

Silva, Virgílio Alonso da. *Constitucionalização do direito – Os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. São Paulo: Mandamentos, 2008.

SHIMODA, Camila; KIEBER, Leandro. Fundos acumulam R\$ 89 bilhões em meio aos “apagões”. Disponível em: [http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=15491](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=15491). Acesso em: 20.11.2006.

Partidos aliados receberam 81,5% dos recursos das emendas individuais em 2006. Disponível em: [http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes\\_noticias.asp?auto=15451](http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=15451). Acesso em: 20.11.2006.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Administração Pública na era do direito global*. In: SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (org.). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

TRISTAO, Gilberto. *Planejamento tridimensional*. Dissertação de Mestrado – Escola Brasileira de Administração Pública. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1976.

Torres, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. vol. 6.

Vidal, Geraldo de Camargo. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 1973.

YBERA, Perfecto. El principio de especialidad presupuestaria y el poder financiero de las cortes generales. *Revista de Derecho y de Hacienda Pública*. n. 182. vol. 36. Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, mar. 1986.

## UMA ANÁLISE ACERCA DA CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS PETROLÍFERAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA

ANDRESSA GUIMARÃES TORQUATO FERNANDES RÉGO

Doutoranda em Direito Financeiro na Universidade de São Paulo – USP Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Fiscais da Fundação Getúlio Vargas.

**Resumo:** O presente estudo tem por objetivo redefinir a forma como as receitas obtidas pelo Estado brasileiro, em contraprestação à alienação do petróleo a entes da iniciativa privada, são classificadas nas Leis Orçamentárias Anuais.

Tais receitas, que segundo a Lei 9.478/1997 consistem nos royalties e participações especiais, são atualmente classificadas como receitas correntes, pois decorrem da exploração de um bem público, sendo, portanto, uma receita originária. Buscamos desmistificar essa ideia, apontando a falta de técnica que envolve a utilização da palavra exploração, frequentemente apontada como um sinônimo de uso de bem público, que tem levado os entes públicos a classificarem os royalties e participações especiais como receitas correntes e não como receitas de capital, em discordância ao que preconiza a Lei 4.320/1964.

Ao longo do trabalho expomos detalhadamente os argumentos que nos levam a discordar dessa classificação, bem como as consequências danosas que ela tem provocado na prática.

**Palavras-chave:** Royalties – Participações especiais – Classificação – Lei orçamentária.

**Abstract:** This study aims to revisit how the revenue raised by the Brazilian government, in consideration of the sale of oil to private entities, are classified in the Annual Budgetary Law.

This revenue, which according to Law 9.478/1997 consist of royalties and special participations, are currently classified as current revenue. We seek to demystify this idea, pointing out the lack of technique that involves the use of the word exploitation, often cited as a synonym for use of public property, which has led the public entities to classify the royalties and special participations as current income rather than capital revenue, in contrast to what advocates the Law 4.320/1964.

Throughout the work we expose in detail the arguments that lead us to disagree with that classification, as well as the harmful consequences it has caused in practice.

**Keywords:** Royalties – Special participations – Classification – Budgetary law.

Suário: 1. Introdução – 2. O petróleo como bem público – 3. Contratos de exploração e produção petrolífera: 3.1 Contratos de concessão, 3.2 Contratos de partilha de produção – 4. Classificação da receita na Lei 4.320/1964: 4.1 Primeiro nível de classificação orçamentária: classificação quanto à categoria econômica; 4.2 Segundo nível de classificação orçamentária: classificação quanto à origem; 4.3 Receita corrente patrimonial x receita de capital oriunda da alienação de um bem público – 5. Consequências da alteração da classificação da receita petrolífera no gasto público – 6. Conclusão – 7. Referências bibliográficas.

## 1. INTRODUÇÃO

O interesse em escrever o presente artigo nasceu de uma inquietação quanto à forma como atualmente são classificadas as receitas arrecadadas a título de *royalties* e participações especiais nas Leis Orçamentárias da União, dos Estados e dos Municípios, bem como o modo como serão classificadas as futuras receitas obtidas pela União com a venda do óleo extraído por empresas contratadas sob o regime de contrato de partilha.<sup>1</sup>

Ao estudar a teoria dos ingressos públicos, aprendemos a diferença entre entradas, receitas e movimentos de fundo de caixa. Segundo Aliomar Baleeiro, entradas são o gênero, do qual aqueles últimos são espécie. Receita pública, para o autor, corresponderia a “entrada que, integrando-se no patrimônio público sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”,<sup>2</sup> enquanto os movimentos de caixa, como o próprio nome explica, seriam “as somas que se escrituram sob reserva de serem restituídas ao depositante ou pagas a terceiro por qualquer razão de direito e as indenizações devidas por danos causados às coisas públicas e liquidados segundo o Direito Civil”.<sup>3</sup>

Com o aprofundamento da análise, deparamo-nos com a famosa classificação que diferencia as receitas públicas em originárias e derivadas. Para o autor citado, derivadas seriam aquelas “caracterizadas pelo constrangimento legal para sua arrecadação, – contam-se os tributos e as penas pecuniárias, em resumo, rendas que o Estado colhe no setor privado, por ato de autoridade”.<sup>4</sup> Por sua vez, as receitas originárias compreenderiam “as rendas provenientes dos bens e empresas comerciais ou industriais do Estado, que os explora à semelhança de particulares, sem exercer

1. Utilizamos a expressão “receitas petrolíferas” no título do presente estudo para nos referirmos aos *royalties*, participações especiais e quota-parte do excedente em óleo que cabem à União no contrato de partilha de produção.
2. BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 116.
3. *Idem*, *ibidem*.
4. *Idem*, p. 117.

os seus poderes de autoridade, nem imprimir coercitividade à exigência de pagamentos ou a utilização dos serviços que os justificam, embora, não raro, os institua em monopólio. A essas receitas originárias corresponderia a noção de preços”.<sup>5</sup>

A classificação das receitas quanto a sua origem foi adotada pela Lei 4.320/1964, no entanto, sob uma premissa diversa daquela na qual a doutrina se fundamenta, uma vez que se baseia num conceito diverso de receita pública. De acordo com o *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*,<sup>6</sup> “receita, pelo enfoque orçamentário, corresponde a todos os ingressos disponíveis para a cobertura das despesas orçamentárias e para as operações que, mesmo sem o ingresso de recursos, financiam despesas orçamentárias, como é o caso das chamadas operações de crédito em bens e/ou serviços”.<sup>7</sup> Ou seja, na definição proposta pelo *Manual*, que se baseia em disposições contidas na Lei 4.320/1964, não foi adotada a clássica definição de receita, que exige o ingresso efetivo de recursos. Segundo explicação contida no próprio *Manual*, “em algumas transações, há o registro da receita orçamentária mesmo não havendo ingressos efetivos, devido à necessidade de autorização legislativa específica para sua realização”.<sup>8</sup>

Gustavo Ingresso, ao analisar o direito orçamentário italiano, conceitua receita nesse mesmo sentido, como sendo “o dinheiro arrecadado pelo Estado para prover as necessidades financeiras dos serviços públicos”.<sup>9</sup>

Levando em consideração não o seu efetivo ingresso no orçamento, mas a sua capacidade de financiar a despesa pública, foram estipulados níveis de classificação da receita na Lei 4.320/1964. O primeiro deles se baseia na sua categoria econômica, dividindo-as em receitas correntes e de capital. Apenas num segundo nível de classificação, é que as receitas públicas são classificadas segundo a sua origem, conforme será detalhado adiante.

Com base na classificação das receitas quanto a sua origem, surgiram uma série de teorias com o objetivo de classificar os *royalties* e as participações especiais.

5. *Idem*, *ibidem*.
6. Vale destacar que a 2.ª edição do *Manual*, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em obediência ao disposto no art. 50, § 2.º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, é válida para o exercício de 2010, de forma facultativa e obrigatoriamente em 2011 para a União, 2012 para os Estados e 2013 para os Municípios, conforme determina a Portaria Conjunta STN/SOF 2, de 06-08-2009.
7. *Basin*. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: procedimentos contábeis orçamentários/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009. p. 19.
8. *Idem*, *ibidem*.
9. Ingresso, Gustavo. *Diritto finanziario*. Napoli: Jovene, 1954. p. 100.

Parte da doutrina entende tratar-se de receitas derivadas tributárias, uma vez que decorreriam do exercício do poder de império do Estado sobre o particular, ou, no posicionam-se no sentido de que seriam receitas originárias, pois representariam uma contraprestação paga pelos particulares em razão do direito que adquiriram de explorar um bem público, no caso, o petróleo e o gás natural.

No entanto, pensamos que antes de concluirmos se os *royalties* e as participações especiais são receitas originárias ou derivadas, seria interessante analisar se elas são receitas correntes ou de capital. E qual seria a importância disso? A resposta está no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. O dispositivo veda a aplicação de receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Atualmente, os *royalties* e as participações especiais vêm sendo classificados nas Leis Orçamentárias Anuais de todos os entes federativos como receitas correntes, supostamente devidos pelo particular em contraprestação ao seu direito de explorar o petróleo e o gás natural (bens públicos), motivo pelo qual seriam uma receita corrente de natureza patrimonial. No entanto, entendemos que o assunto merece uma análise mais apurada, pois – e esse é o motivo da nossa inquietação – “desconfiamos” que os *royalties* e as participações especiais, e, futuramente, as receitas obtidas com a venda da parte do óleo extraído, sobre o qual a União mantém sua propriedade, podem, na verdade, ser um preço pago pelo particular em contraprestação ao petróleo e ao gás natural que lhes foram alienados pelo Estado, tratando-se, portanto, de uma receita de capital.

Desse modo, para atingir o escopo do trabalho, primeiramente, caracterizaremos o petróleo como bem público, verificando a que classe de bem público ele pertence, e, conseqüentemente, o regime jurídico ao qual está submetido.

Em seguida, iremos nos debruçar sobre o regime do contrato de concessão para exploração e produção de petróleo e gás natural e as participações governamentais envolvidas, bem como do contrato de partilha e o modo como, neste caso, o Estado é remunerado.

Num terceiro momento, analisaremos a classificação da receita na Lei 4.320/1964, segundo a sua categoria econômica e, posteriormente, com relação a sua origem, para podermos enquadrar precisamente as receitas obtidas pelo Estado com a exploração da atividade petrolífera.

Por fim, serão verificadas as conseqüências práticas decorrentes da adoção do atual modelo de classificação, e o que mudaria diante de uma possível alteração na classificação das receitas petrolíferas.

## 2. O PETRÓLEO COMO BEM PÚBLICO

A Constituição Federal, em seu art. 20, determina que são bens da União os recursos naturais da plataforma continental (art. 20, V) e os recursos minerais

inclusive os do subsolo (art. 20, IX). Com isso, temos que todo o petróleo e o gás natural, existentes no subsolo terrestre ou marinho (na extensão da plataforma continental), são bens públicos pertencentes à União.

Bens públicos, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>10</sup> são todos aqueles que “pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de direito público (...), bem como os que, embora não pertencentes a tais pessoas, estejam afetados à prestação de um serviço público”.

Hely Lopes Meirelles conceitua-os em seu sentido amplo, como sendo “todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertencam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais”.<sup>11</sup>

A definição legal do instituto foi dada pelo art. 98 do CC, segundo o qual “são públicos os bens do domínio nacional, pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

O artigo seguinte classifica os bens públicos segundo a sua destinação em: de uso comum do povo, de uso especial e dominicais.

O inc. I do art. 99 determina que são bens públicos, “os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças”. Note-se que a definição dada pela norma é meramente exemplificativa, podendo-se incluir nesse conceito qualquer outro bem público destinado ao “uso indistinto de todos”, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello.<sup>12</sup>

Com relação aos bens de uso especial, definidos no inc. II do art. 99 são aqueles “afetados a um serviço ou estabelecimento público, como as repartições públicas, isto é, locais onde se realiza a atividade pública ou onde está à disposição dos administrados um serviço público, como teatros, universidades, museus etc.”.<sup>13</sup>

Por fim, têm-se os bens dominicais, também chamados de dominiais, que, ainda segundo Celso Antônio Bandeira de Mello: “São os próprios do Estado como objeto de direito real, não aplicados nem ao uso comum, nem ao uso especial, tais os terrenos ou terras em geral, sobre os quais tem senhoria, à moda de qualquer proprietário, ou que, do mesmo modo, lhe assistam em conta de direito pessoal. O parágrafo único do citado artigo pretendu dizer que serão considerados domi-

10. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 897.

11. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 526.

12. *Op. cit.*, p. 898.

13. *Ibidem*.

cais os bens das pessoas da Administração indireta que tenham estrutura de direito privado, salvo se a lei dispuser em contrário".<sup>14</sup>

Os artigos subsequentes, 100 e 101, tratam da possibilidade de disposição pela Administração Pública de cada uma dessas espécies de bens, determinando serem inalienáveis os de uso comum do povo e os de uso especial, enquanto conservarem a sua qualificação. Em relação aos dominicais, determinou-se que eles podem ser alienados, observadas as exigências da Lei.

Partindo do exposto, passemos a analisar em qual tipo de bem público se enquadram o petróleo e o gás natural.

Não podem ser considerados como de uso comum do povo, uma vez que não se destinam ao uso indistinto de todos, como aqueles exemplificados na norma civil. Na verdade, somente aqueles que vencerem a licitação promovida pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), e que terão o direito de explorar, produzir e comercializar o petróleo e o gás extraídos.

Também não podem ser bens de uso especial, já que não estão afetados a uma prestação de serviço ou estabelecimento público.

Por outro lado, não há óbice em classificá-los como bens dominicais. Estes, ao contrário dos bens relacionados acima, não possuem destinação pública específica, sujeitando-se, por tal razão, a um regime jurídico mais atenuado, podendo a Administração deles dispor segundo sua conveniência e oportunidade, sem a necessidade de procedimento específico de desalocação.

### 3. CONTRATOS DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO PETROLÍFERA

Conforme exposto em nossas linhas introdutórias, temos por objetivo verificar se os *royalties* e as participações especiais, bem como o valor auferido com a venda da parcela de óleo pertencente à União no contrato de partilha, são devidos à União pelo particular em razão da exploração de um bem público, ou se representam a conversão, em espécie, do petróleo e do gás alienados.

Para tanto, analisaremos na presente seção as formas contratuais existentes no ordenamento jurídico brasileiro utilizadas pela União para contratar empresas para o desempenho das atividades de exploração e produção de petróleo e gás, de modo a identificar, em cada caso, qual é exatamente o objeto desses contratos, e quais as prestações devidas por cada uma das partes envolvidas no negócio jurídico.

Marilda Rosado define os contratos petrolíferos, ou contratos de exploração e produção petrolífera, como sendo "a designação corrente para os instrumentos firmados entre o Estado – ou agência estatal ou empresa governamental – e uma ou mais empresas de petróleo, nacionais ou estrangeiras". A autora prossegue expli-

14. Idem, *ibidem*.

cando que "nesses contratos são previstos os direitos e as obrigações decorrentes dos direitos conferidos pelo Estado em relação a utilização e destinação das reservas petrolíferas".<sup>15</sup>

Atualmente, a contratação de empresas privadas para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil pode se dar de duas formas: por meio de contrato de concessão ou de partilha de produção. O primeiro é a forma genérica adotada no país, e aplica-se para todas as áreas que não fizeram parte da região do pré-sal,<sup>16</sup> nem forem consideradas regiões estratégicas,<sup>17</sup> pois, nestes casos, aplica-se o contrato de partilha de produção. Analisemos cada um deles separadamente.

#### 3.1 Contratos de concessão

Marilda Rosado, ao tratar das formas clássicas dos contratos petrolíferos, define o que ela chama de contrato de "concessão do pós-guerra" como: "Aquele em que a empresa internacional de petróleo (IOC) tem o direito exclusivo de explorar e explorar petróleo, por sua conta e risco; ela é proprietária do óleo produzido, ficando livre para dele dispor, mas assegurando parcela para abastecimento do mercado doméstico do país hospedeiro; durante a fase de exploração e exploração paga taxa de arrendamento da área; a IOC paga *royalties* em óleo, em espécie, ou uma combinação dos dois e imposto de renda; ela é proprietária dos equipamentos e ativos; não há participação ou ingerência do país hospedeiro, que também não se beneficia de treinamento ou transferência de tecnologia".<sup>18</sup>

O modelo brasileiro de contrato de concessão, regulado pela Lei 9.478/1997, segue, de maneira geral, as regras adotadas internacionalmente neste tipo de contrato. Isto se infere da análise do art. 26 da referida Lei, segundo o qual a empresa

15. Ribeiro, Marilda Rosado de Sá. *Contratação petrolífera em E & P: regime de partilha de produção*, p. 161. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/af/AP20091005\\_SENADO\\_Regime\\_de\\_Partilha\\_04\\_10\\_2009\\_MRO\\_v4Marilda.pdf](http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/ci/af/AP20091005_SENADO_Regime_de_Partilha_04_10_2009_MRO_v4Marilda.pdf). Acesso em: 27.02.2011.

16. Lei 12.351/2010. "Art. 2.º (...) IV – área do pré-sal: região do subsolo formada por uma prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal delimitada pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico; (...)".

17. Lei 12.351/2010. "Art. 2.º (...) V – área estratégica: região de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitada em ato do Poder Executivo, caracterizada pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; (...)".

18. Ribeiro, Marilda Rosado de Sá. *Direito do petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo*, 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 162.

concessionária é obrigada a "explorar, por sua conta e risco e, em caso de não produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes".

As participações legais as quais a lei se refere constituem-se, entre outras que possam surgir, das participações governamentais previstas no art. 45 da Lei do Petróleo, quais sejam: o bônus de assinatura, a taxa pela ocupação ou retenção da área, os *royalties* e as participações especiais.

No presente estudo, nos limitaremos à análise dos *royalties* e das participações especiais, por serem os únicos que se caracterizam como uma contraprestação ao óleo produzido.

O bônus de assinatura é pago em razão das despesas realizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) no processo licitatório, sendo devido o seu pagamento pelo licitante vencedor apenas no momento da assinatura do contrato. Já o pagamento pela ocupação ou retenção de área é realizado anualmente, pago em razão da área superficialmente utilizada para a exploração do bloco. Note-se que a causadora do pagamento de tais participações governamentais não está ligada ao bem explorado, mas com despesas contratuais e ocupação de área.

Diferentemente ocorre com os *royalties* e as participações especiais. Ambos são obrigações de resultado, apurados numa porcentagem sobre a produção de petróleo e gás natural em cada campo.

O Dec. 2.705/1998, que regulamentou a Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), definiu-os da seguinte maneira: "Art. 11. Os *royalties* previstos no inciso II do art. 45 da Lei 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". Por sua vez, de acordo com o art. 21, "a participação especial prevista no inciso III do art. 45 da Lei 9.478 de 1997, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos neste Decreto, e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção".

Pautados nas definições expostas, passemos a analisar qual é exatamente o objeto do contrato de concessão, e quais são as obrigações principais que ficam a cargo das partes envolvidas: empresa concessionária e União, esta representada pela Agência Nacional de Petróleo.

Inicialmente, é importante definirmos os conceitos de objeto e de obrigações contratuais nos quais assentamos o nosso raciocínio. Concordamos com o ensinamento de Venosa, para quem: "Não coincide a noção de obrigação com a de objeto do contrato". Para o autor, "a obrigação constitui-se no objeto imediato do

contrato. As obrigações são de dar, fazer e não fazer. A prestação contida nessas obrigações é que se constituirá o conteúdo propriamente dito do contrato, em seu objeto, ou objeto mediato do contrato (...) o objeto do contrato recai sobre um bem econômico, coisa ou serviço, o qual, por meio do contrato, torna-se matéria de aquisição, alienação, gozo, garantia etc."<sup>19</sup>

Maria Helena Diniz, ao analisar a natureza jurídica dos contratos de concessão para exploração e produção de petróleo, entende tratar-se de um contrato de empreitada. Segundo a autora: "Seria um contrato de empreitada com fornecimento de material por parte da sociedade empreiteira, que se obrigará a realizar obra de terminada ou a produzir certo resultado em favor do empreitante; logo o serviço prestado será o meio e não o fim, pois o importante é a promessa do resultado, de tal sorte que a despesa com a exploração não será ressarcida se o resultado for negativo".<sup>20</sup>

Na mesma linha do exposto pela autora, acreditamos que o objeto desse tipo de contrato é o petróleo e o gás extraídos. Os serviços empreendidos pela contratada, primeiro de explorar os blocos licitados, depois de produzir o petróleo encontrado, seriam meras atividades-meio.

Analisando as obrigações envolvidas,<sup>21</sup> temos que na primeira fase do contrato, isto é, na execução do serviço de exploração e pesquisa dos blocos, haverá uma obrigação de fazer por parte da empresa contratada, que deverá realizar um "conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural" (art. 6.º, XV, da Lei 9.478/1997). Com relação à União, terá ela uma obrigação de dar, consistente na atribuição de um direito de exclusividade à empresa concessionária para a realização das atividades de pesquisa, e, se for o caso, de produção de petróleo.

Já na segunda fase, atribui-se à empresa uma obrigação de fazer, na qual se exige a realização de um "conjunto de operações coordenadas de extração de petróleo ou gás natural de uma jazida e de preparo para sua movimentação" (art. 6.º, XVI, da Lei 9.478/1997) e de dar, constituindo-se no pagamento de uma porcentagem sobre a produção, representada pelos *royalties* e participações especiais, estas devidas somente nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. A União, por sua vez, será responsável pelo cumprimento de uma obri-

19. VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: contratos em espécie*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 435.

20. DINIZ, Maria Helena. *Tratado teórico e prático dos contratos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. vol. 5, p. 569-570.

21. Abordaremos no presente estudo somente as obrigações principais envolvidas nas duas fases (exploração e produção) dos contratos de concessão e de partilha de produção, embora existam obrigações acessórias relevantes tais como cláusulas ambientais, de abandono das áreas, de conteúdo nacional etc.

gação de dar, por meio da qual transferirá a propriedade do petróleo e do gás ao concessionário.

Com isso, temos que os *royalties* e as participações especiais, somados à prestação de um serviço (de produzir petróleo e gás), são uma contraprestação efetuada pelo particular em decorrência da aquisição de um bem público. Em outras palavras, a União alienou um bem público, e, em contrapartida, recebeu a prestação de um serviço e um valor em dinheiro. Este último é a representação financeira da parte do resultado (petróleo extraído) que cabe à União.

Conforme ensina Marilda Rosado, o pagamento de *royalties* poderia se dar em óleo, conforme exemplifica a experiência internacional, caso em que o petróleo seria negociado e vendido diretamente pelo Estado.

Nesse caso, cumpridas as obrigações firmadas entre a empresa concessionária e a União, esta última teria ainda a incumbência de vender o óleo recebido, firmando, portanto, um novo contrato, cujo objeto seria a venda do óleo recebido *in natura*. Como se percebe, na forma como o Estado brasileiro é remunerado atualmente, a realização desse segundo contrato é dispensada, uma vez que a inversão do óleo *in natura* pelo seu equivalente em pecunia constitui-se numa obrigação condensada em um único contrato.

### 3.2 Contratos de partilha de produção

Resta-nos, pois, analisar o modelo contratual de partilha de produção, que entrou em vigor no Brasil com a publicação da Lei 12.351, de 22.12.2010, destinado a regular a exploração e produção de petróleo e gás nas áreas do pré-sal e naquelas consideradas estratégicas pela União.

Segundo Marilda Rosado, contratos de partilha de produção são aqueles em que “a estatal do país hospedeiro tem participação na administração e a IOC assume o risco da parte técnica e financeira da operação em uma determinada área sob contrato; a produção pertence ao país hospedeiro; após recuperação dos custos, a produção é rateada entre a estatal e a IOC, de acordo com percentual predeterminado; a renda da IOC é sujeita a tributação; os equipamentos e instalações são propriedade do país hospedeiro”.<sup>22</sup>

De maneira geral, o contrato de partilha brasileiro segue as premissas básicas dos contratos de partilha existentes no restante do mundo, exceto por um ponto: na experiência internacional, não há o pagamento de *royalties* nesse tipo de contrato.<sup>23</sup>

No modelo brasileiro, o contratado presta o serviço de exploração e produção, tal qual ocorre no contrato de concessão, no entanto, não adquire a propriedade do

óleo extraído de maneira automática após a passagem do óleo pela boca do poço. Ele tem direito ao custo em óleo, ao volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo.

O custo em óleo, de acordo com o art. 2º, II, da Lei 12.351/2010, é a “parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, exigível unicamente em caso de descoberta comercial, correspondente aos custos e aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações”.

O valor dos *royalties* até o momento não foi definido, no entanto, no projeto de lei que versa sobre o assunto, consta uma porcentagem de 15% sobre a produção total, a ser paga à União, que deverá efetuar o repasse de parte desses recursos a Estados e Municípios, permanecendo a outra parte na Conta Única do Tesouro para ser transferida aos órgãos da administração federal direta, conforme os limites estipulados na Lei Orçamentária da União.

O excedente em óleo corresponde à parcela da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato, resultante da diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos *royalties* devidos e, quando o bloco se localizar em terra, a participação dos seus proprietários equivalente a até 1% do valor da produção (arts. 2º, III; e 43 da Lei 12.351/2010).

Isso quer dizer que, no caso dos contratos de partilha, temos também uma espécie de contrato de empreitada, como ocorre no contrato de concessão, no entanto, eles divergem com relação ao modo como as partes envolvidas serão remuneradas.

A contratada terá uma obrigação de dar, consistente na entrega de uma parcela do óleo produzido para a União e de dar (ou pagar) uma quantia em dinheiro, representada pelos *royalties*, que, conforme vimos acima, nada mais é do que uma representação financeira do resultado da exploração (óleo extraído) que é repassado ao contratante.

Por sua vez, a contratada terá o direito de receber, em óleo, o equivalente aos seus custos para a realização dos serviços de exploração e produção; aos *royalties* pagos, e uma parcela de lucro.

## 4. CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA NA LEI 4.320/1964

### 4.1 Primeiro nível de classificação orçamentária: classificação quanto à categoria econômica

Conforme expomos acima, num primeiro nível de classificação orçamentária, as receitas públicas são desmembradas em receitas correntes e receitas de capital.

Utilizando uma definição denotativa, o § 1º do art. 11 da Lei 4.320/1964 determinou que receitas correntes são “as receitas tributárias, de contribuições, pa-

22. Ribeiro, Marilda Rosado de Sa. *Direito...*, cit., p. 163-164.

23. Ribeiro, Marilda Rosado de Sa. *Contratação petrolífera...*, cit.

trimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes.<sup>24</sup>

A doutrina buscou definir conotativamente esse tipo de receita. Segundo Flavio Rubinstein, "as receitas correntes são aquelas oriundas das atividades operacionais do Estado, para aplicação em despesas correspondentes (i.e., classificáveis como correntes), visando ao alcance das finalidades e metas dos diversos entes públicos, conforme previstas nos programas e ações de governo".<sup>24</sup> Para Jair Cândido da Silva: "As receitas correntes representam os recursos criados por Lei, os quais têm características de continuidade no tempo".<sup>25</sup>

As receitas de capital, por sua vez, foram definidas no § 2.º do art. 11 da Lei 4.320/1964, também denotativamente, da seguinte forma: "São receitas de capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e, ainda, o *superávit* do orçamento corrente".

Para Flavio Rubinstein, "as receitas de capital são aquelas que alteram o patrimônio duradouro do Estado. (...) essas receitas são representadas por mutações patrimoniais que nada acrescentam ao patrimônio público, ocorrendo apenas uma troca de elementos patrimoniais, isto é, um aumento no sistema financeiro (entrada de recursos financeiros) e uma baixa no sistema patrimonial (saída do patrimônio em troca de recursos financeiros)".<sup>26</sup>

#### 4.2 Segundo nível de classificação orçamentária: classificação quanto à origem

Segundo Ricardo Lobo Torres, as receitas públicas podem ser classificadas quanto a sua origem unicamente em derivadas e originárias, entendendo por estas "as que decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos, as compensações financeiras e os ingressos comerciais". Aquelas seriam as "provenientes da economia privada, representadas pelo tributo, pelos ingressos parafiscais e pelas multas".<sup>27</sup>

Regis Fernandes de Oliveira, ao classificar as receitas quanto a sua origem, admite ainda a existência de uma terceira espécie: as transferidas. Para este autor

receitas originárias seriam aquelas "decorrentes da exploração, pelo Estado, de seus próprios bens ou quando pode exercer atividade sob o que se denomina de direito público disponível". As derivadas seriam aquelas provenientes do constrangimento sobre o patrimônio particular. Podem ser tributárias, incluindo-se aí os impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e as contribuições. Estas últimas subdividindo-se em sociais ou de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas. Além dessas, "incluem-se como receita derivada a cobrança das sanções e também o perdimento decorrente de contrabando, apreensão de armas de criminosos etc".<sup>28</sup>

Segundo o mesmo autor, as receitas transferidas são definidas da seguinte maneira: "Há receitas que denominamos de transferidas, porque, embora provindas do patrimônio particular (a título de tributo), não são arrecadadas pela entidade política que vai utilizá-las".<sup>29</sup>

No entanto, no presente estudo, trabalharemos apenas com a classificação da receita quanto a sua origem, em originárias e derivadas, por entendermos que a classificação da receita em transferidas consiste num subnível com relação aquela.

#### 4.3 Receita corrente patrimonial x receita de capital oriundo do alienação de um bem público

Chegamos ao ponto alto do nosso estudo, no qual pretendemos verificar se os *royalties*, as participações especiais, e a parte do óleo excedente recebido pela União, correspondem, de fato, a uma receita corrente patrimonial, ou se são receitas de capital, oriundas da alienação de um bem público.

Conforme mencionado anteriormente, a União, assim como os demais entes da federação registram esse tipo de receita em sua Lei Orçamentária como uma receita corrente patrimonial. Vejamos o que dispõe a LOA da União de 2010 (Lei 12.214/2010).

No seu volume I, entre as p. 504-520, consta a receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por natureza, fonte de recursos e esfera. Nesse quadro, verificamos que as receitas arrecadadas com *royalties* e participações especiais estão registradas na p. 508 como receitas correntes, do tipo patrimonial.

O *Manual de contabilidade aplicada ao setor público* define receitas patrimoniais como sendo o "ingresso proveniente da fruição do patrimônio, pela exploração de bens imobiliários ou mobiliários, e da participação societária".<sup>30</sup>

24. RUBINSTEIN, Flavio. *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. Coord. José Maurício Conti. São Paulo: Ed. RT, 2008, p. 59.

25. SILVA, Jair Cândido. *Lei n. 4.320/1964 comentada, uma contribuição para a elaboração da Lei Complementar (§ 9.º art. 165 da CF/1988)*. Brasília: Thesaurus, 2007, p. 46.

26. Op. cit., p. 62.

27. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 186.

28. OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008, p. 105.

29. Idem, *ibidem*.

30. Op. cit., p. 24.

O cerne da questão, nos parece, está em saber se as receitas em análise decorrem da fruição de um bem público.

Fruição, segundo o *Dicionário Micheliis*, consiste em: "1 ter o usufruto de (alguma coisa que não se possa alienar ou destruir): usufruir um prédio, uma indústria 2 gozar de, possuir: usufruirmos muitas amizades".

A definição exposta no dicionário é autoexplicativa. Como podemos concluir que os royalties e as participações especiais são uma contraprestação pelo usufruto de um bem público, sendo que este bem (petróleo e gás) não continua pertencendo ao domínio do Estado, mas é alienado ao particular?

Na verdade, temos uma receita corrente patrimonial quando há um bem público que esta sendo objeto de usufruto pelo particular, por exemplo, no caso do aluguel de um imóvel. As rendas obtidas, pagas mensalmente, são receitas patrimoniais, pois o Estado continua a ter o domínio sobre o bem, enquanto o particular apenas tem o direito de explorá-lo da maneira que lhe aprouver.

No caso do petróleo e do gás, isso não acontece, pois, seja no contrato de cessão, seja no de partilha de produção, como exposto acima, as rendas obtidas serão sempre decorrentes da transferência da propriedade desses bens para um particular. Ou seja, representarão sempre uma *conversão, em espécie, de um bem público, enquadrando-se, portanto, como uma receita de capital, conforme dicção do § 2º do art. 11 da Lei 4.320/1964, citada acima.*

Poderíamos nos deparar com o argumento contrário de que essas receitas seriam meros encargos contratuais acessórios, e que não seriam uma contraprestação dada pela alienação do petróleo e do gás ao particular. Diante disso, perguntaríamos qual seria então a remuneração da União pela alienação desses bens? Nenhuma! Certamente, esta não nos parece a melhor resposta, motivo pelo qual concluímos que a forma mais adequada de classificar os royalties, as participações especiais e os futuros recursos arrecadados com a venda do óleo bruto, é enquadrando-os como uma receita de capital, fruto da alienação de um bem público.

## 5. CONSEQUÊNCIAS DA ALTERAÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA PETROLÍFERA NO GASTO PÚBLICO

A classificação da receita arrecadada com royalties e participações especiais por parte dos entes federativos no Brasil, como sendo uma receita corrente, tem gerado, ao longo dos anos, efeitos nocivos para o país, possibilitando a utilização desses recursos para cobrir gastos com despesas correntes, na qual estão incluídas as despesas de custeio, basicamente pagamento de pessoal e material de consumo.

Este é o motivo do desespero pelo qual tem passado o Rio de Janeiro nos últimos meses. Maior receptor de receitas oriundas da atividade petrolífera do país, este Estado tem utilizado esses recursos para financiar o pagamento do custeio dos seus serviços públicos e agora se encontra diante da possibilidade de perder grande par-

te de sua arrecadação em virtude da alteração nas regras de destinação dos royalties e participações especiais para Estados e Municípios. Isso, sem dúvida, seria um caos para a economia desse Estado, que não teria como sustentar a continuidade de grande parte dos serviços públicos por ele prestados. No entanto, não se deve esquecer que, embora no caso em tela a perda de arrecadação seja decorrente de alteração na legislação, como o petróleo e o gás são recursos naturais finitos, uma alteração na comercialização invariavelmente iriam acabar um dia as receitas obtidas com a sua comercialização.

Por isso, é essencial que a aplicação desses recursos seja planejada, sendo investida de modo que as gerações futuras tenham uma fonte de renda quando do esgotamento das reservas.

Nesse diapasão, Rodrigo Valente Serra argumenta que "se espera que esta renda gerada seja aplicada de forma a oferecer à geração futura uma fonte de renda, quando da exaustão do recurso. Hartwick (1977) recomendou que as rendas geradas por recursos não renováveis fossem investidas em acumulação de bens de capital. A ideia é que a geração atual deixe para a futura capital reprodutível, humano ou físico, suficiente para que esta mantenha um padrão de vida satisfatório. Para isso, a geração atual deve converter parte da renda de Hotelling em máquinas e trabalho. É a transformação de estoque de recursos não renováveis em estoques de capital mantido e humano. Postali (2002, p. 21) resume com muita clareza o propósito da regra de Hartwick: '(...) estabelece que um país deve usar a renda de seus recursos para financiar a diversificação da economia na direção de atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais'"<sup>31</sup>

No entanto, percebe-se que no Brasil tem acontecido exatamente o oposto. Segundo reportagem da revista *Exame*, elaborada com base em dados fornecidos pelo site Info Royalties, da Universidade Cândido Mendes: "Os municípios que recebem royalties e participações especiais pela produção de petróleo estão desperdiçando o dinheiro com o custeio da máquina pública, em vez de aplicar essas receitas em projetos de infraestrutura, desenvolvimento econômico, saúde e educação. Dados levantados pela Universidade Cândido Mendes (Ucam) e pelo Centro Federal de Educação Tecnológica (Cefet) de Campos mostram que, dos 12 municípios que têm mais de 40% das receitas vindas da exploração de petróleo, apenas dois investem mais da metade dos recursos. (...) Em 2005, o campeão do desperdício foi o município fluminense de São João da Barra, que investiu apenas 10% dos 45 milhões de reais que recebeu em royalties. O resto foi usado com o custeio da máquina pública (uma ampla gama de gastos que vão desde o cafézinho até a compra de remédios e gasolina para ambulâncias) e o salário de funcionários. Entre os maiores recebedores de repasses, Campos, líder no ranking, só investiu 15% dos 672 milhões de reais

31 Serra, Rodrigo Valente. Rendas petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto. In: Mendes, Marcos (org.). *Gasto público eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006. p. 210-211.



dos recursos do petróleo. Já Rio das Ostras, terceiro maior beneficiado, investiu, no período, 152 milhões – ou 60% – dos 262 milhões de reais repassados”.<sup>32</sup>

Em tese, as receitas dos royalties e das participações especiais não poderiam ser utilizadas no pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal, de acordo com o art. 8.º da Lei 7.990/1989. No entanto, elas têm sido utilizadas ditumamente para o pagamento de despesas correntes, entre elas o pagamento de pessoal, com base na interpretação de que a Lei de Responsabilidade Fiscal teria autorizado essa prática ao determinar os percentuais máximos incidentes sobre a receita corrente líquida para a despesa com pessoal (art. 19). Entende-se que como os royalties e as participações especiais compõem a receita corrente líquida, eles podem ser utilizados para o pagamento de pessoal, desde que não seja ultrapassado o limite previsto na LRF.

A alteração na classificação dos royalties e das participações especiais, conforme sugerimos no presente estudo, de receitas correntes para receitas de capital, mudaria o seu regime de aplicação, tendo em vista que, de acordo com o art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, “é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos”.

A destinação desses recursos ao regime de previdência, a despeito das críticas que recaem sobre essa possibilidade, já foi autorizada anteriormente por meio da MedProv 2.181-45/2001, que autorizava a União a adquirir créditos relativos às participações governamentais. Em troca, a União utilizaria em pagamento Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que seriam obrigatoriamente utilizados pelos governos estaduais para o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, ou na capitalização de fundos de previdência. Além disso, não há qualquer vedação específica atualmente para que receitas correntes provenientes da atividade petrolífera sejam utilizadas nessa finalidade.

Dessa forma, temos que a alteração na classificação dos royalties e participações especiais seria de extrema importância para a gestão responsável desses recursos.

32. Exame. Veja como as cidades brasileiras investem os royalties do petróleo. 2007 Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0892/noticias/veja-como-as-cidades-brasileiras-investem-os-royalties-do-petroleo-m01280661>. Acesso em: 25.02.2011.
33. Referindo-se à possibilidade de aplicação das receitas de capital no regime de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, Reis e Machado Jr. afirmam que: “Os gastos de manutenção e operacionalização do sistema previdenciário do servidor público são da responsabilidade do próprio sistema, os recursos da entidade central devem ser aplicados nas suas próprias atividades, podendo ser aplicados em despesas previdenciárias quando estas forem da responsabilidade direta da entidade central” (MACHADO JR., J. Teixeira, *Revista Heraldica da Costa*. A Lei 4.320 comentada. 32. ed. Rio de Janeiro: Ibmam, 2008, p. 41).

uma vez que a proibição de sua aplicação no financiamento de despesas correntes impediria que eles continuassem a ser utilizados no custeio da máquina, e obrigaria a sua aplicação em despesas de capital, isto é, na realização de investimentos, na sua aplicação em despesas de capital. Investimentos seriam todas as despesas financeiras e transferências de capital. Investimentos seriam todas as despesas de capital que gerassem serviços e, em consequência, acréscimos ao produto interno bruto. Inversões financeiras seriam as despesas de capital que, ao contrário dos investimentos, não gerariam serviços e incremento ao produto interno bruto.<sup>34</sup> Transferências de capital, por sua vez, constituem-se no repasse de receitas a outro ente público ou privado para a aplicação nessas finalidades.

Essa mudança na classificação da receita teria impacto direto também sobre os royalties e as participações especiais que, arrecadados pela União, são repassados aos Estados e Municípios em obediência ao disposto na Lei 9.478/1997. Como o art. 44 da LRF veda a aplicação das receitas de capital para o financiamento da despesa corrente, elas não poderiam ser repassadas aos Estados e Municípios a título de transferência corrente, que é uma forma de despesa corrente, mas somente como transferência de capital. Assim, os beneficiários dos recursos repassados só poderiam utilizá-los em investimentos ou inversões financeiras, conforme determina o § 6.º do art. 12 da Lei 4.320/1964.

Por fim, vale destacar a medida salutar adotada no Brasil por meio do art. 46 da Lei 12.351/2010, segundo o qual as receitas arrecadadas com a venda da quota-parce do excedente em óleo pertencente a União deverão ser aplicadas em um fundo (Fundo Social). Os objetivos desse fundo foram delineados no art. 48 da referida norma, quais sejam: constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, na forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental; e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.

Dessa forma, conferiu-se a tais recursos uma destinação própria daquela que deve ser atribuída a uma receita de capital, cuja continuidade no tempo é incerta, devendo, portanto, ser investida de modo a reproduzir o capital, para que as gerações futuras possam gozar dos seus benefícios.

## 6. CONCLUSÃO

De todo o exposto, concluiu-se que:

- 6.1 O petróleo e o gás natural são bens dominicais, uma vez que podem ser alienados segundo as formalidades exigidas em lei, além de não possuírem destinação pública específica.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 44-45.

6.2 Os contratos de concessão para a exploração de petróleo e gás e o contrato de partilha de produção são espécies de contrato de empreitada, cujo objeto é o petróleo extraído. Os serviços empreendidos pela contratada, primeiro, de explorar os blocos licitados, depois, de produzir o petróleo encontrado, seriam meras atividades meio.

6.3 Os royalties e as participações especiais, somados à prestação de um serviço (de produzir petróleo e gás), são uma contraprestação efetuada pelo particular em decorrência da aquisição de um bem público, exigidos nos contratos de concessão. Em outras palavras, a União alienou um bem público, e, em contraprestação, recebeu a prestação de um serviço e um valor em dinheiro. Este último é a representação financeira da parte do resultado (petróleo extraído) que cabe à União.

6.4 Nos contratos de partilha de produção, a contratada terá uma obrigação de dar, consistente na obrigação de entregar uma parcela do óleo produzido para a União e de dar (ou pagar) uma quantia em dinheiro, representada pelos royalties, que, conforme visto acima, nada mais é do que uma representação financeira do resultado da exploração (óleo extraído) que é repassado ao contratante. Por sua vez, a contratada terá o direito de receber, em óleo, o equivalente aos seus custos para a realização dos serviços de exploração e produção, aos royalties pagos, e uma parcela de lucro.

6.5 Apenas quando houver um bem público que esteja sendo objeto de usufruto pelo particular, e este, em decorrência do direito de explorá-lo, pague um valor periodicamente ao Estado, estaremos diante de uma receita corrente patrimonial. Nesse caso, não haverá em momento algum transferência da propriedade do bem do Estado para o particular.

6.6 As receitas petrolíferas obtidas pelo Estado nos contratos de concessão para exploração de petróleo e gás e de partilha de produção, como exposto acima, são sempre decorrentes da transferência da propriedade desses bens para um particular. Ou seja, representarão sempre uma *conversão, em espécie, de um bem público enquadrando-se, portanto, como uma receita de capital, conforme dicação do § 2º do art. 11 da Lei 4.320/1964*, citado acima.

6.7 A aplicação dos recursos obtidos com a atividade petrolífera em investimentos evitaria que no futuro o País sofresse com a obsolescência de seu estoque de capital e consequente esvaziamento econômico.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAEFEIRO, Alomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BANDERA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público aplicado a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios*. proc.

dimentos contábeis orçamentários/Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2009.

DINZ, Maria Helena. *Tratado teórico e prático dos contratos*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. vol. 5.

EXAME. Veja como as cidades brasileiras investem os royalties do petróleo. 2007. Disponível em: [http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0892/noticias/veja-como-as-cidades-brasileiras-investem-os-royalties-do-petroleo-m0128066]. Acesso em: 25.02.2011.

INCROSO, Gustavo. *Direito financeiro*. Napoli: Jovene, 1954.

MACHADO JR., J. Teixeira. *Reis, Heraldo da Costa. A Lei 4.320 comentada*. 32. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2008.

MERELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2008.

RIBEIRO, Marilda Rosado de Sá. *Contratação petrolífera em E & P: regime de partilha de produção*. Disponível em: [http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/cv/ap/AP20091005\_SENADO\_Regime\_de\_Partilha\_04\_10\_2009\_MRO\_v4Marilda.pdf]. Acesso em: 27.02.2011.

\_\_\_\_\_. *Direito do petróleo: as joint ventures na indústria do petróleo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

REINSTEIN, Flavio. *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. Coord. José Maurício Conti. São Paulo: Ed. RT, 2008.

SERRA, Rodrigo Valente. *Rendidas petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição discutidos induzem ineficiência do gasto*. In: MENDES, Marcos (org.) *Gasto público eficiente*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006.

SIVA, Jair Cândido. *Lei 4.320/1964 comentada: uma contribuição para a elaboração da Lei Complementar (S 9º art. 165 da CF/1988)*. Brasília: Thesaurus, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Direito civil: contratos em espécie*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OSM EDITORA  
MATERIAL B1322

**JOSÉ MAURICIO CONTI**  
**FERNANDO FACURY SCAFF**  
*Coordenação*

# ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani •  
Ara Carla Blacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato  
Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida  
• Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de  
Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme  
• Emerson Cesar da Silva Gomes • Euripedes Gomes Faim Filho • Fabricio Motta  
• Fernando Facury Scaff • Flavio Rubinstem • Flavio Tudisco • Francisco Canai •  
Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin  
• Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins  
Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaias José de Santana • James Giacomoni •  
João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti •  
José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz •  
Luis Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araújo • Marcelo Guerra Martins •  
Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Baretton • Marcos Nóbrega • Maria  
de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Mauricio Barros • Moacir Marques  
da Silva • Nazare da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato  
Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio  
Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Siomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva  
Martins Junior

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**(Camara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Orçamentos publicos e direito financeiro / coordenadores José  
Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora  
Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.

ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos publicos. 2. Orçamentos publicos – Leis e legislação  
– Brasil. I. Conti, José Mauricio. Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34336.126:5(81)

**Índices para catálogo sistemático:** 1. Brasil – Orçamentos publicos :  
Finanças publicas. 2. Direito financeiro 34:336.126:5(81)

EDITORA   
REVISTA DOS TRIBUNAIS