

A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS NÃO RENOVÁVEIS DO SOLO E O DIREITO BRASILEIRO: UMA BREVE REFLEXÃO SOBRE A REGULAÇÃO JURÍDICA DA EXPLORAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE MATÉRIAS PRIMAS PRESENTES NA LITOSFERA

THE RELATION BETWEEN NON-RENEWABLE SOIL RESOURCES AND BRAZILIAN LAW: A BRIEF REFLECTION ON THE LEGAL REGULATION OF THE EXPLORATION AND COMMERCIALIZATION OF RAW MATERIALS PRESENT IN THE LITHOSPHERE

Guilherme Henrique de Paula Cardim ¹

RESUMO

O presente artigo examina a regulação jurídica da exploração e comercialização de recursos não renováveis do solo no Brasil, com ênfase no papel do Direito Econômico como instrumento de planejamento e desenvolvimento nacional. A partir das concepções de espaço vital (Ratzel) e de recurso como estratégia técnico-política (Raffestin), discute-se como o ordenamento jurídico brasileiro estrutura a atividade extrativista mineral, petrolífera e nuclear. São analisados os princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170, CF/1988), os regimes de autorização, monopólio e permissão, bem como as alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais nº 6/1995 e 9/1995, que ampliaram a participação privada, inclusive estrangeira, no setor. Abordam-se, ainda, os instrumentos de apropriação de renda (royalties, participação especial, bônus de assinatura, fundos públicos e tributação) e o papel das empresas estatais na integração industrial. Conclui-se que, embora o arcabouço normativo ainda ofereça meios para superar o subdesenvolvimento, as reformas orientadas por interesses privados reduziram a capacidade estatal de retenção de rendas e de planejamento econômico, contribuindo para a desindustrialização e para a perda relativa de soberania sobre as riquezas do solo.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos não renováveis; Direito Econômico; Regulação; Federalismo fiscal.

ABSTRACT

This paper examines the legal regulation of the exploitation and commercialization of non-renewable soil resources in Brazil, focusing on the role of Economic Law as an instrument for national planning and development. Based on the concepts of vital space (Ratzel) and resource as a technical-political strategy (Raffestin), it discusses how the Brazilian legal system structures mineral, oil, and nuclear extractive activities. The constitutional principles of the economic order (art. 170, CF/1988), the regimes of authorization, monopoly, and permission, as well as the changes introduced by Constitutional Amendments No. 6/1995 and 9/1995 – which expanded private, including foreign, participation in the sector – are analyzed. The instruments of rent appropriation (royalties, special participation, signature bonuses, public funds, and taxation) and the role of state-owned enterprises in industrial integration are also addressed. It concludes that, although the regulatory framework still offers means to overcome underdevelopment, reforms driven by private interests have reduced the state's capacity to retain rents and to plan the economy, contributing to deindustrialization and to a

¹Bacharel em Direito pela FD-USP, bacharel em Geografia pela FFLCH-USP, licenciado em Geografia pela FE-USP e mestre e doutorando em Geografia Humana pelo PPGH-USP.

relative loss of sovereignty over soil resources.

KEYWORDS: Non-renewable resources; Economic Law; Regulation; Fiscal federalism.

1 INTRODUÇÃO

Ao comentar os recursos naturais, deve-se observar sua concepção e a finalidade do termo. Por isso, resgata-se o pai da geografia política, Ratzel, que situou esse tema na centralidade de seus trabalhos. Devido à sua formação como naturalista, Ratzel verifica que uma coletividade de animais, para sobreviver e obter sucesso, explora uma porção do espaço que porte bens indispensáveis à garantia de sua vida e conforto. Assim, o grupo de animais disporia de um espaço com recursos em abundância, o que foi alcunhado como espaço vital. No caso dos humanos, essa área estrutura-se de maneira diversa, pois os agrupamentos humanos possuem consciência. Para esse agrupamento, o autor deu o nome de “povo” e, quando racionalmente está organizado, chamou de “Estado”; e o domínio espacial decorrente disso concebe como “território” (MORAES, 1990, p. 19-27).

Dando seguimento às explicações iniciais, veja-se que o problema do objeto a ser estudado se circunscreve ao questionamento sobre as causas e finalidades da regulação realizada pelo Direito Brasileiro sobre a exploração e a comercialização dos recursos não renováveis do solo (minérios, petróleo e recursos nucleares). Por conta da estrutura social nacional, o sistema jurídico precisa conciliar os interesses privados dos agentes econômicos com os os princípios e finalidades constitucionais baseados no desenvolvimento nacional, redução das desigualdades regionais e soberania.

Quanto a hipótese, veja-se que ela consiste no fato de que embora o ordenamento pátrio possua um amplo conjunto normativo voltado ao planejamento e ao controle estatal sobre as riquezas do solo, sofreu, a partir das Emendas Constitucionais nº 6/1995 e 9/1995, um processo de abertura ao capital privado, incluindo o estrangeiro, que enfraqueceu o monopólio estatal, reduziu a retenção de rendas no território nacional e contribuiu para a desarticulação da integração industrial, dificultando o cumprimento dos objetivos constitucionais.

2 DESENVOLVIMENTO

O ordenamento relacionado aos recursos não renováveis permeia várias áreas do Direito, porém, o instrumental analítico que lhe permite o melhor entendimento reside no Direito Econômico. Por isso é importante analisar os recursos naturais pela ótica dessa área das ciências jurídicas (SOUZA, 2005, p. 81-82).

Desse modo, veja-se que a exploração das riquezas do solo, notadamente dos minérios,

subsume-se aos princípios gerais da atividade econômica, os quais estão dispostos no artigo 170 da Constituição Federal. Referido dispositivo constitucional elenca como princípios a soberania nacional, a propriedade privada, a função social da propriedade, a livre concorrência, a defesa do consumidor e do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais (inciso III) e, por fim, o bem de todos (inciso IV), como pode ser observado a seguir:

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

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988).

Por esse caminho, no que se diz a respeito sobre as pesquisas e lavras relacionadas às riquezas do solo, observa-se que a Constituição Federal optou por três regimes, sendo que o primeiro é a autorização, o segundo é o monopólio e o terceiro é o regime de permissão.

A autorização de pesquisa e lavra pode ser outorgada pela União àqueles particulares que buscarem, explorarem ou aproveitarem recursos minerais sob o manto do interesse nacional, conforme preceitua o artigo 176, §1º, como se verifica abaixo:

“Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas.

§ 2º É assegurada participação ao proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei.

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, total ou parcialmente, sem prévia anuência do poder concedente.

§ 4º Não dependerá de autorização ou concessão o aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida” (BRASIL, 1988).

Antes da Emenda Constitucional nº 6/1995 e da Lei nº 9.314/1996 (norma alteradora do Código de Mineração), a autorização era deferida apenas a empresas brasileiras e pessoas físicas brasileiras. No entanto, essa emenda abriu a oportunidade para a participação desse ramo a empresas

constituídas sob leis brasileiras, ou seja, empresas de capital estrangeiro ou misto (brasileiro e estrangeiro), mas constituídas perante a autoridade comercial brasileira.

Essa transformação constitucional se deu sob o manto da ideologia neoliberal, em um momento em que havia forte pressão de companhias multinacionais para participar desse setor. Para que se alcançasse a reforma constitucional, alegaram os interessados que deveria haver mais concorrência no setor e equilíbrio entre o investidor estrangeiro e o nacional, tornando o país mais “confiável” ao “mercado”. No final, isso não ocorreu. O setor continua concentrado, de maneira que a reforma apenas auxiliou a desestatização da Companhia Vale do Rio Doce, viabilizando o ingresso de grandes oligopólios internacionais e dificultando o estabelecimento de bons preços de matérias-primas desse ramo para a indústria nacional, destinando o setor para a exportação. Inclusive, cumpre ressaltar que, sob esse mesmo prisma, a referida emenda constitucional revogou toda a parte do artigo 171, o qual conceituava e determinava benefícios legais às empresas brasileiras de capital nacional, igualando-as em condições com as empresas estruturadas pelo capital estrangeiro, mas constituídas sob leis brasileiras (BERCOVICI, 2011, p. 224-227).

Dando seguimento, passando a examinar os dispositivos sobre os pequenos agentes, veja-se que por pressão de uma realidade fundamentada em um momento de desregulamentação e redução de controle, bem como de aumento da devastação ambiental enfrentada nos barrancos de Serra Pelada na década de 1980, a Constituição de 1988, no artigo 174, §§ 3º e 4º, deu tratamento especial aos garimpeiros, como se enxerga no seguinte dispositivo:

“Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Além disso, a Constituição Federal restringiu, pelo artigo 176, § 3º, a cessão ou transferência de outorgas de lavras sem anuência do Poder Público, além de ter imposto prazo determinado às pesquisas sobre recursos minerais.

Contudo, analisando novamente o artigo 174, §§ 3º e 4º, compreende-se que fica o Estado obrigado a favorecer a organização do garimpo em cooperativas, recebendo elas prioridade na autorização de lavras de recursos e jazidas minerais garimpáveis, tendo como norte a proteção do meio ambiente e a promoção político-ambiental. Todos esses dispositivos apontados destinam-se a cumprir a finalidade e a instrumentalidade do artigo 21, XXV da Constituição Federal, o qual ordena

o estabelecimento, pela União, de áreas e condições para o exercício de garimpagem em forma associativa (BERCOVICI, 2011, p. 224-227).

Para disciplinar o tema de forma mais concreta, a fim de regulamentar a situação desse ofício profissional foi elaborada a Lei nº 11.685/2008 (BRASIL, 2008), que instituiu o Estatuto do Garimpeiro, dispondo sobre as modalidades de trabalho, direitos e deveres do garimpeiro e a relação desses trabalhadores com associações, cooperativas e sindicatos. Porém, ainda a informalidade é muito grande no setor, de modo que faltam instrumentos mais rígidos de vigilância para que haja efetividade das normas (BERCOVICI, 2011, p. 228-232).

Quanto à política de hidrocarbonetos e matérias nucleares, verifica-se que houve a opção constitucional pelo monopólio. Ele exige a exclusividade da União nas atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural, minérios e minerais nucleares, salvo os radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, como determina o artigo 177. Contudo, é permitido pelo §1º do artigo 177 da Constituição Federal que a União realize pesquisa e lavra, bem como o transporte marítimo ou por duto de petróleo e gás, por agentes privados mediante contratos definidos em lei como partilha (Lei nº 12.351/2010) ou concessão (Lei nº 9.478/1997). Esse dispositivo foi incrementado também pela Emenda Constitucional nº 9/1995, pelas mesmas razões já mencionadas ao comentar a Emenda Constitucional nº 6/1995 (BERCOVICI, 2011, p. 327-335).

Desse modo, o contrato de concessão caracteriza-se pela propriedade privada do produto da lavra, recebendo o Estado em troca apenas royalties, impostos e bônus, o que, aos olhos de Gilberto Bercovici é inconstitucional no Brasil, visto que o produto da prospecção poderia pertencer apenas à União (BERCOVICI, 2020).

Essa categoria contratual foi enfrentada em uma série de países, como Venezuela, Noruega e Reino Unido. Nos dois últimos, permaneceu no ordenamento, mas sendo aplicada para a outorga de pequenos campos e ainda assim com alta participação do Estado. O outro modelo de contrato, o de partilha, convencionado para o Pré-Sal, conforme a Lei 12.351/2010, garante a propriedade estatal sobre os produtos petrolíferos antes de irem ao comércio. Esse tipo de avença é o mais utilizado no mundo; por meio dele, há uma divisão do *profit oil* entre o Estado e o agente privado explorador do recurso, mantendo o Poder Público o poder sobre os recursos minerais, a infraestrutura e o gerenciamento das operações de produção da atividade (NOHARA; OCTAVIANI, 2019, p. 216).

Destarte, percebe-se que a Emenda Constitucional nº 9/1995 afastou a exclusividade da Petrobras em todas as atividades de exploração e comercialização de petróleo. Assim, a empresa que foi fruto da campanha popular “O petróleo é nosso”, servindo como símbolo de soberania nacional, perdeu o monopólio. Com a descoberta do petróleo do Pré-Sal pela própria Petrobras, havia a

esperança de que ela protagonizasse diretamente a atividade prospectiva. Entretanto, a Lei 12.351/2010 e a execução de leilões de lotes permitiram que empresas estrangeiras participassem da retirada de petróleo e gás desse arcabouço de bacias petrolíferas.

Cumprir observar, como já discurrido, que as empresas estatais² compõem significativa função no rol de técnicas e tecnologias importantes para estruturar uma sociedade destinada à superação do subdesenvolvimento. Por meio do artigo 174 da Constituição Federal, pode qualquer ente federativo atuar diretamente na economia quando houver interesse coletivo ou segurança nacional, dependendo de lei ordinária que institua a empresa. Cumprir salientar também que, para o estabelecimento de empresas subsidiárias que componham um grupo econômico público, não há necessidade de nova lei (NOHARA; OCTAVIANI, 2019, p. 139).

Assim, foi possível instituir a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), tendo por objeto a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, inserindo-se na categoria de empresa pública. Desse modo, a União teria capacidade de controlar e fiscalizar, por via da empresa pública, os royalties e rendimentos provenientes das contratadas (BRASIL, 2010).

Percebe-se a notabilidade das empresas estatais ao verificar, no exame de Irene Nohara e Alessandro Octaviani (NOHARA; OCTAVIANI, 2019, p. 206-217), que, das 21 maiores empresas petrolíferas, 14 são estatais, arrolando entre as estatais petrolíferas de sucesso a Saudi Aramco (Arábia Saudita), a CNPC, a Petrochina, a Sinopec e a Cnooc (China), sem deixar de lado a Rosneft e a Gazprom (Rússia), bem como a Statoil (Noruega). Nessa perspectiva, diversos tipos de países em diferentes estágios de desenvolvimento utilizam esse meio para explorar e comercializar petróleo e gás, conseguindo absorver grande parte da renda advinda dessa atividade.

A Petrobras, assim como a Companhia Vale do Rio Doce e a Eletrobras, formou a base do progresso brasileiro durante a implementação de indústrias de bens de consumo duráveis no país. Serviram como o centro gravitacional da manufatura e distribuição de matérias-primas para outras indústrias de base, tais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), a Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e a Fábrica Nacional de Motores (FNM), suprimindo a demanda de vários ramos industriais relevantes, como empresas metalúrgicas, têxteis e automobilísticas.

A privatização da Companhia Vale do Rio Doce e a retirada do monopólio da Petrobras acabaram por desarticular toda a integração que havia na indústria brasileira, contribuindo para o atual estado de desindustrialização do país, o que contraria o artigo 219 da Constituição Federal, como

²Empresas estatais são a categoria que abarca as empresas públicas (aquelas que têm a totalidade de ações ou quotas sob titularidade de entes federativos) e sociedades de economia mista (aquelas que possuem ações sob mãos privadas e públicas).

poderá ser analisado com a leitura desse dispositivo:

“Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia” (BRASIL, 1988).

Na perspectiva de Gilberto Bercovici (BERCOVICI, 2011, P. 240-250), a privatização da Companhia Vale do Rio Doce teve como consequência a diminuição da viabilidade do desenvolvimento cultural e socioeconômico e da possibilidade de proporcionar o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País por meio do mercado interno. Nesse sentido, o Brasil reduziu um majestoso arcabouço de técnicas e tecnologias que encaminharam o planejamento econômico, abdicando-se, em parte, dos centros de decisões internos.

Sobre a estrutura da atividade econômica nuclear, examina-se que a Emenda Constitucional nº 49/2006, ao alterar o artigo 177, V e o artigo 21, XXIII, b) e c), a Constituição Federal abriu mão da exclusividade da União para a comercialização e a utilização de radioisótopos para pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais, usados em baixa quantidade, normalmente na fabricação ou composição de adubos, sendo o mais comum o P-32, bem como a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas, a exemplo do iodo-123 e do tecnécio-99, comumente usados em tratamento de enfermidades na tireoide, ambas as hipóteses sob o regime de permissão, diferenciando-se essencialmente do petróleo, pois aqui os órgãos federais apenas emitem um documento que possibilita ao particular a produção de radioisótopos sob a condição de fiscalizar a atividade (BRASIL, 1988).

Depois da Emenda Constitucional nº 49/2006, foi promulgada a Emenda Constitucional 118/2022, flexibilizando ainda mais a situação, pois o artigo 21, XXIII, b) e c) quebrando completamente o monopólio do poder público sobre a produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos de uso médico até mesmo com a meia-vida superior a duas horas. Nesse sentido, isótopos como o iodo-131 e o flúor-18 podem ser produzidos pela iniciativa privada, caso se destinem para o uso vinculado à saúde (BRASIL, 1988).

No restante, a exploração dos serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e o exercício do monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados ficam sob a competência da União, cabendo ao particular respeitar os fins pacíficos e a aprovação do Congresso Nacional. Por isso, foi instituída a Nuclebrás, transformada pelo Decreto-Lei 2.464/1988 nas Indústrias Nucleares Brasileiras S.A. (INB), empresa pública submetida à Comissão Nacional de Energia Nuclear

(CNEN). Esse sistema propiciou o alcance brasileiro ao enriquecimento de urânio e a construção do parque de usinas termonucleares em Angra dos Reis, responsável por mais de 40% da energia consumida no Estado do Rio de Janeiro (COTOSKY, 2021). Nesse sentido, além da Companhia Vale do Rio Doce (hodiernamente privatizada), da CPRM e da Petrobras, no rol de empresas estatais que viabilizam a exploração, produção e comercialização de riquezas do solo, há a INB (GUIMARÃES, 2019).

Além das empresas estatais, há outras ferramentas importantes para a apropriação de renda promovida pelos recursos não renováveis, a exemplo dos royalties, do bônus de assinatura (comumente utilizado no regime de concessão), da participação especial e da política tributária, sendo definidas compulsoriamente pela Constituição de 1988 ou facultativamente por lei.

Sobre a última, a mais importante das mencionadas, a distribuição de renda pela política tributária, veja-se que ela parte do princípio de que o Brasil possui um federalismo de cooperação, isto é, uma modalidade de federalismo pela qual os quatro tipos de entes se amparam reciprocamente com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, visando o desenvolvimento nacional em todo o território. Assim, a Constituição Federal determina sobre tributação e orçamento uma série de medidas compulsórias para a repartição de renda (BERCOVICI, 2003. p. 146-159).

São três técnicas que elucidam essas medidas: a participação direta por meio da arrecadação de tributo de competência de outro ente; a participação direta no produto da arrecadação feita pelo outro ente federativo competente; e a participação por expectativa ou participação em fundos.

Pela primeira, o beneficiário arrecada o tributo de competência de outro ente, passando, desse modo, a receita do beneficiário a ficar acrescida desde a arrecadação, e o tributo não se incorpora à receita do ente competente, como ocorre nos artigos 157, I e 158, I da Constituição Federal.

Nessa circunstância, quando Estados ou o Distrito Federal ou suas autarquias e fundações pagam rendimentos a pessoas físicas ou jurídicas, a União recolhe o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF). Esse imposto pertence integralmente ao ente pagador, e não à União.

A segunda técnica consiste na instituição, arrecadação e regulação do tributo pela pessoa competente, tendo esta o dever de repassar parte da renda ao beneficiário (o ente de escala geográfica inferior) por percentuais constitucionalmente definidos, ou seja, sendo residualmente competente, o que fica exemplificado pelos artigos 157, II e 158, II, III e IV (BERCOVICI, 2003. p. 146-159).

Desse jeito, fica assegurado aos entes de escala geográfica inferior a participação automática em tributos federais e estaduais, visando fortalecer o federalismo fiscal. Pelo inciso I do artigo 158, ficam com a totalidade do IRRF sobre pagamentos que realizam. Já pelo inciso II do mesmo dispositivo, recebem 50% do ITR da União e caso optem pela fiscalização recebem 100%. Conforme o inciso III, o município detém 50% do IPVA estadual. Pelo inciso IV, têm direito a 25% da

arrecadação do ICMS e do IBS estadual. Tais repartições são obrigatórias e automáticas, conferindo autonomia financeira aos entes locais e viabilizando políticas públicas municipais sem dependência de transferências discricionárias (BRASIL, 1988).

Por meio da terceira técnica, a vinculação de renda tributária e a partilha dos recursos em fundos públicos consistem no ingresso de receitas originárias nos fundos a fim de que sejam distribuídas conforme critérios legais. Nessa direção, os entes beneficiários do fundo possuem a expectativa de receber verbas de um tributo definido, como ocorre no artigo 159, I da Constituição Federal e pelo artigo 150-A (BERCOVICI, 2003. p. 163-165).

Veja-se, nesse sentido, que o artigo 159 institui a repartição das receitas da União com Estados, Distrito Federal e Municípios. Pelo inciso I, 49% do IR e do IPI vão ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Pelo inciso II, 10% do IPI destinam-se aos Estados exportadores de produtos industrializados. Pelo inciso III, 3% do IR e do IPI são entregues a Estados e Municípios para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses mecanismos se destinam a redução das desigualdades regionais e fortalecem o federalismo cooperativo (BRASIL, 1988).

Já o artigo 159-A, institui o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional para reduzir desigualdades regionais e sociais. Nesse caso, a União entrega recursos aos Estados e ao Distrito Federal para infraestrutura, fomento produtivo (empregos) e ciência, tecnologia e inovação. Os coeficientes de rateio consideram a população (30%) e participação no FPE (70%), vedada qualquer retenção. Os Estados priorizam a sustentabilidade e têm autonomia decisória, sendo obrigados à regulamentação e cálculo pelo Tribunal de Contas da União desses índices. Trata-se de instrumento relevante de federalismo cooperativo e redistributivo, fortalecendo a capacidade estatal de investimento em desenvolvimento regional (BRASIL, 1988).

Logo, uma série de tributos provenientes das atividades econômicas relacionadas aos recursos não renováveis do solo contribuem fortemente para o orçamento público, sendo repartidos em diversos entes de diferentes tipos, alcançando localidades que sofrem com a intensa desigualdade regional brasileira.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa realizada, de natureza bibliográfica e documental, permitiu identificar e analisar os principais regimes jurídicos aplicáveis à exploração de recursos não renováveis no Brasil, bem como os efeitos concretos das alterações constitucionais promovidas nas últimas décadas.

Os resultados demonstram que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um robusto

arcabouço normativo voltado ao planejamento estatal e à soberania sobre as riquezas do solo, por meio dos regimes de autorização (art. 176), monopólio (art. 177) e permissão, combinados com princípios constitucionais da ordem econômica (art. 170) e instrumentos de repartição de receitas (arts. 157 a 159-A).

No entanto, a análise revela que as Emendas Constitucionais nº 6/1995 e nº 9/1995 produziram um duplo efeito prático: de um lado, ampliaram a participação do capital privado, inclusive estrangeiro, nos setores de mineração e petróleo; de outro, enfraqueceram o monopólio estatal, reduziram a retenção de rendas no território nacional e contribuíram para a desarticulação da integração industrial. Verificou-se, ainda, que a privatização da Companhia Vale do Rio Doce e a quebra da exclusividade da Petrobras deslocaram centros de decisão econômica para o exterior, em contrariedade ao disposto no artigo 219 da Constituição Federal, que incentiva o mercado interno e a autonomia tecnológica.

No campo tributário e federativo, os resultados indicam que os mecanismos de repartição de receitas (IRRF, ITR, IPVA, ICMS, IBS, FPE, FPM e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional) garantem certa autonomia financeira aos Estados e Municípios, mas não foram suficientes para compensar a perda de controle estatal sobre setores estratégicos.

Conclui-se, assim, que o Direito Econômico brasileiro ainda dispõe de instrumentos relevantes, mas as reformas orientadas por interesses privados reduziram sua eficácia como ferramenta de planejamento e superação do subdesenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o Direito tem o escopo de superar o estado de subdesenvolvimento, pois possui a função de criar justificativas legítimas para uma atividade social, fundando uma unidade de exercício de poder. Sendo os objetivos da República a justiça, a liberdade, a solidariedade e o bem comum, preceituou a Constituição de 1988 meios para alcançá-los que se estendem por todo o ordenamento econômico, consistentes em princípios, titularidade do Poder Público sobre determinados bens, distribuição de competências exclusivas e privativas, técnicas de interpretação, repartição de renda pela tributação, técnicas de apropriação de renda, benefícios aos participantes nacionais da atividade exploratória, resguardo de monopólios e mandamento de regulação para exploração de bens estatais.

No entanto, houve uma série de reformas constitucionais pressionadas por interesses particulares, muitas vezes de pessoas jurídicas estrangeiras, que reduziram a quantidade de medidas norteadoras para o cumprimento desses objetivos, especialmente pelas Emendas Constitucionais nº 6/1995 e 9/1995, de modo que aumentou o envolvimento privado em atividades relacionadas aos

recursos não renováveis, diminuindo a fixação de rendas advindas desse setor no país e desarticulando a integração industrial, retirando, em parte, os centros de decisões econômicas de dentro do território nacional.

Ainda assim, há um grande arcabouço de normas e instrumentos legais e constitucionais para assegurar a superação do desenvolvimento nacional, sem deixar de dizer que a genialidade do operador do Direito pode instituir técnicas que incrementem a eficiência da apropriação de renda advinda da exploração e comercialização de matérias-primas retiradas da litosfera.

REFERÊNCIAS

BERCOVICI, G. **Desigualdades Regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.

BERCOVICI, G. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, G. **Concessão do petróleo é inconstitucional!**. [São Paulo]: Portal Disparada, 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=YOy0gNGWv10>. Acesso em: 1 maio 2026.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 29 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.685, de 2 de junho de 2008**. Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 jun. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11685.htm. Acesso: 30 abr. 2026.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/12351.htm. Acesso: 30 abr. 2026.

COTOSKY, E. V. A. **Nuclear energy will soon generate 50% of the energy needs of the state of Rio de Janeiro**. Climate Scorecard, [s.l.], 26 ago. 2021. Disponível em: <https://www.climatecorecard.org/2021/08/nuclear-energy-will-soon-generate-50-of-the-energy-needs-of-the-state-of-rio-de-janeiro/>. Acesso em: 4 maio 2026.

GUIMARÃES, L. dos S. **Energia Nuclear no Brasil**. Rio de Janeiro: INB, 2019.

MORAES, A. C. R. Ratzel e a geografia política. In: MORAES, Antonio Carlos Robert (Org.). **Geografia política**. São Paulo: Hucitec, 1990. p. 19-27.

NOHARA, I. P.; OCTAVIANI, A. S. **Direito Econômico e regulação: empresas estatais, petróleo e mineração**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SOUZA, W. P. A. de. **Primeiras linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: LTr, 2005.