

DESAFIOS LEGISLATIVOS E A DISTOPIA DO PETRÓLEO: Debate Sobre a Viabilidade Jurídica da Aplicação das Rendas Petríferas na Universalização do Saneamento Básico

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2025.62.15987>

Submetido em: 17/5/2024

Aceito em: 26/9/2024

Publicado em: 2/1/2025

Valdir Júnio dos Santos¹
André Guedes Rodrigues²

RESUMO

Este artigo possui como pano de fundo o debate da trilogia estrutural do processo de desenvolvimento dos territórios petroleristas: rendas do petróleo, políticas intergeracionais e defesa dos direitos fundamentais. O texto busca, portanto, analisar e debater a viabilidade jurídica da aplicação de partes dos recursos provenientes das rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) obtidos pelos Estados e municípios para a concretização de um direito fundamental, como a universalização do saneamento básico, previsto na Lei nº 14.026/2020. A universalização do saneamento básico será compreendida como um direito fundamental e elementar para estruturar uma proposta holística de desenvolvimento de longo prazo. Para tanto, utilizou-se o método de análise de conteúdo dos debates legislativos travados em torno do tema das rendas petrolíferas com foco em sua distribuição e utilização. Os resultados mostram que existe viabilidade jurídica (técnica) na utilização desses recursos para assegurar direitos fundamentais, como a universalização do saneamento básico, mas os gargalos interpostos pelos interesses econômicos e políticos dificultam a criação de políticas intergeracionais, criando uma verdadeira distopia entre vultosos recursos e o desenvolvimento desses territórios. Desse modo, será importante estruturar modelos de governança mais participativos de forma a fortalecer os mecanismos de controle e de destinação desses recursos para setores fundamentais do desenvolvimento territorial de longo prazo.

Palavras-chave: viabilidade jurídica; rendas petrolíferas; saneamento básico; universalização.

LEGISLATIVE CHALLENGES AND THE OIL DYSTOPIA: DEBATE ON THE LEGAL VIABILITY OF USING OIL REVENUES TO UNIVERSALIZE BASIC SANITATION

ABSTRACT

This article focuses on the analysis of the structural trilogy of the development process of territories benefiting from oil revenues: oil revenues, intergenerational policies, and the protection of fundamental rights. The article thus examines and discusses the legal viability of using part of the resources from oil revenues (*royalties* and special participations) to ensure the universalization of basic sanitation, which is understood as a fundamental and essential right for structuring a holistic proposal for long-term development. To do so, the content analysis method was used to analyze legislative debates on the topic of oil revenues, focusing on their distribution and use. The results show that there is legal (technical) viability in using these resources to ensure fundamental rights, such as the universal basic sanitation, but the bottlenecks imposed by economic and political interests hinder the implementation of intergenerational policies, creating a real dystopia between large resources and the development of these territories. Therefore, structuring more participatory governance models will be important to strengthen control mechanisms and allocation of these resources to fundamental sectors of long-term territorial development.

Keywords: legal viability; oil revenues; basic sanitation; universalization.

¹ Universidade Cândido Mendes (Ucam). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Nova Iguaçu/RJ, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-6204-352X>

² Universidade Cândido Mendes (Ucam). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Nova Iguaçu/RJ, Brasil. <https://orcid.org/0009-0002-8118-6259>

INTRODUÇÃO

As receitas decorrentes da atividade petrolífera têm se mostrado de fundamental importância, sobretudo para os municípios produtores; por um lado, devido ao seu grande aporte nas finanças dos municípios, potencializando a capacidade destes de promover investimentos públicos; por outro, em razão de seu elevado efeito multiplicador, ampliando a possibilidade de crescimento desses municípios por meio do incremento das atividades em outras etapas da cadeia de petróleo e gás. A aplicação das rendas petrolíferas pode motivar o desenvolvimento tanto no curto quanto no longo prazo, ao estruturar e consolidar políticas de caráter intergeracional. Para que isso aconteça, acredita-se ser imprescindível que os referidos recursos sejam transformados em investimentos, gerando, assim, maior diversificação econômica, mantendo-se sempre a preocupação com a qualidade desses gastos. Desta forma, os municípios beneficiados por tais recursos poderão promover um desenvolvimento sustentável que venha a se preocupar também com o bem-estar social das futuras gerações (Silva; Santana; Faria, 2014).

Bregman (2007) afirma que uma forma de garantir os benefícios gerados pelas rendas petrolíferas às gerações futuras – especialmente àquelas que virão após o esgotamento das reservas de petróleo – é investir parte dessas rendas no desenvolvimento de outras fontes de energia. É fato que os impactos do esgotamento do petróleo sobre a economia dependem basicamente dos custos da geração de energia a partir de outras fontes, principalmente das fontes renováveis. A reflexão dessa análise encaminha-nos ao pensamento de que o aumento da aplicação dos recursos para melhorar qualitativamente outros fatores de produção, essencialmente capital e trabalho, estará condicionado a um esforço conjunto dos diferentes setores da economia, ao mesmo tempo em que impõe a necessidade de se repensar novos modelos de governança. Com o esgotamento da atividade petrolífera, a economia tornar-se-á mais sujeita a máquinas, a equipamentos e ao esforço humano, fazendo com que o futuro bem-estar econômico dependa cada vez mais da produtividade desses fatores. Logo, o aumento dos investimentos em capacitação e educação resultará em uma melhora qualitativa desses fatores, ampliando a produtividade e o bem-estar econômico (Silva; Santana; Faria, 2014).

Fernandes (2007) também apresenta uma proposta de utilização das rendas petrolíferas muito semelhante à sugerida por Bergman (2007). Para ela, uma forma de ressarcir as gerações futuras é aplicando tais rendas de modo a melhorar a capacidade produtiva da sociedade local. Para isto, esses recursos devem ser investidos nas áreas econômica, social e humana. A aplicação na área econômica deve gerar oportunidades de ocupação e renda para a geração atual e maiores possibilidades para as gerações futuras. Já a aplicação nas áreas humana e social deve ser direcionada para os setores de educação e saúde, que são elementos essenciais para a melhora do nível de desenvolvimento humano e do fortalecimento social (Silva; Santana; Faria, 2014).

Pacheco (2017) considera que a possibilidade de as receitas provenientes da exploração de recursos não renováveis causarem efeitos multiplicadores relevantes, depende de como e onde as administrações estaduais e municipais as investem. Ele destaca, contudo, que essas receitas não têm sido aplicadas com base em planos, programas ou projetos de promoção de atividades econômicas capazes de gerar impactos qualitativos no recorrente padrão de desenvolvimento regional, com algumas exceções. Isso faz com que, para algumas localidades – onde tais receitas correspondem à grande fonte de riqueza –, a existência de um planeja-

mento torne-se indispensável à busca pelo desenvolvimento sustentável. Para o referido autor, são inúmeros os desafios para o desenvolvimento local sustentável, fazendo com que, com o intuito de quebrar a atual dependência das rendas petrolíferas, seja necessário haver uma soma articulada de esforços entre os diversos agentes atuantes nessas localidades: empresas, instituições de pesquisa e capacitação, instituições de governo (nas esferas municipal, estadual e federal), além de outras. Desta forma, as ações de diversificação e fortalecimento das atividades produtivas devem ser planejadas, sempre tendo o desenvolvimento sustentável como meta (Silva; Santana; Faria, 2014).

A Lei nº 9.478/97, conhecida como Lei do Petróleo, não obrigou o direcionamento das rendas a despesas determinadas nem estabeleceu restrições a usos diversos por Estados e municípios. Apesar dessa omissão, não revogou a vedação de uso para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas dos entes, previstas na Lei nº 7.990/89, quando só existia a parcela de *royalties* até 5%.

A ausência de definição de critérios claros para o uso de recursos, que se mostraram tão expressivos ao longo dos últimos anos, não favoreceu a destinação das rendas para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça intergeracional no Estado do Rio de Janeiro e nos demais entes subnacionais. Pelo contrário, abriu espaço para que fossem utilizados da forma que cada gestor entendeu mais adequada, discutível em muitos casos – como o patrocínio de shows musicais entre outras iniciativas similares e questionáveis. A lacuna legal quanto à destinação dos recursos inviabilizou um controle mais efetivo da aplicação tanto pelos órgãos de controle quanto pela população, dando lugar a denúncias de malversação e desvio de recursos relevantes e escassos, que foram, em grande medida, desperdiçados quando deveriam ser usados para melhorar as condições de vida das pessoas residentes nos territórios beneficiados e das futuras gerações (Nazareth, 2021).

Partindo da compreensão da importância basilar e fundamental do desenvolvimento de uma ação pública de caráter intergeracional e sendo o saneamento básico assunto não apenas de interesse nacional e que possui relação direta com a qualidade de vida dos cidadãos e com o desenvolvimento de um país, podendo ser entendido como um conjunto de medidas que objetivam preservar o meio ambiente para prevenir doenças e semear saúde, além de estruturar elementos básicos de bem-estar social, sua ausência acarreta impactos diretos ao meio ambiente e à saúde da população. Desta forma, o presente artigo busca debater a viabilidade jurídica da utilização de parte dos recursos petrolíferos obtidos pelos Estados e municípios para a concretização de um direito fundamental, como a universalização do saneamento, previsto na Lei nº 14.026/2020.

É fato que a importância temática deste debate está estruturada na íntima vinculação entre a tríade do desenvolvimento via recursos do petróleo – rendas petrolíferas, políticas intergeracionais e direitos fundamentais, como o acesso a saneamento básico. A relevância da vinculação entre petróleo e saneamento já está em curso com a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 2/2016, que modifica o artigo 6º da Constituição para tornar o serviço um direito social, assim como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, alimentação, previdência social e segurança. O levantamento feito pelo Instituto Trata Brasil, com base em dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), mostrou que 100 milhões de cidadãos não têm acesso ao serviço de coleta de esgotos, e 35 milhões não são abastecidos com água tratada. Ainda segundo o Trata Brasil (2024), cada real investido em saneamento gera uma economia

de R\$ 4 na área de saúde, mostrando sua vinculação e estratégia ao pensarmos ações públicas intergeracionais com foco na discussão a respeito do saneamento básico como um direito fundamental.

GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS DAS NORMAS REFERENTES ÀS RENDAS PETROLÍFERAS NO BRASIL

Ao objetivarmos delinear a geopolítica do petróleo, tomamos como marco analítico o fim da Segunda Guerra Mundial, em que é possível observar uma nova demarcação do quadro geopolítico e econômico que não passa despercebido pela indústria do petróleo. Na década de 1950, apesar de os Estados Unidos continuarem controlando mais da metade da produção nacional, no Hemisfério Oriental começava a surgir um novo produtor em potencial.

Até o início da década de 1960 quem dominava, controlava e ditava as regras do mercado petrolífero do “poço ao posto” eram as empresas conhecidas como as Sete Irmãs (denominação que se dá para as sete grandes empresas petrolíferas que dominaram o mercado internacional e a exploração petrolífera no Oriente Médio até a criação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – Opep), ou seja, as *Standard Oil of New Jersey*, *Royal Dutch Shell*, *Gulf Oil*, *Texaco*, *Socony Mobil*, *Standard Oil of California (Socal)* e *British Petroleum*. Das sete empresas, cinco eram estadunidenses, uma totalmente britânica e a outra de capital anglo-holandês. Elas sempre procuraram evitar aprovar grandes aumentos nos preços do produto, chegando a irritar profundamente os países produtores e exportadores de petróleo do Oriente Médio, principal região petrolífera mundial. Juntas, as referidas empresas controlavam cerca de 90% das reservas de petróleo por meio do estabelecimento de contratos de concessão com os países que dispunham de reservas. Como o petróleo era a matéria-prima mais consumida após a Segunda Guerra Mundial, grande era o interesse das multinacionais do bloco capitalista em controlar esse segmento.

A década de 1960 é caracterizada pela abundância do ouro negro no mundo e seu consumo exagerado, tendo em vista seu baixo preço. A polaridade da produção, que até então se concentrava nas mãos dos Estados Unidos, começa a se deslocar para o Oriente Médio e para a antiga União Soviética.

Na década de 1970, ainda, houve um grande avanço por parte dos Estados Unidos nos métodos de pesquisa para localizar reservas petrolíferas de menor porte, uma vez que grande parte de suas reservas até então descobertas já estavam esgotadas. Este mesmo período é marcado pela elevação do seu preço e descoberta de novas reservas no México (Mar do Norte), em países do dito Terceiro Mundo e países comunistas (Thomas, 2001). As décadas de 1980 e 1990 são caracterizadas pela redução dos custos de exploração e produção decorrente dos avanços tecnológicos, o que contribui para a criação de um novo ciclo econômico para a indústria do petróleo.

No Brasil, a história do petróleo inicia-se em 1858, quando o Marquês de Olinda assina o Decreto nº 2.266, concedendo a José Barros Pimentel o direito de extrair mineral betuminoso para a fabricação de querosene em terrenos situados às margens do Rio Marau, na então província da Bahia. Em 1859 o inglês Samuel Allport identificou o gotejamento de óleo em Lobato, no subúrbio de Salvador, durante a construção da Estrada de Ferro Leste Brasileiro. O

primeiro poço de petróleo no Brasil foi perfurado em 1897, no município de Bofete, localizado no Estado de São Paulo, por Eugênio Ferreira Camargo, atingindo uma profundidade de 488 metros; segundo relatos da época, chegou a produzir 0,5 m³ de óleo (Thomas, 2001).

O primeiro poço com viabilidade econômica para exploração somente foi descoberto em 1941, no município de Candeias, na Bahia. Momento de grande importância na área do petróleo ocorre a partir 1953, quando, no governo Vargas, a Lei nº 2.004, de 1953, cria a Empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras –, delegando, com exclusividade, o monopólio da exploração das atividades petrolíferas à União. A partir desse momento iniciam-se, de forma decisiva, as pesquisas relacionadas ao petróleo brasileiro.

Desde a criação da Petrobras descobriu-se petróleo em vários Estados da nossa federação: Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, São Paulo e Santa Catarina. Destaca-se que a Bacia de Campos dos Goytacazes/RJ foi descoberta na década de 1970 por meio do campo de Garoupa. Outra descoberta de grande relevância no referido município ocorreu na década de 1990, com o campo de Roncador e Barracuda.

A Lei nº 2.004, de 1953, que criou a Petrobras, já estabelecia o pagamento de uma indenização às esferas governamentais, quando se realizava a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás. O que hoje se conhece como *royalties* petrolíferos já foi tratado como indenização, desde a criação da Petrobras (1953) até 1989, depois nominado como compensação financeira, até a Lei do Petróleo, de 1997, quando se inaugura o termo *royalty*, vivo até hoje (Serra, 2005).

A primeira legislação que prevê uma indenização aos Estados e territórios produtores de petróleo foi a Lei nº 2.004, de 3/10/1953, que fixou tal indenização em 5% do valor de referência dos hidrocarbonetos. A referida legislação, entretanto, não previa nenhuma indenização aos municípios, que ocorria de forma indireta, uma vez que os Estados e Territórios deveriam redistribuir 1/5 de suas indenizações aos municípios onde ocorriam a lavra e/ou a extração, na proporção do volume produzido nestas localidades. Ressalta-se que, nesse período, a produção ocorria apenas em terra (*onshore*), não havendo produção em plataforma continental (*offshore*). De acordo com a Lei nº 2.004/53, o recurso obtido com a indenização deveria ser utilizado preferencialmente na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias. O preço de referência para a incidência das indenizações era determinado pelo Conselho Nacional do Petróleo (CNP), sendo o pagamento efetuado trimestralmente (Serra, 2005).

Com o advento da Lei nº 3.257, de 02/09/1957, manteve-se o valor da alíquota em 5%, mas passaram-se a contemplar, de forma expressa, os municípios como beneficiários diretos das indenizações. Desta forma, os Estados e Territórios beneficiavam-se com 4%, e os municípios onde ocorria(m) a lavra e/ou extração com 1%. Observa-se que, entre 1953 e 1957, a União não participava da política de distribuição das indenizações, que contemplava apenas os Estados e municípios onde se encontrava(m) a lavra e/ou a extração.

É relevante destacar que, não obstante já houvesse, desde o final da década de 1950, o conhecimento de que o país possuía reservas de petróleo em profundidade marítima, sua exploração ainda não ocorria, uma vez que não existia tecnologia compatível para isso e a localização dos poços não era precisa. A confirmação ocorreu pela descoberta do primeiro poço *offshore*, em 1968, no campo de Guaricema (SE), e a primeira perfuração, também em 1968, na Bacia de Campos, no campo de Garoupa (RJ) (Neto; Costa, 2007).

Com o início da extração do petróleo na plataforma continental (*offshore*), surge o Decreto-Lei nº 523, de 8/4/69, que estendeu a incidência das indenizações sobre a referida produção. Assim, a partir desse marco legislativo, passou-se a pagar indenizações em decorrência da produção *onshore* e *offshore*. O referido Decreto-Lei manteve inalterada a alíquota de 5%, bem como o critério de distribuição já previsto pela Lei nº 3.257/57, mas estendeu a indenização no percentual de 5% para a União em relação à produção *offshore*, posto que 2,5% eram destinados ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Estados e municípios não eram contemplados com a indenização relativa à produção *offshore*, fruto de uma decisão política do então governo militar, que centralizou seu pagamento apenas para a União (Serra, 2005).

Em 1º/11/1973, com a publicação do Decreto-Lei nº 1.288, houve uma mudança nas regras de distribuição das indenizações relativas à produção *offshore*, que estabeleceu que a referida arrecadação passaria a ser destinada com exclusividade ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Assim, os 5%, anteriormente divididos entre o MEC e o DNPM, passaram para o CNP. A justificativa para tal medida encontrava-se na meta de se criar estoques de combustível com o objetivo de garantir a segurança e a regularidade do fornecimento de energia no país (Serra, 2005).

Em 27/12/1985 é publicada a Lei nº 7.453, que contempla novas regras sobre o pagamento das indenizações no que se refere à produção *offshore*, mantendo-se a mesma regra para a produção em terra. Com esta legislação, os 5% referentes à produção *offshore* passaram a ser rateados da seguinte forma: 1,5% aos Estados confrontantes com áreas de produção na plataforma continental; 1,5% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1,0% ao Ministério da Marinha; e 1,0% ao Fundo Especial. Assim, tal legislação traz de inovação o pagamento, aos Estados e municípios, das indenizações incidentes sobre a produção na plataforma continental. Os recursos destinados ao Fundo Especial seriam distribuídos entre todos os Estados e municípios da Federação. A citada lei ampliou o leque de aplicação da indenização, mantendo-se o termo preferentemente. Desta forma, o referido valor deveria ser aplicado, de preferência, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico (Serra, 2005).

Posteriormente surgem a Lei nº 7.525, de 22/7/1986, o Decreto nº 93.189, de 29/8/1986 e o Decreto nº 94.240, de 21/4/1987, que não modificam as regras do pagamento das indenizações em relação à produção em terra nem em relação à produção na plataforma continental.

A Lei nº 7.990, de 28/12/1989, e o Decreto nº 1, de 11/1/1991, modificam significativamente as regras de distribuição das indenizações tanto em relação à produção *onshore* quanto *offshore*. Estes instrumentos normativos substituem o termo “indenização” por compensação financeira, incluindo os municípios sede de instalações para embarque e desembarque de petróleo e gás como beneficiários da compensação financeira. Os recursos destinados ao Fundo Especial devem ser distribuídos entre todos os Estados e municípios da Federação na razão de 80% para os municípios e 20% para os Estados. O Departamento Nacional de Petróleo (DNC) passa a ser o órgão responsável pela definição dos preços de referência para a incidência das compensações financeiras, bem como pela realização do cálculo destas compensações, enviando informações para o Tribunal de Contas da União (TCU) para efeito de fiscalização. Grande inovação introduzida foi a proibição, de forma expressa, de utilização das referidas compensações para pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal.

Até 1995, ano em que o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 9, a Petrobras atuava sob o regime de monopólio nas atividades de pesquisa e de lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Com a EC nº 9/95 flexibilizou-se o monopólio ao permitir a participação de agentes privados nas atividades de exploração, produção, refino, importação, exportação e transporte de petróleo e seus derivados. Desta forma, o Estado, que até então era o operador e proprietário de ativos no setor produtivo, cedeu lugar ao Estado regulador, que passou a ser responsável por assegurar as condições necessárias para que os agentes privados e/ou públicos buscassem eficiência, progresso e qualidade de serviço. Além disso, o Estado assumiu a função de proteger os consumidores contra abusos de poder de mercado dos agentes econômicos.

É imperioso mencionar que a EC nº 9/95 não aboliu a propriedade exclusiva da União sobre os recursos minerais existentes no subsolo e na plataforma continental brasileira, mas apenas autorizou a contratação de empresas constituídas sob lei nacional para praticar as atividades de distribuição, exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados.

Em 6/8/1997 foram publicados a Lei nº 9.478, que ficou conhecida como a “Lei do Petróleo”, e o Decreto nº 2.705, de 3/8/1998. Tais instrumentos normativos trazem alterações nas regras de distribuição das compensações financeiras. Destaca-se que, a partir desse momento, começa a ser utilizado o termo “royalties” no lugar de compensação financeira.

A Lei do Petróleo representou uma tentativa de enquadrar o setor petrolífero nos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, previstos no artigo 1º da mencionada legislação, destacando-se: 1 – preservar o interesse nacional; 2 – garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território, conforme previsto no parágrafo 2º do artigo 177 da Constituição Federal; 3 – incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; 4 – promover a livre-concorrência; 5 – atrair investimentos na produção de energia; e 6 – ampliar a competitividade do país no mercado internacional.

Para conseguir levar à frente e cumprir os princípios e objetivos previstos na referida lei, foram criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), além de mudanças no papel exercido pela Petrobras. Dessa maneira, coube ao CNPE, órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministério de Minas e Energias (MME), a responsabilidade de formular políticas para o setor energético que visassem a: 1 – promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país; 2 – garantir o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país; 3 – rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis; 4 – estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, do carvão e da energia termonuclear; e 5 – estabelecer diretrizes para a importação e exportação de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, a fim de atender às necessidades de consumo interno (Lei nº 9.478/97, art. 2º).

À ANP, de acordo com a Lei nº 9.478/97, couberam as atribuições de regular, contratar as concessões de exploração, desenvolvimento e produção e fiscalizar as atividades econômicas da indústria do petróleo. A agência reguladora também possuía a função de: a) delimitar os blocos para a concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; b) elaborar editais e promover as licitações para as referidas concessões, celebrar os respectivos contratos

e fiscalizar seu cumprimento; c) expedir autorizações para as atividades de refino, processamento, transporte, importação e exportação; d) estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte por condutos e instruir processos com vistas à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa das áreas necessárias à exploração, construção de refinarias, de dutos e terminais; e e) fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis.

A Lei nº 9.478/97 estabeleceu, ainda, que a Petrobras não mais seria a executora do monopólio estatal, embora permanecesse sob o controle acionário da União e vinculada ao MME, mesmo tendo como objetivo estimular a competição no setor. Ela, entretanto, recebe tratamento igual ao dispensado às outras operadoras privadas em processos licitatórios, mesmo que, nas situações de empate, sejam decididos a seu favor. Ademais, a estatal pode criar subsidiárias ou se associar a outras empresas nacionais e estrangeiras, majoritária ou minoritariamente, para exercer suas atividades dentro e fora do país.

Ressalta-se que, desde a promulgação da Lei do Petróleo até a edição da Lei nº 12.351/2010, que instituiu o regime de partilha de produção, o regime de concessão constituía o único meio legal para o exercício das atividades de Exploração, Desenvolvimento e Produção (E&P) de petróleo e gás natural no Brasil.

No regime de concessão, a União, sempre mediante licitação, contrata com empresas estatais e/ou privadas a realização das atividades de E&P, competindo à ANP promover os estudos visando à delimitação dos blocos e realizar as licitações para conceder o direito de exploração e a assinatura e fiscalização dos contratos de concessão.

Os referidos contratos de concessão estabelecem o pagamento, pelas empresas concessionárias, de compensações financeiras pela exploração do petróleo e gás natural. Esses recursos são denominados participações governamentais, sendo classificados em: 1 – Bônus de Assinatura: valor pago para a obtenção da concessão da área; 2 – *Royalties*: percentual sobre o valor da produção a ser dividido entre a União, Estados e Municípios; 3 – Participações Especiais: valor devido em campos de alta rentabilidade, cujo cálculo incide sobre o lucro do petróleo produzido; e 4 – Pagamentos pela ocupação ou retenção de área: valor devido pela utilização das áreas sob concessão. Os contratos também estabelecem que, em caso de risco de desabastecimento de combustíveis no país, as concessionárias atendam prioritariamente às necessidades do mercado interno.

Desta forma, a Lei nº 9.478/97 passa a definir mais três participações governamentais: o bônus de assinatura, exclusivo da União; a participação especial; e o pagamento pela ocupação ou retenção de área devido aos proprietários de áreas em que se encontram as jazidas.

Os *royalties* constituem compensação financeira devida pelos concessionários à União a serem pagos mensalmente a partir do mês em que determinado campo começa a produzir. Com essa lei, eles passam a ser cobrados em montante de até 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural, com alíquota mínima de 5%. Nessa mudança, a receita de *royalties*, até o montante de 5% (doravante referidos como *royalties* básicos), continua sendo distribuída com base nos critérios da Lei nº 7.990/1989, enquanto a parcela complementar de, no máximo, mais 5% (conhecida como *royalty* excedente), passou a ser distribuída da seguinte forma: quando a lavra acontecer em terra, 52,5% aos Estados onde ocorrer a produção, 25% ao Ministério da

Ciência e Tecnologia, 15% aos municípios onde ocorrer a produção e 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e no critério estabelecidos pela ANP; e quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, 22,5% aos Estados confrontantes com campos petrolíferos, 22,5% aos municípios confrontantes com campos petrolíferos, 15% ao Comando da Marinha, 7,5% ao Fundo Especial do Petróleo e 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP.

A participação especial corresponde a uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. É cobrada com alíquotas variáveis sobre a receita líquida de cada campo petrolífero e tem sua receita repartida nas seguintes proporções: 50% para a União, 40% para Estados produtores ou confrontantes e 10% para municípios produtores ou confrontantes. Observa-se que não se destina qualquer proporção para os municípios com instalações de embarque e desembarque, tampouco para o fundo especial que beneficia todos os entes da Federação, como ocorre com os *royalties*.

Dessa forma, observamos que existem cinco estruturas diferenciadas de repartição de receitas petrolíferas: os *royalties* básicos, de acordo com a Lei nº 7.990/1989, diferenciando a produção em terra da produção na plataforma continental; os *royalties* excedentes, de acordo com a Lei nº 9.478/1997, também diferenciando a produção terrestre daquela de plataforma continental; e a participação especial de petróleo, que trata igualmente a produção terrestre e a marítima.

A Lei nº 9.478/97 ampliou a abrangência da aplicação das receitas petrolíferas, pois não faz nenhuma menção acerca dos setores nos quais os recursos das participações governamentais devem ser empregados. Permanecem vigentes, entretanto, as restrições impostas pelo artigo 8º da Lei nº 7.990/89, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Em 2001, por meio da Medida Provisória (MP) 2.103, ocorreu uma flexibilização ainda maior na aplicação dos recursos provenientes das participações governamentais, uma vez que o artigo 16 da MP autoriza a União a adquirir dos Estados créditos relativos às participações governamentais. Ressalta-se que, a partir da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), a fiscalização dos referidos recursos, que até então eram feitos pelo TCU, passou a ser realizada pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) (Grassi; Caçador, 2007, p. 211).

Em 2012, com a intenção de modificar as regras de dividendos estabelecidas pelas legislações anteriores, surge a Lei nº 12.734. Só a título de ilustração, de acordo com os dados extraídos da Revista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada em 2018 (Ipea, 2020), os *royalties* e a participação especial de petróleo pagos à União pelas empresas petrolíferas somaram quase R\$ 53 bilhões e, desse valor, mais de R\$ 31 bilhões (ou 60%) foram canalizados para os cofres de Estados e municípios. Essa aparente “descentralização”, porém, acaba mascarando uma hiperconcentração espacial de recursos em poucos Estados e municípios.

Ademais, em 2012, segundo o Ipea, nada menos do que 63% dos quase R\$ 8 bilhões da renda petrolífera transferida aos municípios foram parar no caixa de apenas 30 cidades, que concentravam somente 5% da população brasileira. Desta forma, enquanto 5% da população brasileira foi agraciada com 63% da receita proveniente do petróleo nacional, os restantes 95% dos cidadãos do país tiveram acesso a apenas 37% desta renda, e essa porcentagem seria menor

se não fosse o Fundo Especial do Petróleo, que prevê a transferência de parte dos *royalties* a todos os entes federados.

É importante mencionar que, do ponto de vista econômico, a desigualdade federativa extrema é ruim por dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, a abundância e a sobra de recursos por parte de alguns entes (municípios e/ou Estados) contra as enormes carências enfrentadas por outros, resulta em infraestruturas sociais e econômicas muito díspares, o que dificulta a coesão social e é ruim para o conjunto do país, inclusive para aqueles que vivem nas cidades mais ricas. Em segundo lugar, essa mesma abundância de recursos em algumas localidades tende a gerar ineficiência e desperdício, sem sequer beneficiar as populações dos municípios beneficiários, tendo em vista a má gestão dos recursos.

A LEI Nº 12.734/12 X AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4917-DF

Os Estados brasileiros há muito divergem sobre como as rendas petrolíferas devem ser distribuídas. As Unidades da Federação (UFs) dividem-se em grupos muito bem definidos: Estados e municípios produtores e/ou confrontantes *versus* Estados e municípios não produtores e/ou confrontantes. Para o primeiro grupo – produtores e/ou confrontantes –, a narrativa baseia-se na lógica de que cabe tratamento especial no sistema de compensação no qual se baseia a distribuição das Rendas Petrolíferas, pois consideram-se as partes impactadas em termos ambientais e sociais. Além disso, há a defesa de que as rendas petrolíferas que os Estados e municípios atualmente recebem acabam funcionando como uma compensação à isenção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) nos Estados de origem em operações interestaduais de petróleo e gás, o que acaba por limitar a receita de ICMS do Estado do Rio de Janeiro.

Já os Estados e municípios não produtores e/ou confrontantes possuem uma outra narrativa, argumentando que, se os recursos da plataforma continental pertencem à União, conforme o artigo 20 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988), a sociedade brasileira deveria ser compensada pela extração de uma riqueza que pertence a ela. Além disso, não aceitam qualquer territorialidade dos Estados e municípios estendida à plataforma continental. Alegam, ainda, que o sistema de compensações que define a distribuição das rendas petrolíferas não se baseia em critérios que avaliam, de fato, os impactos da atividade petrolífera sobre o território, mas, sim, pelo acaso das projeções dos municípios litorâneos na plataforma continental abarcarem (ou não) campos produtores, fenômeno traduzido pela noção de “sorte geográfica”. Por fim, advogam que Estados e municípios produtores/confrontantes já são economicamente dinâmicos devido à presença física das petrolíferas e suas fornecedoras. Nesse sentido, receber rendas petrolíferas seria um duplo privilégio.

Na esteira desse debate, a Lei nº 12.734/12 foi aprovada. Essa lei introduziu mudanças significativas na distribuição das rendas do petróleo (*royalties* + participações especiais) em prejuízo dos Estados produtores e/ou confrontantes. No que diz respeito aos *royalties*, os municípios confrontantes que detinham cerca de 26,25% dos *royalties*, segundo a Lei do Petróleo nº 9.478/97, passam a deter 4% com a Lei nº 12.734/12. Quanto às participações especiais, enquanto as regras vigentes de distribuição garantem 10% aos municípios confrontantes, as novas regras reduzem este percentual para 4%. Tais regras implicam uma redução

da importância de um componente geográfico aleatório (confrontação do município com os campos petrolíferos) no cálculo dos valores devidos aos municípios e, em contrapartida, valorizam o conceito de área geoeconômica, incluindo, além dos municípios confrontantes com poços produtores, aqueles que dão suporte industrial às áreas de produção, aqueles cortados por dutos de escoamento de petróleo e gás natural, bem como os municípios espacialmente limítrofes às áreas de produção.

Dessa forma, a Lei nº 12.734/12 reduz a porcentagem das receitas petrolíferas destinada exclusivamente aos Estados e municípios confrontantes e aumenta significativamente a fatia já hoje distribuída a todas as UFs por meio do Fundo Especial do Petróleo. Em síntese, a referida legislação reduz as parcelas dos entes “produtores” (confrontantes e afetados ou com instalações de embarque e desembarque) e aumenta as parcelas não apenas dos dois fundos especiais a serem distribuídos a todos os Estados e municípios, como também do Fundo Social da União, nos modelos de partilha e concessão, alterando o caráter dos critérios – de compensatórios (definidos pelo art. 20 da CRFB/88) para redistributivos (Nazareth, 2021, p. 66).

Diante da possibilidade de redução de ganhos, o Estado do Rio de Janeiro questionou a constitucionalidade das novas regras por meio de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).

O governador do Estado do Rio de Janeiro pôs em questão a validade constitucional dos “arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012”, argumentando que, por esses dispositivos, teria sido levada a efeito “verdadeira inversão do sistema constitucional de pagamento de royalties e participações especiais, colocando em seu centro os Estados e Municípios não produtores, cujas receitas serão imediata e progressivamente ampliadas de forma bastante intensa, à custa dos entes produtores”, o que contrariaria o § 1º do artigo 20 da Constituição da República (STF, ADI 4917-DF, p. 21). Desta forma, o primeiro argumento central da ADI 4917-DF é fundamentado na suposta incompatibilidade da Lei nº 12.734/2012 com a norma contida no artigo 20, § 1º, da Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), por prever distribuição de *royalties* e participação especial sobre o petróleo extraído do mar a todos os Estados e municípios brasileiros, e não apenas aos confrontantes.

O autor da ADI alega que a Lei nº 12.734/2012 foi editada para alterar as bases da repartição das participações governamentais devidas, nos termos da Constituição, aos Estados e municípios em cujos territórios ocorra a produção de petróleo. Em síntese, o diploma estabelece uma nova forma de rateio das participações, colocando no centro das preocupações não os entes produtores – como determina a Constituição –, e sim os Estados que (i) não sofrem os impactos e os riscos associados à exploração de petróleo e (ii) já se beneficiam de uma regra especial quanto à incidência do ICMS (STF, ADI 4917-DF, p. 18). Desta forma, o segundo argumento é pautado na suposta violação ao pacto federativo originário da CF/1988, porque a maior fatia dos *royalties* do petróleo destinada aos Estados e aos municípios produtores e confrontantes seria uma compensação à fórmula de cobrança do ICMS sobre petróleo e derivados, apropriado exclusivamente pelos Estados consumidores.

O autor ainda sustenta que, mesmo que se viesse a considerar válido o novo regime de partilha dos *royalties*, seria manifestamente inconstitucional que se pretendesse aplicar essas novas regras às concessões instituídas com base na legislação anteriormente vigente (

STF, ADI 4917-DF, p. 40). O fundamento de tal consideração estaria na garantia constitucional do respeito ao direito adquirido: “no caso, o direito adquirido às participações atreladas às concessões já celebradas, constituído nos termos das regras vigentes ao tempo da celebração”. Arremata também a petição inicial que “Estados também têm direitos fundamentais em relação aos demais entes e é papel do Supremo Tribunal Federal defendê-los e proclamá-los” (STF, ADI 4917-DF, p. 19). Assim, o terceiro fundamento central encontra-se na suposta violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como aos princípios da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário, na medida em que as novas regras de repartição atingiriam os *royalties* a ser pagos sob os contratos de concessão vigentes e, dessa forma, frustrariam as expectativas de receita dos Estados e municípios beneficiados pelo modelo atual.

É importante mencionar que as regras de distribuição de *royalties* inseridas na legislação brasileira para beneficiar os Estados e os municípios confrontantes, com base em critérios puramente geográfico-geométricos, tampouco justificam-se por qualquer lógica socioeconômica plausível. Essas regras refletem, antes de mais nada, negociações políticas que se estabeleceram no Congresso Nacional nos anos 1980, antes da própria Constituição, num momento político de redemocratização e descentralização fiscal, no qual o governo federal foi pressionado a partilhar a receita de *royalties* da produção em mar. Até mesmo a escolha de quais tipos de linhas – ortogonais ou paralelas – seriam utilizadas para projetar a “confrontação” de cada município com a plataforma continental, foi resultado de uma intensa barganha política (Serra, 2005).

Na decisão da medida cautelar, a relatora Cármen Lúcia deferiu tal medida, acolhendo a tese autoral e reconhecendo aos Estados produtores de petróleo a titularidade de direitos fundamentais, consagrando o direito fundamental à autonomia federativa. Vejam-se alguns trechos importantes do julgado:

O § 1º do art. 20 da Constituição brasileira compõe-se com outras normas que delineiam o modelo federativo adotado, garantindo-se a autonomia das entidades federadas, dotadas de competências próprias e recursos correspondentes às atribuições que lhes são definidas. A autonomia das entidades federadas é o sinal federativo constitucionalmente fixado. Sem autonomia não há federação. E a autonomia é espaço próprio de competências sob favoráveis condições jurídicas, políticas e financeiras garantidas para o desempenho dos serviços públicos atribuídos a cada qual das entidades, p. 13-14 [...]

Algumas entidades federadas – Estados e Municípios –, em cujo território se tenha a exploração de petróleo ou gás natural ou que seja confrontante com área de exploração foram resguardadas constitucionalmente na participação dos recursos decorrentes daquela atividade. **O disposto no § 1º do art. 20 da Constituição brasileira definiu direito público subjetivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à 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.

Afirma-se direito público subjetivo constitucionalmente definido pelo uso da locução inicial da regra “*é assegurada... participação... ou compensação ...*”. – p. 16 e 17. [...]

Assim, o Estado e o Município, em cujo território se tenha exploração de petróleo ou de gás natural ou que seja confrontante com área marítima na qual se dê esta atividade (em plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva), **titulariza o direito assegurado na regra constitucional – p. 18 [...]** **O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinhamento pelo legislador**, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido

mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais (grifo nosso) (Ferreira, 2023, STF, ADI 4917-DF, p. 16, 17, 23-24).

Salienta-se que o Estado federativo é aquele que comporta verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema, que são dotados de autonomia, enquanto a soberania é única. Aos entes federados a Constituição reserva uma autonomia, maior ou menor, conforme o pacto, o que lhes permite atuar com certa liberdade dentro dos padrões definidos na Carta Política.

A Constituição de 1988, em seu artigo 1º, consagrou, com particularidades e anomalias, o regime político de federação entre nós. A particularidade refere-se à inclusão do município na Federação; já a anomalia reside no fato de o município não ter representatividade no Poder Central, uma vez que o sistema é bicameral, sendo a Câmara dos Deputados formada por representantes do povo, eleitos proporcionalmente em cada Estado, e o Senado Federal por representantes dos Estados e do Distrito Federal. Afirmar que o Brasil é uma República Federativa significa reconhecer e proclamar a autonomia dos entes formadores da Nação.

O princípio federativo pressupõe a existência de uma Constituição rígida, pois, ausente tal qualidade constitucional, mutilam-se os fundamentos da Federação ao sabor de decisões políticas momentâneas. Para que exista um verdadeiro federalismo é necessária uma imutabilidade absoluta pelo poder constituinte reformador. Somente por uma nova decisão fundamental do povo, tomada em sua contingência originária e formadora de uma nova ordem constitucional, pode-se abolir o princípio federativo. Desta forma, não é possível, em sede infraconstitucional, uma legislação suprimir o direito subjetivo constitucionalmente conferido aos Estados e municípios em cujo território exista exploração de gás e petróleo.

A ministra Cármen Lúcia, em sua decisão da medida cautelar, ainda faz menção ao direito adquirido enquanto direito fundamental:

Quanto à alegação de afronta ao inc. XXXVI do art. 5º da Constituição do Brasil, relativa ao direito adquirido mencionado pelo Autor, é de se observar serem protegidos constitucionalmente, como direitos fundamentais, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Esses institutos são desdobramentos ou especificações do princípio da segurança jurídica, um dos esteios da ideia de Justiça, cuja concretização é buscada pelo direito. O direito ordena (é ordem normativa) em busca da Justiça (sua finalidade) para tanto propiciando segurança (que é a força do direito para conforto de todas as pessoas) – 24 [...]

A proteção ao direito adquirido encontra-se diretamente relacionado ao princípio da segurança jurídica, que, por sua vez, é uma garantia à estabilidade das relações jurídicas e de extrema relevância para a manutenção da democracia. Isso porque a segurança jurídica representa proteção das decisões que foram tomadas e dos direitos que já foram conquistados. Desta forma, a ministra Cármen Lúcia ainda destaca:

Das concessões acabadas decorreram direitos que ingressaram no patrimônio público das pessoas federadas e que, mesmo se desdobrando em recebimentos de valores no presente e parcelas no futuro, fundamentam-se em processos findos, válidos, que se formaram e se aperfeiçoaram segundo a legislação vigente no período em que se deram os seus atos. Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vigentes quando de sua realização seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado – 25 [...]

Conquanto apenas em sede acauteladora de direitos fundamentais federativos, a argumentação apresentada pelo Autor da presente ação e a demonstração por ele feita dos riscos iminentes e de efeitos de difícil desfazimento a serem suportados por Estados e Municípios que se creem titulares do direito prescrito no § 1º do art. 20 da Constituição, conduz ao imediato deferimento do requerido, para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2011, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, até o julgamento de mérito da presente ação (grifo nosso) (Ferreira, 2023, STF, ADI 4917-DF, p. 28).

Ressalta-se que, ao atribuir a titularidade de direitos fundamentais aos Estados e municípios produtores de petróleo perante outros não produtores, a Corte utiliza-se de garantias fundamentais, atribuídas, na maioria das vezes, para proteger direitos individuais, para salvaguardar interesses de entes da Federação e ampliar a primitiva abrangência dos direitos fundamentais, o que acarreta efeitos práticos imediatos para além da discussão terminológica e teórica acerca da titularidade dos direitos fundamentais (Ferreira, 2014).

De certa forma, não se pode olvidar que o STF deverá enfrentar uma grande celeuma, quando, de um lado, os Estados e municípios produtores torcem que a Lei nº 12.734/12 seja declarada inconstitucional pelos argumentos supraexpostos e, do outro, os Estados e municípios não produtores e/ou confrontantes defendem a tese de que os recursos da plataforma continental pertencem à União, conforme previsto no artigo 20 da CRFB/88, portanto, pertencem à sociedade brasileira. Assim, todos os municípios e Estados de nossa federação deveriam ser recompensados pela extração de uma riqueza que é de todos e não apenas de um grupo de privilegiados. Os não produtores não aceitam qualquer territorialidade dos Estados e municípios estendida à plataforma continental, argumentando, ainda, que o sistema de compensações, que define a distribuição das rendas petrolíferas, não está assentado em critérios que avaliam, de fato, os impactos da atividade petrolífera sobre o território, mas, sim, em um jogo de sorte e azar, pelo acaso de as projeções dos Estados e municípios litorâneos na plataforma continental abarcarem ou não poços ou campos produtores (Serra, 2021).

SANEAMENTO BÁSICO ENQUANTO DIREITO FUNDAMENTAL

O direito social ao saneamento básico relaciona-se diretamente com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais à vida, à saúde, à alimentação e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desta forma, a “sadia qualidade de vida”, prevista no artigo 225 da Carta Magna, depende da efetivação e adequada gestão dos serviços de saneamento básico (Brasil, 1988).

É importante mencionar que os direitos fundamentais estão entrelaçados ao núcleo de proteção da dignidade da pessoa humana, esculpido como princípio fundamental da nossa Carta Magna. A sedimentação dos direitos fundamentais como normas obrigatórias é fruto de maturação histórica, o que também permite compreender que os direitos fundamentais não sejam sempre os mesmos em todas as épocas. São, portanto, direitos representativos das liberdades públicas, e constituem valores eternos e universais que impõem ao Estado fiel observância e amparo irrestrito.

Embora não esteja expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 como um direito social, pode-se considerar que o saneamento básico integra o conjunto de serviços

públicos indispensáveis à efetivação dos direitos sociais. Nesse sentido, é fundamental reconhecer o direito ao saneamento básico e integrá-lo ao rol dos direitos fundamentais sociais que compõem a garantia do mínimo existencial na promoção do bem-estar humano, assegurando as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência.

É importante ressaltar que a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico é um compromisso assumido pelo Brasil perante a ONU mediante o cumprimento das metas 6.1 e 6.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para que tais metas se efetivem no país, todavia, faz-se necessário o alcance pleno a esse acesso pela população de baixa renda e pelos moradores de pequenos municípios ou núcleos urbanos e da zona rural, o que implica viabilizar economicamente a prestação desses serviços de saneamento básico para que seu acesso seja disponibilizado a essa população.

O desafio do Brasil é muito grande para alcançar as metas estabelecidas no ODS 6, posto que ainda possui um número expressivo de sua população sem acesso à água e ao esgoto tratados. No país, quase cem milhões de brasileiros (44,2%) não têm acesso à coleta de esgoto; 15,8% não possuem acesso à água tratada; em 2021, o Brasil teve quase 130 mil internações por doenças de veiculação hídrica; 55,8% da população não possuem acesso à coleta de esgoto. Ainda em 2021 o quadro era de 1.493 óbitos por doença de veiculação hídrica; deste total, a Região Nordeste foi a que relatou a maior quantidade de óbitos, o equivalente a 583. A região com o menor número foi a Centro-Oeste, com um total de 128. A Região Nordeste também apresenta a maior quantidade de internações por doença de veiculação hídrica, registrando um total de 59.002, enquanto a Região Centro-Oeste totalizou 11.352. No que se refere à Região Sudeste, foram assinalados 397 óbitos e 20.183 internações (SNIS, 2021). Observa-se que a região Sudeste, se comparada às demais regiões, apresenta uma quantidade de óbitos menor, uma vez que é muito forte em termos de política pública e de estabelecimento de metas de melhoria dos índices de saneamento, enquanto o Nordeste, que tem o maior número de óbitos, é uma região em que, muitas vezes, as empresas do setor foram sucateadas, não havendo investimento adequado. *Dessa forma, a ausência do saneamento está intimamente relacionada às altas taxas de mortalidade infantil*, tendo como principais causas doenças como parasitoses, diarreias, febre tifoide e leptospirose. Países, como a Noruega, que utilizam a receita do petróleo para financiar o bem-estar social, incluindo serviços públicos de saneamento, possuem índices baixíssimos se comparados ao Brasil. Ademais, o não investimento em saneamento básico exige do poder público um maior gasto com a saúde em decorrências das doenças ocasionadas pela água não tratada e pelo esgoto.

Os referidos números podem ser justificados em virtude de a falta de saneamento ser uma consequência da desigualdade social e da ausência de políticas públicas efetivas para seu enfrentamento. Nesse processo de busca por solidificar ações que visem a minimizar tais efeitos no campo do saneamento, é salutar mencionar a Lei nº 11.445/2007, que ficou conhecida como a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB). Tal legislação nasceu com o objetivo de estabelecer as diretrizes nacionais para o saneamento, bem como a política federal para o setor, tendo ampla abrangência – integrando os sistemas públicos de água, de esgoto, de resíduos sólidos e de águas pluviais, sendo considerada um marco regulatório de saneamento.

A Lei nº 11.445/2007 já estabelecia como um dos princípios a serem observados na sua efetivação a universalização do acesso aos referidos serviços. De acordo com Milaré e Milaré (2020, p. 4),

Com a citada legislação, o saneamento se inseriu na problemática ligada às perspectivas de desenvolvimento com sustentabilidade, cujo processo se volta para a saúde pública, passando previamente pela tutela ambiental e – por que não dizer? – incorporando a dimensão ecológica ao conteúdo do princípio de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) [...] Para o seu tempo, era um diploma de boa técnica legislativa, que, entre outros, se preocupou com aspectos principiológicos; fomentou a descentralização e participação social; trouxe novos modelos contratuais; segmentou a regulação, o planejamento, a execução dos serviços e a fiscalização; compatibilizou o saneamento com a preservação ambiental; instituiu uma gestão fundada em metas e na sustentabilidade econômico-financeira; e fortaleceu os municípios e as agências reguladoras.

Embora essa lei tenha representado um expressivo avanço nas políticas de saneamento, ela não conseguiu atingir uma das suas principais finalidades, que era a universalização do referido serviço. Diante deste fato, em 15 de julho de 2020 foi editada a Lei nº 14.026, que tem como finalidade principal atualizar o marco legal de saneamento básico no Brasil. A Lei nº 14.026/20 não substitui a legislação anterior, mas modifica e atualiza um conjunto de normas com vistas a alcançar a almejada universalização no serviço de saneamento.

Com o intuito de efetivar a universalização do serviço de saneamento básico, a nova legislação estabelece metas a serem alcançadas, uma vez que o artigo 11-B, da Lei nº 14.026/20, dispõe que “Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos (como fossa e filtro, sumidor, lodos ativados, Reator Anaeróbio de fluxo Ascendente, baias e valas de infiltração, flotação, etc.) até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento”. É importante referenciar que o principal motivo pelo não cumprimento dos objetivos da Lei nº 11.445/07 está na falta de investimento no setor, principalmente no elevado custo de estabelecimento da infraestrutura necessária para o fornecimento do serviço. Ademais, a falta de uma gestão eficiente, com agentes dotados de conhecimento técnico e de estratégias para o cumprimento dos objetivos legais, a falta de um planejamento adequado para a expansão do serviço, e mudança nas prioridades governamentais, são fatores que contribuíram para a não concretização dos objetivos previstos na Lei nº 11.445/07.

Desta forma, buscando incluí-los de forma expressa ao rol dos direitos sociais, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional nº 2/2016 (PEC nº 2/2016). Essa iniciativa reforça e complementa a PEC nº 06/2021, aprovada no Senado e atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, que modifica o artigo 5º da Constituição Federal para garantir a todos o acesso à água potável em quantidade adequada para possibilitar meios de vida, bem-estar e desenvolvimento socioeconômico. Destaca-se que para garantir o acesso à água potável é elementar e primordial assegurar a universalização do saneamento básico.

As referidas propostas buscam corrigir uma omissão do legislador constituinte, que não poupou esforços para proteger os direitos à vida, à saúde e ao meio ambiente, mas não se pronunciou sobre os direitos à água e ao saneamento, que são pressupostos à realização desses direitos tão prestigiados pela Constituição Cidadã. As mudanças constitucionais têm efeito importante porque vinculam o Judiciário em suas decisões e pautam políticas públicas. Esses esforços também firmam os compromissos reiteradamente assumidos pelo Brasil em suas relações internacionais e vastamente consolidados pela comunidade internacional.

Ressalta-se que o acesso ao saneamento básico é um direito humano essencial, fundamental e universal, indispensável à vida com dignidade e reconhecido pela ONU como “condição para o gozo pleno da vida e dos demais direitos humanos” (Resolução 64/A/RES/64/292, de 28.07.2010). É fato que, sem o acesso a uma quantidade mínima de água potável, os outros direitos a ela intrínsecos, tais como os direitos à vida e a um nível adequado para a saúde e bem-estar, tornam-se inatingíveis.

De acordo com Silva (2016), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1949) não faz referência expressa ao direito humano à água, mas ele já está previsto no Pacto Internacional Relativo aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), art. 11: “o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida”.

Ainda que não tenha previsão expressa no texto constitucional, a doutrina brasileira apresenta diversos fundamentos para o reconhecimento do direito ao saneamento básico no rol dos direitos sociais. Para a teoria autônoma, esse direito estaria implícito no texto constitucional em razão de a água ser um elemento essencial para a vida humana. Nesse sentido, tal teoria defende que, apesar da ausência de reconhecimento formal desse direito, seus aspectos materiais, como sua indispensabilidade para a sobrevivência humana, são suficientes para sua categorização enquanto direito fundamental. A teoria aproxima-se do desenvolvimento de um direito ao mínimo existencial que “alcança a manutenção e a prestação de meios necessários a uma existência digna”. O próprio Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial 1629505/SE, julgado em 13/12/2016, cujo relator foi o ministro Herman Benjamin, da Segunda Turma, já reconheceu esse direito de forma autônoma: *A água é o ponto de partida, é a essência de toda vida, sendo, portanto, um direito humano básico, o qual deve receber especial atenção por parte daqueles que possuem o mister de fornecê-la à população.*

Por sua vez, na via derivada, um entendimento possível seria que o direito à água e ao esgotamento sanitário provém diretamente do direito à vida, previsto no *caput* do artigo 5º da CRFB/88, e do direito à saúde, previsto no *caput* do artigo 6º da mesma Constituição. Ainda, verifica-se que vertentes similares argumentam que o direito à água e ao esgotamento sanitário deriva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no artigo 225 da Constituição da República.

Finalmente, há também o entendimento de que o direito à água e ao esgotamento sanitário não é direito fundamental, mas trata-se de política pública indispensável à concretização de direitos fundamentais, como o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência de saneamento básico acarreta impactos diretos ao meio ambiente e à saúde da população. A falta e/ou ineficácia de sua prestação acaba por causar impactos significativos no meio ambiente em geral e na saúde da população, uma vez que a água e o esgoto podem ser meio de transmissão de diversos patógenos e substâncias tóxicas ao ser humano, propiciando, assim, o desencadeamento de diversas patologias.

A Lei nº 11.445/2007, conhecida como Política Nacional de Saneamento Básico, regulamenta o serviço de saneamento, tendo revogado algumas outras legislações das décadas de 1970 e 1990. Por possuir algumas lacunas e necessitar de algumas atualizações, entretanto, foi aprovada, em 2020, a Lei nº 14.026/2020, que usualmente vem sendo chamada de “novo marco do saneamento”. Uma das grandes finalidades da nova legislação é instituir a tão almejada universalização do serviço de saneamento, estabelecendo metas até o ano 2033 para que 99% da população brasileira tenha acesso à água potável e 90% ao serviço de coleta e tratamento de esgoto.

Considerando que a Lei nº 9.478/97, Lei do Petróleo, não vinculou a utilização das rendas petrolíferas a despesas determinadas e sendo o saneamento básico um serviço público essencial para a concretização da dignidade da pessoa humana, o que se propõe neste artigo é que se destine parte das rendas petrolíferas arrecadadas pelos Estados e municípios para o estabelecimento da universalização do saneamento básico. Ou seja, a destinação de parcela da renda petrolífera recebida pelos Estados e Municípios na universalização do saneamento, faz-se possível a partir da criação, por ente federativo respeitando a sua autonomia administrativa e legislativa, de lei destinando percentual das rendas a serem empregadas em políticas públicas voltadas ao serviço de saneamento, a exemplo de fundos destinados ao saneamento ou ações regionalizadas (unidades regionais) por meio de ações consorciadas. Não há óbice legal para a criação da referida legislação, sendo plenamente viável a destinação das rendas provenientes da exploração de petróleo para financiar a expansão e a melhoria dos serviços de saneamento, especialmente em regiões carentes. A utilização dessas rendas para investimentos em infraestrutura e universalização de saneamento básico não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma medida estratégica para a promoção de saúde pública, proteção do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Desta forma, isso permitiria a destinação das rendas para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça intergeracional, tendo em vista que o petróleo é um recurso natural não renovável.

A lacuna legal quanto à destinação dos recursos acaba inviabilizando um controle mais efetivo da sua aplicação tanto pelos órgãos de controle quanto pela população, permitindo que ocorram desvios dos recursos e até mesmo seu desperdício, quando deveriam ser usados para melhorar as condições de vida das pessoas residentes nos territórios beneficiados e as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BREGMAN, D. *Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil*. 2007. 150 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Rio de Janeiro, 2007.

FERREIRA, H. R. L. *A decisão do STF na ADIN nº 4917-DF e a sua influência nos direitos fundamentais e na separação dos poderes*. 2023. Disponível em: [http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e10d9154a-2265dfb#:~:text=vigente%E2%80%9D%20\(STF%2C-,ADI%204917%2DDF%2C%20p.,vigentes%20ao%20tempo%20da%20celebra%C3%A7%C3%A3o%E2%80%9D](http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=e10d9154a-2265dfb#:~:text=vigente%E2%80%9D%20(STF%2C-,ADI%204917%2DDF%2C%20p.,vigentes%20ao%20tempo%20da%20celebra%C3%A7%C3%A3o%E2%80%9D). Acesso em: 17 mar. 2023.

GRASSI, R.; CAÇADOR, Sávio. Os impactos das participações governamentais nas finanças públicas e na economia do Espírito Santo. In: SERRA, Rosélia Piquet e Rodrigo (org.). *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

MILARÉ, Édís; MILARÉ, Lucas Tamer. *O Marco Regulatório do Saneamento Ambiental*. 2020. ISSN 1983-392X. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/334063/o-marco-regulatorio-do-saneamento-ambiental>. Acesso em: 28 maio 2021.

NAZARETH, P. A. *Norte fluminense: uma região petrodependente*. Organização Rosélia Piquet. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

NETO, J. B. O.; COSTA, A. J. D. A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Revista Brasileira de Economia*. Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, 95-109, jan./mar. 2007.

SERRA, Rodrigo. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2005.

SERRA, Rodrigo. A nova/velha questão da divisão dos royalties. In: PIQUET, Rosélia. *Norte Fluminense: uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Telha, 2021.

SILVA, L. E. da; SANTANA, J. R. de; FARIAS, T. A. Impactos das rendas petrolíferas sobre os municípios: uma análise das finanças públicas e desenvolvimento em Sergipe. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*. Salvador, BA, ano XVI, n. 29, dez. 2014.

SILVA, Thalita Verônica Gonçalves e. *O Direito Humano no acesso à água potável e ao saneamento básico* – análise da posição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2016. Disponível em: <https://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/artigos-cientificos/2016/13-o-direito-humano-de-acesso-a-agua-potavel-e-ao-saneamento-basico-analise-da-posicao-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.pdf>. Acesso em: 9 maio 2024.

THOMAS, J. E. *Fundamentos de engenharia de petróleo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Interciência, 2001.

Autor Correspondente

Valdir Júnio dos Santos

Universidade Cândido Mendes (Ucam)

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

R. André Alves, 18 – Comendador Soares, Nova Iguaçu/RJ, Brasil. CEP 26262-010

valdir.santos@ucam-campos.br

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

