

**COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL.**

PROJETO DE LEI Nº 4.359, DE 2001

**(Apensados os Projetos de Lei nº 4.360, de 2001, nº 7.472, de 2002 e nº
3.547/2008)**

Estabelece critério para a demarcação da divisa entre os estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva.

Autor: Deputado Feu Rosa

Relator: Deputado FRANCISCO PRACIANO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei sob consideração, de autoria do então Deputado Feu Rosa, pretende estabelecer critério para a demarcação da divisa entre os estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva.

Os critérios para a referida demarcação da divisa encontram-se estabelecidos pela Lei 7.525, de 22 de julho de 1986, e pelo Decreto 93.189, também de 1986, regulamentador da citada lei. Os mencionados diplomas legais, estando em plena vigência, determinam que a execução das determinações neles dispostas sejam cumpridas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Entende o autor do Projeto de Lei sob comento que os critérios estabelecidos pela Lei e pelo seu Decreto Regulamentador não fazem justiça a alguns Estados brasileiros, penalizando-os em detrimentos de outras unidades da Federação.

Em seu artigo 1º, o Projeto de Lei ora relatado assim estabelece:

“Art. 1º A demarcação da divisa entre estados e municípios costeiros, para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva, será feita pelos pontos relativos ao limite inter-estadual e inter-municipal na linha de costa e seu correspondente na linha do mar territorial.”

Foi determinado pela Mesa da Câmara dos Deputados que o mesmo deveria ser apreciado pelas seguintes Comissões: De Desenvolvimento Urbano e Interior (CDU); Da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR); e De Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

O Projeto de Lei em questão, embora não tenha sofrido nenhuma Emenda, recebeu, em apensamento, os seguintes Projetos de Lei:

(i) PL nº 4.360, de 2001. Este Projeto de Lei, também de autoria do Ex-Deputado Feu Rosa, estabelece que, *nos casos em que a linha demarcatória resultante da projeção ortogonal das divisas dos Estados costeiros atingir ou seccionar áreas de exploração de recursos naturais situadas no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva, a participação devida aos Estados nos resultados ou compensação financeira pela exploração desses recursos será dividida em partes iguais entre os Estados limítrofes, critério que também será utilizado em relação aos Municípios costeiros.*

(ii) PL nº 7.472, de 2002, de autoria do Deputado Gustavo Fruet. Esta Proposição apensada, buscando garantir isonomia de tratamento entre os Estados da Federação, altera a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que regula as indenizações a serem pagas aos Estados e Municípios pela Petrobrás, em razão da exploração de jazidas petrolíferas. Por meio dela, estabelece o ilustre deputado Gustavo Fruet a adoção de soluções específicas para as zonas de reentrância ou de saliência da linha de costa. Na justificativa apresentada, alega o Sr. Deputado Gustavo Fruet que, pelos critérios atualmente adotados, são prejudicados os Estados do Paraná e do Piauí, que possuem configuração côncava de seu litoral. Entende o autor deste PL que sua proposta garante isonomia de tratamento entre os Estados da Federação.

(iii) PL 3.547, de 2008, de autoria do Deputado Beto Mansur, com a seguinte ementa: “Estabelece critério para a demarcação da linha divisória entre Estados e Municípios costeiros adjacentes, para efeito de cálculo das participações nos resultados ou compensação financeira pela produção de petróleo e gás natural em jazidas situadas na plataforma continental”.

Em agosto de 2004, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. João Paulo Cunha, oficiou ao Presidente da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional informando a este da exclusão da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior para a apreciação do Projeto de Lei em tela, conforme se vê às fls. 6 do Presente Projeto de Lei.

Em junho de 2005, foi designado Relator da presente Proposição, na Comissão da Amazônia, o deputado Severiano Alves. O Relatório apresentado em outubro de 2007 pelo referido deputado Severiano Alves, que pugnava pela aprovação do Projeto de Lei Original e do Projeto de Lei nº 4.360/2001 (apensado) - na forma do Substitutivo por ele apresentado – e pela rejeição do PL nº 4.360/2001, não foi apreciado pela CAINDR.

Em abril de 2007 foi designado Relator, ainda na CAINDR, o Sr. Deputado José Guimarães que, tal qual o deputado Severiano Alves, não teve seu Parecer apreciado.

Em março do presente ano, incumbiu-me a Sra. Presidente da CAINDR da Relatoria da presente Proposição.

É o Relatório.

II – VOTO

Segundo o § 1º, do art. 20, da Constituição da República, os Estados e Municípios litorâneos têm direito à compensação financeira pelo aproveitamento de petróleo, gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais da plataforma continental, do mar territorial ou da zona econômica exclusiva com a qual confrontam.

A Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, estende o direito a indenização (Royalties) à plataforma continental (art. 1º) e determina que caberá à Fundação IBGE tratar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados e Municípios confrontantes – e costeiros – segundo a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental (inciso I, do art. 9º).

A mesma Lei nº 7.525 determina que os *Royalties* do Petróleo (compensações financeiras) devem ser pagos a Municípios divididos em 3 áreas geoeconômicas, a saber:

a) Zona de Produção Principal : o Município confrontante e os Municípios onde estiverem localizadas 3 ou mais instalações de petróleo e gás natural, instalações de apoio à exploração, produção e ao escoamento;

b) Zona de Produção Secundária: os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos;

c) Zona Limítrofe à de Produção Principal: Os Municípios contíguos aos da Zona de Produção Principal, bem como os Municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.

Tem-se, pois, que a delimitação das áreas marítimas sobre as quais os Estados e respectivos municípios litorâneos têm direito à participação financeira coube ao IBGE, por expressa disposição de Lei. Para dar cumprimento ao que lhe foi determinado, adotou o IBGE o método conhecido como “método das linhas de base retas”. Foram escolhidos vinte e cinco pontos ao longo da linha de costa brasileira. Estes pontos foram ligados por linhas retas, passando o conjunto formado pelos segmentos de retas a representar as reentrâncias e saliências da linha da costa brasileira. Dada a especificidade do litoral de alguns Estados (extremamente recortados em algumas partes), foi necessária a inclusão de pontos intermediários para abranger as suas tendências marcantes. A partir dos pontos de divisa interestaduais, localizados sobre esta linha de base, foram traçadas linhas perpendiculares (ortogonais) até o limite da plataforma continental. Estas perpendiculares representam, para fins de royalties, os limites interestaduais na plataforma continental.

Uma vez determinados os limites interestaduais na plataforma continental, o IBGE utilizou uma metodologia diferente (diferentes critérios) para traçar os limites intermunicipais dos municípios costeiros. Considerou, então, o IBGE:

- 1) a “*seqüência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos municípios confrontantes no território de cada Estado*”, como determinado pelo art. 9º, parágrafo único, inciso II, da Lei 7.225/85 e,
- 2) “*os limites dos municípios confrontantes serão projetados segundo o paralelo, além da linha geodésica ortogonal à costa, mantendo-se as respectivas projeções no enquadramento das projeções dos Estados e dos Territórios*”, conforme disposto no art. 5º, do Decreto 93.189/86.

Ao interpretar o Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986, o IBGE entendeu que, além do direito estabelecido pelo prolongamento dos paralelos que passam por seus limites, os municípios litorâneos também têm direitos sobre a plataforma continental definidos pela projeção da perpendicular à linha de costa.

Para debater sobre as propostas contidas nas Proposições ora apreciadas, a CAINDR realizou duas audiências públicas. Na primeira delas, ocorrida em setembro de 2007, foi ouvido o Sr. Paulo César Soares, geólogo e Professor da Universidade Federal do Paraná. Na segunda, realizada em maio do presente ano por solicitação deste Relator, foram ouvidos o Sr. Luiz Paulo Fortes (diretor de Geociências do IBGE), bem como representantes do Ministério de Minas e Energia e do Ministério da Integração Nacional.

As exposições feitas pelos palestrantes, nas duas audiências públicas realizadas, confirmaram a necessidade de alteração da legislação vigente sobre o tema em questão, conforme apregoadado nas justificações que acompanham as Proposições ora analisadas.

Com efeito, embora não seja uma tarefa simples delimitar as áreas confrontantes aos Municípios costeiros - em face, principalmente, do litoral brasileiro ser extremamente recortado, da existência de Municípios “encobertos” por ilhas e da ocorrência de exploração dentro de baías - , depreende-se, tanto das justificações dos Projetos de Lei sob análise (isto é, do Projeto de Lei principal e de seus apensados) quanto do que foi exposto nas mencionadas audiências públicas que:

1) A aplicação de critérios diferentes para os Estados e para os Municípios confinantes cria inúmeras situações circunstancialmente discricionárias, que injustificadamente penalizam municípios vizinhos. Por exemplo, na costa leste e sudeste do Brasil, todos os municípios na parte norte dos Estados são penalizados com uma menor extensão de suas áreas de *royalties*, enquanto todos os municípios da parte sul dos Estados são privilegiados com uma área mais extensa;

2) Os limites dos Estados no continente ocorrem em situações diversas, como foz de rios, ilhas ou linhas de contorno da costa muito irregulares e instáveis. Dessa forma, pequenas circunstâncias podem alterar significativamente a área de direito às indenizações, pois tais pequenas circunstâncias significam o ponto geográfico em que será traçada a ortogonal;

3) O método das linhas de base retas de pequena extensão como base para a projeção de limites entre Estados vizinhos, adotado no Decreto 93.189/86, permite diversas soluções, cada uma delas estabelecendo direitos diferentes que penalizam ou privilegiam Estados-membros da Federação, por detalhes circunstanciais de contorno sinuoso da linha de costa;

4) Os critérios adotados no Decreto 93.189/86 são próprios para medir a largura do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental, não para delimitar áreas lateralmente vizinhas;

5) Os critérios hoje adotados foram estabelecidos quando a extensão da plataforma continental brasileira era de 200 milhas. Sendo a extensão, hoje, de

350 milhas, a descoberta de recursos para além das duzentas milhas em frente, por exemplo, aos Estados do Paraná e Santa Catarina, criaria um problema quanto à definição sobre a qual Estado deveriam ser pagos os *royalties* devidos.

Dois Estados brasileiros, particularmente, são prejudicados no procedimento vigente escolhido pelo IBGE: Piauí e Paraná. Para esses Estados, a projeção atual limita a extensão de sua área marítima a apenas um ponto na distância de duzentas milhas da costa, embora a nova extensão da plataforma continental nas costas sul-sudeste e norte-nordeste sejam, hoje, de 350 milhas náuticas. Importante que se ressalte que, para esses dois Estados, os critérios (completamente à margem da lei) adotados pelo IBGE não seguem à risca o método das ortogonais à linha de costa, pois, se assim fosse feito, seriam os mencionados Estados ainda mais penalizados.

Por tudo o que aqui se expôs, justifica-se uma reformulação vigente na atual legislação, de forma que:

- a) seja alterada a definição da projeção da linha divisória de Estados e de Municípios costeiros confinantes;
- b) sejam fornecidos os critérios para evitar as questões de interpenetração das linhas de projeção dos limites interestaduais;
- c) seja evitada a ambigüidade das soluções aplicadas pelo IBGE na delimitação das áreas confrontantes da plataforma pela projeção dos limites territoriais de Estados e Municípios;
- d) seja aplicado o mesmo critério, tanto para Estados quanto para Municípios, para a delimitação da área da plataforma confrontante.

A proposta do Deputado Feu Rosa, contida no PL 4.359/2001 (Projeto de Lei Principal) apresenta uma divisão proporcional à linha de costa. Porém, como bem observado pelo ilustre Professor Paulo César Soares, na audiência pública ocorrida em setembro de 2007, a proposta em questão esbarraria no seguinte problema: o fato das áreas confrontantes, às vezes, não serem tão confrontantes assim, ficando muito laterais. Isto se dá, especialmente, no caso de São Paulo com o Rio de Janeiro, do Maranhão com o Piauí, e do Ceará com o Rio Grande do Norte. Ainda, o Projeto de Lei em questão não traz um critério claro para definir os pontos de correspondência dos limites dos Estados e Municípios na linha do mar territorial. Assim, se a proposição vier a ser aprovada, o Poder Executivo terá de estabelecer esses pontos por meio de decreto ou outro ato normativo.

A proposta contida no PL 4.360/2001 - também de autoria do ex-Deputado Feu Rosa -, embora não trate especificamente do estabelecimento de critérios para a demarcação de divisas entre Estados e Municípios costeiros, para efeito de recebimento de *royalties*, propõe uma forma de divisão desses *royalties* no caso das linhas ortogonais (linhas traçadas por um dos critérios aplicados, hoje, pelo IBGE) seccionarem determinada área de exploração de recursos naturais no mar territorial. Penso que não há nenhum problema em analisar essa Proposição – o PL 4.360/2001 - em conjunto com as demais, isto é, em conjunto com o Projeto de

Lei principal e com o Projeto de autoria do deputado Gustavo Fruet, uma vez que a matéria nela tratada possui certa correlação com a matéria de que tratam as duas outras Proposições.

O Projeto de Lei 4.360/2001 determina, em seu art. 1º, que *“nos casos em que a linha demarcatória resultante da projeção ortogonal das divisas dos Estados costeiros atingir ou seccionar áreas de exploração de recursos naturais situadas no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva, a participação devida aos Estados nos resultados ou compensação financeira pela exploração desses recursos será dividida em partes iguais entre os Estados limítrofes”*. Dispõe, ainda, o parágrafo único do citado artigo que *“o mesmo critério será utilizado para a divisão da participação nos resultados ou compensação financeira de mesma natureza devida aos municípios costeiros”*.

Facilmente se vê que o referido PL aborda, apenas, um caso particular da distribuição de *royalties* em decorrência da descoberta de recursos naturais no mar territorial, que é aquele determinado pela secção das áreas de exploração pela linha demarcatória resultante da projeção ortogonal das divisas dos Estados. Isto pressupõe, a priori, que a forma atual de divisão que utiliza as chamadas linhas de projeção ortogonal será mantida. Caso seja alterada essa forma de divisão, prejudicada estará a proposta contida na Proposição 4.360/2001.

O Projeto de Lei 7.472/2002, de autoria do Deputado Gustavo Fruet, embora meritório, traz dificuldades para um parecer favorável à sua tramitação, uma vez que estabelece critérios de certa forma arbitrários, tanto para o traçado das linhas de costa quanto para as direções das projetantes que definirão os limites territoriais de Estados e Municípios. Não vemos, pois, qual a justificativa, por exemplo, para que a projetante dos limites dos estados do Espírito Santo, Bahia, Alagoas, Sergipe e Pernambuco tenha direção S 046°30', como estabelecido pelo autor.

O Projeto de Lei 3.547/2008, do deputado Beto Mansur, conquanto estabeleça um critério para a divisão dos limites no mar territorial e plataforma continental dos Estados e Municípios costeiros que possuam um litoral mais regular, não procura resolver o problema dos Estados e Municípios que possuem costas mais convexas ou irregularidades, conforme se depreende do Parágrafo único do artigo 1º, assim disposto, verbis:

“Parágrafo único. Os Estados do Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco poderão ter coeficiente de proporcionalidade diferenciado, em razão da enorme convexidade da costa brasileira onde esses Estados estão localizados”

Não está claro, para esse Relator, o que quer dizer a expressão, acima transcrita, *“poderão ter coeficiente de proporcionalidade diferenciado”*. Tratar-se-ia de uma nova forma de obtenção do *“coeficiente de proporcionalidade”* para os Estados mencionados? Nesse caso, caberia a quem aplicar os critérios para a obtenção desses coeficientes de proporcionalidade diferenciados?

Por outro lado, as contribuições do citado Professor Paulo César Soares não se esgotaram na audiência pública da qual o mesmo participou. O referido Professor, demonstrando grande espírito de cidadania, contribuiu largamente com este Relator, fornecendo sugestões que se concatenaram na Proposição que, em anexo a este Relatório, apresento como Substitutivo.

Por tudo o que foi exposto, é o PARECER pela APROVOÇÃO da proposição de nº 4.359/2001, e de todos os apensados, na forma do Substitutivo que passamos a apresentar.

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2008.

Deputado **Francisco Praciano**
Relator

**COMISSÃO DA AMAZÔNIA, INTEGRAÇÃO NACIONAL E DE
DESENVOLVIMENTO REGIONAL.**

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.359/2001 E SEUS APENSADOS, OS
PROJETOS DE LEI 4.360/2001, 7.472/2002 E 3.547/2008.

Estabelece critério para demarcação da divisa entre os Estados e Municípios costeiros, para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva.

Art. 1º. O art. 9º da Lei 7.525, de 22 de julho de 1986, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 9º. Caberá à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE:

l) traçar a projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios confrontantes e a delimitação entre Estados vizinhos, aplicando o princípio da proporcionalidade à largura da linha de costa do Estado e observando os seguintes critérios:

a) As projetantes geodésicas dos limites dos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro, na costa reentrante Sul-Sudeste, seguirão linhas geodésicas paralelas à linha limite do Brasil com o Uruguai, definida, por acordo internacional, no azimute geodésico S308º;

b) As projetantes dos limites territoriais dos Estados do Amapá, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará e Rio Grande do Norte, na costa Norte-Nordeste, seguirão linhas geodésicas paralelas ao limite internacional com a Guiana Francesa, de azimute geodésico S221º30’;

c) As projetantes dos limites dos Estados do Espírito Santo, Bahia, Sergipe, Alagoas e Pernambuco, na costa Leste, seguirão linhas geodésicas ortogonais a uma única direção geral da linha de costa que tangencie apenas dois pontos do continente.

d) As delimitações entre os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, localizados em salientes na costa Leste-Sudeste, e entre os Estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte, localizados em salientes na costa Nordeste, far-se-ão pela projeção dos limites continentais proporcionalmente às larguras das respectivas linhas de costa, medidas no arco gerado pela interseção das projetantes dos limites externos de cada saliente.

§ 1º. A delimitação territorial dos Municípios confrontantes far-se-á pelo mesmo critério convencionado para o Estado no qual aqueles se localizarem.

§ 2º - Nas áreas da plataforma confrontante que se situam além da faixa de 350 milhas de distância da linha de costa território do estado confrontante, incluindo aí o mar interno, não cabe indenização aos estados, territórios ou municípios.

II) Definir a abrangência das áreas geoeconômicas, bem como os municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária e os referidos no § 3º, do artigo 4º, desta Lei, e incluir o município que concentra as instalações industriais para o processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural;

III) Publicar a relação dos Estados, Territórios e Municípios a serem indenizados, 30 (trinta) dias após a publicação desta lei;

IV) Promover, semestralmente, a revisão dos Municípios produtores de óleo, com base em informações fornecidas pela PETROBRÁS sobre a exploração de novos poços e instalações, bem como reativação ou desativação de áreas de produção.

Art. 2º. Os critérios de delimitações territoriais estabelecidos no artigo 1º, desta Lei, aplicar-se-ão somente para os recursos naturais que vierem a ser descobertos a partir da vigência da presente Lei.

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

Sala da Comissão, em 07 de julho de 2008.

Deputado Francisco Praciano

Relator