento privilegiado, no qual pode analisar a própria História, as opções de organização da sociedade, as trajetórias de desenvolvimento que adotou até o presente e, partindo desta análise, aproveitar toda gigantesca riqueza que acaba de descobrir para decidir estratégias que garantam justa distribuição da riqueza nacional e elevada qualidade de vida para todos os brasileiros.

O grande desafio que se apresenta é decidirmos qual será nosso futuro. A partir desta nova realidade, que País se organizará para nossa própria geração a para as gerações futuras.

A legislação brasileira que trata da distribuição das participações governamentais, assim como a legislação que trata da exploração de petróleo e gás natural datam, respectivamente, de 1986 e 1997.

Naquele período, o gás natural não era considerado um energético aproveitável, pelo contrário, era completamente desprezado a ponto de terem sido lacrados alguns poços que armazenavam mais gás do que petróleo.

Até 1997, quando foi aprovada a Lei dos Hidrocarbonetos, Lei 9478/1997, alguns especialistas afirmavam que o Brasil possuía insignificantes reservas de petróleo e, nas reservas existentes, o óleo era de baixa qualidade – o Brasil só teria reservas do chamado “óleo pesado”.

Partindo destas premissas, as autoridades da área afirmavam que só se justificava a exploração de petróleo na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro, onde a presença de petróleo era mais segura.

Dentro deste contexto de avaliações, baseado em afirmações de que o potencial petrolífero brasileiro era paupérrimo, o Congresso Nacional aprovou as leis que regulam a exploração de petróleo e gás natural até hoje.

Por outro lado, a legislação que trata das participações governamentais foi desenhada num contexto no qual o Brasil somente explorava petróleo em terra firme e dava os primeiros passos, fazia as primeiras pesquisas, ainda incipientes, em mar aberto.

No mundo, a produção de petróleo quase sempre ocorreu em poços terrestres, visto que relativamente ainda são poucas as experiências de produção de petróleo em alto mar. Por este motivo, até o momento, as regras que definem a distribuição das participações governamentais, em boa medida, adotam a lógica da produção em campos terrestres. Ou seja, estados e municípios em que se localizam os poços, ou que sejam confrontantes com poços marítimos dos quais advém a produção, são beneficiados com a maior parte dos royalties recolhidos.

No Brasil, a legislação promove distribuição distinta para os royalties provenientes da produção de petróleo e gás natural originados de poços na terra ou no mar. Entretanto, mesmo fazendo distinção por local de produção, a lógica da distribuição permanece a mesma, ou seja, estados e municípios confrontantes com os poços produtores de petróleo e gás no mar são os grandes beneficiados com os royalties advindos desta produção. A tabela seguinte demonstra como a legislação determina a distribuição dos royalties:

Percentual de royalties	Terra	Mar
(5%) Lei 7990	70% - Estados produtores 20% - Municípios produtores 10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque de óleo ou gás natural	30% - Estados confrontantes com poços produtores 30% - Municípios confrontantes com poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas 10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque 20% - Marinha 10% - Fundo Especial
(> 5%) Lei 9478	52,5% - Estados produtores 15,0% - Municípios produtores 7,5% - Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural 25,0% - Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	22,5% - Estados confrontantes com campos produtores 22,5% - Municípios confrontantes com campos produtores 7,5% - Municípios afetados por operações de embarque e desembarque 15,0% - Comando da Marinha 25,0% - Ministério de Ciência e Tecnologia 7,5% - Fundo Especial

Além do percentual de 10% pré-definido, a lei Nº 9478 (Lei dos Hidrocarbonetos), no seu artigo 50, determina que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

O próprio texto legal permite inferir que a distribuição de royalties no Brasil é profundamente desigual, injusta e concentradora.

Esta situação legal já causou delicadas disputas entre entes federativos pela definição da localização de poços de petróleo e gás natural em alto mar, a exemplo do que ocorre entre Santa Catarina e Paraná, desde 1991.

Na prática, a aplicação dos atuais termos legais resulta que o Estado do Rio de Janeiro fica com 86% dos royalties arrecadados no Brasil. Dentre todos os mais de 5500 municípios brasileiros, apenas 9, localizados no Rio de Janeiro, ficam com 62% de toda a arrecadação nacional. Esta má distribuição dos royalties possibilita situações absurdas nas quais municípios vizinhos têm receitas muito distintas simplesmente por uma disposição legal em função de sua localização geográfica. Tem-se, então, que um município tem a oportunidade de oferecer uma excelente qualidade de serviços públicos e, conseqüentemente, melhor nível de vida para seus munícipes, enquanto outros, localizados exatamente ao lado, por não receberem royalties, não podem oferecer a mesma qualidade de vida aos seus habitantes. Estas situações provocam profundas distorções na vida nacional, além de levarem a ondas de migração interna em busca de melhores oportunidades.

Com a proposta que apresento, esta distribuição obedeceria à seguinte tabela:

Percentual de royalties	Terra	Mar
(5%) Lei 7990	70% - Estados produtores 20% - Municípios produtores 10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque de óleo ou gás natural	30% - Estados confrontantes com poços produtores 30% - Municípios confrontantes com poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas 10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque 20% - Marinha 10% - Fundo Especial
(> 5%) Lei 9478	52,5% - Estados produtores 15,0% - Municípios produtores 7,5% - Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural 25,0% - Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	7,5% - Estados confrontantes com poços produtores 7,5% - Municípios confrontantes com poços produtores 10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque 15% - Forças Armadas, para atender aos encargos de defesa do território nacional

		<p>17,5% - Ministério da Educação, destinados à Educação básica e Educação profissional e Tecnológica, em adendo ao mínimo constitucional</p> <p>17,5% - Ministério da Previdência Social, destinados a atender o disposto no <i>caput</i> do artigo 195 da Constituição Federal</p> <p>25% - Para integralização do Fundo Especial a que se refere a alínea “e”, do Inciso II, do artigo 49 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997</p>
--	--	---

As reservas recém descobertas e anunciadas pela Petrobras certamente despertarão grande interesse, legítimo, entre todos os Estados e Municípios que se considerarem confrontantes com as novas províncias petrolíferas e, por conseqüência, desencadearão mais e mais disputas e demandas judiciais por parte daqueles que se considerarem prejudicados.

Entendo que este é o momento oportuno para promover alterações na legislação com o objetivo de superar dúvidas e impedir novas desgastantes disputas entre estados irmãos.

Assim como, estou convencida de que este é o momento oportuno para fazer cumprir um preceito constitucional que nos diz que os recursos naturais do território brasileiro pertencem a todos os brasileiros indiscriminadamente.

A Constituição Federal, em seu artigo 20, define que são bens da União:

“...

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

VI - o mar territorial;”

Portanto, se o mar territorial e os recursos naturais da plataforma continental são bens da União, significa que pertencem a todos os brasileiros, independentemente de residirem nos municípios em que se encontram os recursos naturais, ou em municípios que sejam vizinhos e confrontantes com o mar territorial brasileiro. Cumpre considerar, então, que se os recursos naturais pertencem a todos os brasileiros, os frutos da exploração destes recursos também deverão ser distribuídos igualitariamente entre todos os brasileiros.

Também apresento proposta que define novas regras para determinar os limites entre os diversos entes federados confrontantes com as províncias petrolíferas brasileiras, objetivando dirimir possíveis dúvidas e, principalmente, evitar arbitragens ou disputas judiciais na definição de limites territoriais na plataforma continental brasileira.

A proposta que submeto à apreciação dos colegas visa à superação de inúmeras dificuldades presentes na legislação em vigor, como demonstro a seguir:

1. Independência da delimitação da plataforma continental.

Encontra-se em estágio avançado o pleito do Brasil junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU para ampliar a plataforma continental brasileira dos atuais 3.539.919 km² para 4.489.919 km². Este pleito, já foi aprovado pelas áreas técnicas da ONU. Desta forma, os limites da plataforma continental brasileira serão significativamente ampliados. A atual legislação não prevê mecanismos que suportem tais variações, significando que, se o Congresso Nacional não se antecipar, ocorrerão duríssimas disputas judiciais por ocasião da delimitação das novas áreas.

2. Eliminação de cruzamentos das projetantes anteriores às 200 milhas, ou 350 milhas que o Brasil pleiteia junto à ONU.

Em função das saliências e reentrâncias da costa brasileira, existem muitas dificuldades em determinar claramente os limites de cada Estado ou Município, visto que muitas linhas divisórias se cruzam muito antes de alcançarem os limites da plataforma continental. Os maiores exemplos destes cruzamentos e dos problemas que podem acarretar são os Estados do Piauí e Paraná que, por terem litoral extremamente estreito e convergente, suas linhas divisórias se cruzam antes dos limites das 200 milhas. Esta situação obrigou o IBGE, que é responsável pela definição dos limites, a arbitrar critérios para garantir a extensão das linhas divisórias de cada estado até o limite das 200 milhas. Na medida em que o Brasil amplia o limite de sua plataforma continental até próximo das 350 milhas, todos os cálculos anteriores, que consideravam as 200 milhas, deverão ser revistos. Com o método que proponho, estas revisões serão desnecessárias.

3. Superação das dificuldades provocadas pelas zonas de saliências e reentrâncias da costa brasileira.

As dificuldades para definir com exatidão os limites geográficos dos Municípios brasileiros vinculam-se a diversos aspectos, entre os quais se destacam as zonas de saliências e reentrâncias da costa brasileira. A solução técnica identificada para solucionar esta dificuldade é a utilização pelo IBGE das chamadas *linhas de base reta*, definidas na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, Jamaica, em 1982. Tomando por base as *linhas de base reta* o IBGE define linhas geodésicas ortogonais, como determina a legislação. Entretanto, como já citamos, existem situações em que as linhas do litoral são convergentes, o que provoca cruzamentos entre limites e possibilita interpretações diversas e conseqüentes disputas.

4. Redução de parâmetros arbitrados.

Com a superação dos itens que mais provocam disputas e dúvidas relativas aos limites traçados pelo IBGE, baseado nas determinações em vigor, sejam os cruzamentos entre limites, sejam as saliências e reentrâncias, sejam os critérios arbitrados, tenho certeza que estaremos contribuindo decisivamente para a superação das disputas judiciais em curso e evitaremos novas e intermináveis disputas.

Por fim, conto com o apoio de todos os colegas senadores, pois estou convencida de que precisamos adotar providências urgentes para evitar problemas futuros, enquanto nos encontramos apenas nas fases de pesquisas e desenvolvimento de novas províncias petrolíferas na costa brasileira.

O projeto que apresento visa atender dois propósitos: 1. Definir regras que evitem disputas judiciais relativas aos limites entre estados e municípios na plataforma continental brasileira, e; 2. Garantir a distribuição igualitária das participações governamentais na exploração dos recursos naturais da plataforma continental brasileira entre todos os cidadãos brasileiros e entre todas as regiões geográficas do País.

Senadora IDELI SALVATTI
PT/SC