



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

**Você tem o direito de:**

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

**De acordo com os termos seguintes:**

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

**You are free to:**

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

**Under the following terms:**

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

COLABORAÇÃO

**XISTO E  
MONOPÓLIO ESTATAL  
DO PETRÓLEO**

*Josaphat Marinho*

*Senador Federal — Professor da Faculdade  
de Direito da Universidade da Bahia*

**DECRETO N.º 56.980, DE 1965.**

**PARECER DE 1965.**

**PARECER DE 1958.**

**DECISÃO DO CNP.**

**PRESSUPOSTOS DO PROBLEMA:**

- a) extensão do monopólio;
- b) natureza e produtividade dos xistos;
- c) valor econômico do xisto.

**REVISÃO IMPERIOSA.**

**CONCLUSÃO.**

**DECRETO** O Decreto n.º 56.980, de 1.º de outubro de 1965, dispõe sobre a N.º 56.980, lavra e a industrialização dos xistos oleígenos (1).

**DE 1965** Nos termos de seu art. 1.º, “a pesquisa e a lavra dos xistos oleígenos, vulgarmente denominados rochas betuminosas e pirobetuminosas, regulam-se, inclusive quanto às exigências de prazos, pelas disposições do Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas), e modificações posteriores”. De acordo com o art. 2.º, “as empresas que se propuserem a industrializar as rochas mencionadas no art. 1.º submeterão os anteprojetos de suas instalações ao Conselho Nacional do Petróleo”. Para que a licença seja concedida, deverão satisfazer, entre outras condições, a de “não objetivarem a obtenção de produtos e subprodutos sujeitos ao monopólio de produção da União” (art. 2.º, a).

Em complemento a essa norma, o art. 3.º declara que “constituem produtos e subprodutos da refinação de óleo de xisto sujeitos ao monopólio da produção pela União, na forma da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953: gás liquefeito (GLP), gasolinas, querosene, óleo combustível para motores de combustão interna (óleo diesel), gasóleo, óleo para lamparina (*signal oil*), óleo combustível (*fuel oil*), óleos lubrificantes, parafina, asfalto e solventes”. Na mesma linha da ressalva, o art. 5.º prescreve que, “independentemente do direito assegurado à PETROBRAS de requerer novas pesquisas em quaisquer outras áreas do País, cabe-lhe a exclusividade para a pesquisa e lavra do xisto contido na área definida” pelas “coordenadas geográficas” que estabelece.

Como se vê, o Poder Executivo faculta a empresas privadas a exploração e a industrialização do xisto. Apenas fixa restrições quanto a áreas de pesquisa e lavra e a certos produtos, que reserva às atividades da Petróleo Brasileiro S. A. (PETROBRAS).

De modo fundamental, assim estipula o decreto porque considera, em seu preâmbulo, que “a Lei n.º 2.004 não inclui a exploração e a industrialização do xisto no monopólio da União”.

**PARECER** Essa interpretação, constante do ato governamental, coincide com **DE 1965** a tese defendida pelo atual Consultor-Geral da República no parecer emitido em agosto de 1965 (2).

Nesse pronunciamento, partindo da distinção entre “monopólio de lavra e monopólio de comércio”, sustenta, em essência, o Consultor, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa:

- a) “Não há que confundir atribuições, funções ou objetivos dos órgãos de orientação, fiscalização (CNP) e execução do monopólio (PETROBRAS), com o próprio objeto do monopólio, definido no

(1) Diário Oficial de 11-10-65.

(2) Diário Oficial de 23-9-65.

- art. 1.º da Lei n.º 2.004, e não se podem e não se devem considerar como monopolizadas as atribuições, funções ou atividades dos órgãos executores do monopólio”;
- b) “Do simples fato de o art. 3.º da Lei n.º 2.004 definir funções de um dos órgãos do monopólio — o CNP — não se deve inferir, com interpretação ampla, estejam tôdas elas monopolizadas.” “Superintender atividades não equivale a monopolizá-las. . .”;
- c) “O xisto ou a rocha betuminosa, pois aquêlê é o nome que a esta se dá, não é um hidrocarboneto, e muito menos fluido. Conseqüentemente, não se acha incluído no enunciado do art. 1.º da Lei n.º 2.004”;
- d) “A própria PETROBRÁS em seu Boletim n.º 200, página 22, concorda em que o xisto não contém óleo, pois afirma:
- “Trata-se de uma rocha sedimentar que contém um complexo orgânico disseminado em seu meio, chamado querogênio, o qual não pode ser extraído pelos solventes comuns, podendo, no entanto, ser transformado em betume por aquecimento”;
- e) “Afirmar-se que as jazidas de xisto se equiparam às de petróleo é assertiva contrariada pelo Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, que “instituiu o regime das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas, e dá outras providências”;
- f) “O Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, referido no parágrafo único do art. 6.º da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, combinado com o seu art. 1.º, e a definição de “xisto”, dada pela PETROBRÁS, em seu Boletim n.º 200, . . . permitem o desate da controvérsia: os xistos não são jazidas de óleo; conseqüentemente, não estão incluídos no monopólio”.

Esse parecer se opôs, declaradamente, ao do mesmo órgão, datado de 1958.

**PARECER** De fato, no parecer de julho de 1958, a Consultoria-Geral da **DE 1958** República, por seu titular, Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira, hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal, assim opinou (3):

“Do ponto de vista jurídico, a Lei n.º 2.004, de 1953, que instituiu o monopólio da União na pesquisa e lavra das jazidas de petróleo, sua refinação e transporte, considera o vocábulo “petróleo” como gênero que compreende as duas espécies diferentes, a saber: petróleo proveniente de poço e petróleo proveniente de xisto.

Com efeito, no art. 3.º, referindo-se à atribuição do Conselho Nacional do Petróleo de superintender as medidas concernentes ao abastecimento

(3) *Diário Oficial* de 18-10-58.

nacional do petróleo, esclarece a Lei n.º 2.004 que esse abastecimento compreende “a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio do petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como os seus derivados”.

No art. 10, § 3.º, a Lei n.º 2.004 ainda equipara as jazidas e minas de petróleo de rochas betuminosas e pirobetuminosas ao petróleo de poço, o mesmo fazendo no art. 27, de sorte que se pode concluir que o espírito do legislador, ao instituir o monopólio, nêle incluiu tôda a exploração de petróleo, seja de poço ou de xisto.”

**DECISÃO DO CNP** Em harmonia com êsse entendimento era a orientação do Conselho Nacional do Petróleo. A Companhia Industrial de Rochas Betuminosas, com sede na Capital de São Paulo e jazidas em Pindamonhangaba, no mesmo Estado, submeteu à apreciação do CNP o “anteprojeto de uma usina experimental”, que pretendia instalar naquelas jazidas. O Conselho decidiu, em 1963,

“negar a autorização solicitada, por infringir o monopólio estatal determinado pelo inciso II do art. 1.º da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953” (Proc. PL-1.645, n.º Mestre 3.981) (4).

Assim, considerando que a lavra de jazidas de rochas betuminosas implica refinação de petróleo — que é o de que trata o art. 1.º, II, da Lei n.º 2.004 —, o órgão incumbido da orientação e fiscalização da política do monopólio situou o xisto na área vedada à iniciativa privada.

**PRESSUPOSTOS DO PROBLEMA** Para segura compreensão do problema, convém fixar seus pressupostos principais. Uma questão de relêvo jurídico, técnico e econômico sòmente pode ser esclarecida, com precisão, pelo exame simultâneo dos fatores que a configuram.

No caso, parece que os dados fundamentais se resumem a três:

- a) extensão do monopólio instituído na Lei n.º 2.004;
- b) natureza e produtividade das rochas oleíferas;
- c) importância econômica do xisto e de sua industrialização.

a) **Extensão do monopólio** Na elaboração da Lei n.º 2.004, o problema da inclusão do xisto no monopólio estatal não gerou debate especial.

A controvérsia foi em tórno da tese do monopólio, que o projeto governamental não havia consagrado, dando-se relêvo ao petróleo de poço porque já iniciada sua exploração econômica. É o que revelam os anais parlamentares.

(4) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CIV — Petróleo V (Petrobrás, I), 1958, págs. 16 e 22.

Mas essa circunstância não indica que se houvesse considerado o xisto estranho às preocupações oficiais. Na mensagem com que justificou o projeto encaminhado ao Congresso Nacional, em 1951, assinalou o Presidente Getúlio Vargas:

“Na Bahia, a existência do petróleo já é comprovada; na Amazônia, há sedimentos de espessuras consideráveis, em que se encontraram amostras de óleo e gás; no Sul, a ocorrência de arenitos betuminosos prova a presença de petróleo, que a pesquisa e a perfuração trarão provavelmente para o âmbito comercial.”

E o projeto que acompanhou a mensagem — Projeto n.º 1.516, de 1951 — declarava como objeto da Petróleo Brasileiro S. A., em seu art. 2.º,

“a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte de petróleo e seus derivados, inclusive de xisto betuminoso, bem como quaisquer atividades correlatas ou afins” (5).

Também o projeto de autoria do Deputado Euzébio Rocha — Projeto n.º 1.595, de 1952 —, que visou a reajustar o do Poder Executivo ao texto da mensagem, sem proclamar o monopólio, manteve o aproveitamento do xisto betuminoso (art. 2.º) entre as finalidades da PETROBRÁS (6).

De outro lado, a redação que ofereceu ao Projeto n.º 1.516 a Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, “consideradas as emendas das Comissões de Constituição e Justiça, Economia e Transportes”, conservou, literalmente, a forma originária do art. 2.º, em que o objeto da PETROBRÁS compreendia

“a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte de petróleo e de seus derivados, inclusive de xisto betuminoso...”

Demais, êsse nôvo contexto prescrevia, no art. 33, que a sociedade e suas subsidiárias ficavam obrigadas a pagar, aos Estados onde fizessem

“a lavra de petróleo e xisto betuminoso, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sôbre o valor de cada barril de óleo extraído ou da tonelada de xisto” (7).

Logo, mesmo não instituindo expressamente o monopólio estatal, essas proposições situavam o xisto na esfera de atividades específicas da empresa criada.

Ao ser sugerido, declaradamente, o monopólio estatal, pela Emenda Substitutiva n.º 1, de que foi primeiro signatário o Deputado Bilac Pinto, o regime abrangia a pesquisa e a lavra das “jazidas de petróleo e de outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros”, bem como os empreendimentos indus-

(5) *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 12-12-51.

(6) *Documentos Parlamentares* — Vol. cit., págs. 48 e 54.

(7) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CV — Petróleo, VI (Petrobrás, II), 1958, págs. 523 e 530.

trias e comerciais decorrentes do privilégio estabelecido, notadamente a refinação e o transporte (art. 1.º). Além disso, o substitutivo criava o Fundo Nacional de Petróleo,

“destinado a reunir recursos para a pesquisa e a exploração industrial do petróleo e do xisto betuminoso...” (art. 3.º).

E no art. 6.º, definindo perfeitamente a amplitude dos objetivos da Empresa Nacional de Petróleo (ENAPE), acentuou:

“A ENAPE promoverá também a exploração de jazidas de xisto betuminoso.” (8)

No desdobramento do exame da matéria, essa disposição não foi mantida. A Câmara dos Deputados suprimiu-a na coordenação dos projetos, ao configurar, por entendimento das correntes partidárias, o regime de monopólio estatal (9). Deu-se ao projeto, então, a forma que passou a prevalecer até final.

Os documentos parlamentares indicam, porém, que a supressão não obedeceu ao intuito de excluir o xisto do monopólio. Diversamente, revelam que o legislador o considerou abrangido pelas regras que lhe dizem respeito, no sistema do projeto. É ilustrativo, a propósito, o ponto de vista defendido pelo Senador Plínio Pompeu. Apesar de combater o monopólio, sustentou, referindo-se ao xisto de Taubaté:

“a destilação desse xisto deve ser feita pelo Governo, uma vez que sabemos onde ele está e não se torna uma loteria em busca do petróleo”. E ainda salientou que “a indústria petrolífera é de regime integral, cabendo tôdas as suas fases a uma mesma empresa” (10).

Há circunstância mais importante, contudo, que merece ser destacada. É que o legislador foi sempre explícito quanto aos ângulos da política petrolífera que pretendeu excluir do monopólio. Por isso a Lei n.º 2.004 consigna a exclusão das refinarias já em funcionamento (art. 43), como a dos navios-tanques de propriedade particular, então utilizados no transporte especializado de petróleo e seus derivados (art. 47).

Essa determinação não se estendeu, entretanto, ao xisto. Ao contrário: na tramitação conclusiva do projeto, quer no Senado Federal, quer na Câmara dos Deputados, foram mantidas as disposições referentes ao xisto, e indicativas, seguramente, de sua inclusão no monopólio instituído. Basta que se analise o texto aprovado pelo Senado, assim como o que expressou a redação final preparada pela Câmara (11), para demonstração da procedência desse raciocínio.

(8) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVI — Petróleo, VII (Petrobrás, III), 1958, págs. 29, 30 e 31.

(9) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVII — Petróleo, VIII (Petrobrás, IV), 1958, especialmente págs. 51, 263, 403 e 640.

(10) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CVIII — Petróleo, IX (Petrobrás, V), 1959, págs. 98 e 118 (cit., pág. 116) e pág. 375.

(11) *Documentos Parlamentares* (Câmara dos Deputados), Vol. CXI — Petróleo, XII (Petrobrás, VIII), 1959, págs. 150 e 355.

É certo que os debates parlamentares têm valor relativo na interpretação da Lei. No caso, porém, cumpre não esquecer que a discussão desenvolvida se harmoniza com o projeto definitivo, que se converteu na Lei n.º 2.004, de 1953. Demais, se os trabalhos parlamentares não têm influência decisiva na exegese, o sistema da lei não autoriza dúvida relevante.

Realmente; do texto sancionado emerge êsse conjunto de disposições concordantes:

- a) “constituem monopólio da União a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, existentes no território nacional” (art. 1.º, I);
- b) o abastecimento nacional de petróleo, que o CNP superintende, abrange “a produção, a importação, a exportação, a refinação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto, de poço ou de xisto, assim como de seus derivados” (art. 3.º e § 1.º);
- c) “a Petróleo Brasileiro S. A. terá por objeto a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo — **proveniente de poço ou de xisto** — e de seus derivados, bem como de quaisquer atividades correlatas ou afins” (art. 6.º);
- d) a União, para subscrever e integralizar capital na Sociedade, “disporá de bens e direitos que possui, **relacionados com o petróleo, inclusive a permissão para utilizar jazidas de petróleo, rochas betuminosas e pirobetuminosas e de gases naturais**”... (art. 10);
- e) “a União transferirá, sem ônus, aos Estados e Municípios em cujos territórios existam ou venham a ser descobertas **jazidas e minas de petróleo, de rochas betuminosas e pirobetuminosas e de gases naturais**, respectivamente 8% (oito por cento) e 2% (dois por cento) das ações relativas ao valor atribuído a essas jazidas e pelo qual sejam incorporadas ao capital da PETROBRÁS, no ato de sua constituição ou posteriormente” (art. 10, § 3.º);
- f) “a Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo **e xisto betuminoso e a extração de gás indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído do xisto ou do gás**” (art. 27).

Ora, essas prescrições da Lei n.º 2.004, consideradas em conjunto, como devem ser, mostram que o propósito do legislador não foi apenas o de submeter o aproveitamento do xisto à supervisão do CNP, ou a exploração eventual pela PETROBRÁS, sem exclusividade. Se a lei tivesse êsse alcance restrito propício à iniciativa privada, não se referiria a petróleo de xisto, ao fixar o **objeto** da



PETROBRÁS; não mencionaria as jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, ao enunciar os **deveres da União**, quanto à empresa criada e com relação aos Estados e Municípios, nem estabeleceria, só para “a **Sociedade e suas subsidiárias**”, a obrigação de pagamento de **royalty**, pela lavra feita, a Estados e Territórios, porque todos esses vínculos se prendem diretamente ao monopólio e a seu exercício normal.

A par disso, é de atentar-se em que o fim do monopólio foi assegurar a descoberta, a produção, a industrialização e o comércio do petróleo pelo Estado, através da empresa instituída. Em consequência, se do xisto se extrai petróleo, como é sabido e o declara reiteradamente a lei, não há por que considerá-lo excluído do monopólio.

Ao revés, a inclusão corresponde à tendência de integração das grandes empresas, que enquadram no seu sistema de trabalho tôdas as atividades que possam concorrer para realização plena de seus fins. A especialidade administrativa ou econômica — di-lo André Delion — não impede às empresas públicas esse processo de integração. Às vêzes, certas integrações são ditadas por imperativos técnicos <sup>(12)</sup>.

A Lei n.º 2.004, aliás, prevê a extensão da PETROBRÁS a “quaisquer atividades correlatas ou afins” a seu objeto (art. 6.º).

E a PETROBRÁS, considerando o xisto na esfera do monopólio, criou a Superintendência da Industrialização do Xisto (SIX) e iniciou trabalhos experimentais com resultados satisfatórios, anualmente proclamados. No Relatório de atividades da Empresa em 1964, por exemplo, foram realçados os serviços de construção da Usina-Protótipo, para processamento de xisto da formação Irati, em São Mateus do Sul, no Paraná, e os de remodelação da Usina-Piloto de Tremembé, no Estado de São Paulo, assim como os de desenvolvimento do programa de geologia, visando à mineração.

Todos esses elementos de direito e de fato conjugam-se, pois, para situar no quadro do monopólio os xistos, mais tecnicamente chamados de folhelhos betuminosos e pirobetuminosos.

- b) **Natureza e produtividade dos xistos** Acresce que os xistos, segundo a opinião dos estudiosos e dos técnicos, são rochas oleíferas. No trabalho mesmo de que se valeu o ilustre Consultor da República, Dr. Adroaldo Mesquita da Costa, o esclarecimento é perfeito, ao contrário do que a êle se afigurou. Depois da distinção entre xisto betuminoso — “rocha impregnada de betume”, o qual constitui mistura de “hidrocarbonetos encontrados na natureza, nas mais diversas formas e em todos os estados físicos” — e

(12) André Delion: *Le statut des Entreprises Publiques* — Editions Berger — Levrault, Paris, 1963, págs. 23-24.

xisto pirobetuminoso — “rocha sedimentar que contém um complexo orgânico disseminado em seu meio, chamado *querogênio* —, aquêlo escrito define *reserva total*, *reserva recuperável* e *reserva econômica de óleo* num “depósito de xisto”.

E acrescenta:

“Uma vez processado, o xisto pode fornecer óleo, gás e resíduo. Mas isto não é tudo. É apenas o começo.

Após tratamentos preliminares, o óleo será enviado às tôrres de fracionamento, fornecendo então uma grande variedade de produtos, tais como: gás de cidade, gás liquefeito de petróleo, combustível. Em unidades adicionais, poderá fornecer ainda: parafina, aromáticos, óleos lubrificantes e asfalto.”

.....  
 “O resíduo (ou xisto sem óleo) ainda contém em tórno de 40% do carbono inicial e grande parte de enxôfre (os nossos xistos podem produzir de 2 a 4% em pêsso de enxôfre elementar)” (13).

Outro excelente e mais amplo estudo, de engenheiros da PETROBRÁS, além de informar que “as rochas oleíferas, no Brasil, são comumente chamadas de *xistos*”, elucida, no mesmo rumo daquele trabalho:

“A matéria orgânica do xisto, quando decomposta tèrmicamente — operação conhecida por *retortagem* ou *pirólise* —, fornece óleo, água e gás. Após a retirada dêsses produtos, resulta do xisto um resíduo que se constitui essencialmente da base mineral, contendo ainda carbono, hidrogênio e enxôfre, não-decompostos e extraídos com os produtos, durante a retortagem” (14).

Por êsses caracteres e valôres, certamente, é que estudiosos, inclusive engenheiros da Superintendência da Industrialização do Xisto, têm concluído

“que os sucedâneos mais próximos do petróleo são os óleos de xisto e dos arenitos betuminosos” (15).

Vê-se, portanto, que as jazidas de xisto, por suas propriedades, se equiparam às de petróleo. Não procede, assim, a negativa constante do parecer da Consultoria-Geral da República, de 1965.

Não é exato, por igual, que a equiparação seja contrariada pelo Decreto-Lei n.º 3.236, de 1941, que instituiu “o regime legal das jazidas de petróleo e gases naturais, de rochas betuminosas e pirobetuminosas”. Êsse decreto-lei contém apenas um dispositivo sôbre as jazidas de rochas betuminosas e piro-

(13) Petrobrás — 220 (Fev. 1963), págs. 22 e 28.

(14) Carlos Ribeiro, Erno Righesso, Gilberto d'Oliveira e Osmar Ivo: *Xisto — Energia em Potencial* — Edição Petrobrás, 1964, págs. 2 e 3.

(15) Gilberto d'Oliveira e José Moreira Bartholo (Engs. da SUX): *Xisto: Significado de um Potencial* — Separata do Boletim da Petrobrás, 1964, pág. 8; Egydio M. de Castro e Silva: *Petróleo de Xisto do Vale do Paraíba* (Xistos Tremembé), Rio, 1952, pág. XX.

betuminosas: o art. 31. Esse artigo preceitua, somente, que “incumbe ao Conselho Nacional do Petróleo exercer tôdas as atribuições e praticar todos os atos relativos à pesquisa e à lavra das jazidas de rochas betuminosas e pirobetuminosas, que serão reguladas pelo Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940”.

O Decreto-Lei n.º 1.985, que é o Código de Minas, classificando as jazidas, enumera, entre outras (art. 3.º), as de rochas betuminosas e pirobetuminosas (classe IX) e as de petróleo e gases naturais (classe X). Mas, enquanto submeteu as outras jazidas à jurisdição do Ministério da Agricultura (art. 6.º), o decreto-lei reservou a competência de sua execução ao Conselho Nacional do Petróleo “no que se refere às jazidas das classes IX e X” (art. 79), proclamando, assim, a semelhança de natureza entre elas.

Demais, a Lei n.º 2.004 não permite dúvidas a respeito do tratamento especial e igual assegurado às duas classes de jazidas. Depois de estipular, no art. 6.º, que o objeto da PETROBRÁS se estende ao petróleo proveniente de poço ou de xisto, estabelece no parágrafo único:

“A pesquisa e a lavra, realizadas pela Sociedade, obedecerão a planos por ela organizados e aprovados pelo Conselho Nacional do Petróleo, sem as formalidades, exigências de limitações de área, e outras julgadas dispensáveis, em face do Decreto-Lei n.º 3.236, de 7 de maio de 1941, autorizando-as o Conselho em nome da União.”

É evidente, pois, que a Lei n.º 2.004 subordinou a um mesmo regime — diferente do anterior — as jazidas de petróleo e as de rochas betuminosas e pirobetuminosas. E a Lei de Introdução ao Código Civil prescreve que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível (art. 2.º, § 1.º).

Dispondo como salientado, a Lei n.º 2.004 foi objetiva e coerente, visto que do xisto se extraem produtos equivalentes aos do petróleo, a que serve de substituto. Incide o xisto, portanto, nos fins que orientaram a elaboração do diploma definidor do monopólio.

c) **Valor econômico do xisto** De outro lado, a importância econômica da exploração industrial do xisto corrobora a conclusão aconselhada por todos esses dados de convicção.

Tanto que o óleo de xisto é considerado o sucedâneo natural do petróleo. Depois, o seu custo de produção é inferior ao preço do petróleo importado. E as grandes reservas de xisto existentes em diversas áreas do globo recomendam o aperfeiçoamento dos mecanismos e dos sistemas de sua industrialização. Segundo os autores do trabalho — “Xisto, Energia em Potencial”, todos engenheiros da PETROBRÁS, “a reserva total mundial em óleo de xisto,

que pode ser recuperada, é pelo menos quatro vêzes maior que o total, hoje conhecido, das reservas mundiais de petróleo de poço" (16).

No Brasil, o problema da industrialização do xisto tem importância singular, não só pela existência do minério em múltiplos pontos do País, e com algumas jazidas ricas em reservas de óleo, como pela deficiência da produção do petróleo nacional, proveniente de poço. Agrava a situação o aumento contínuo do consumo de derivados. De acôrdo com o Relatório da PETROBRÁS de 1964 (17), "o consumo de derivados de petróleo, no País, mais que duplicou no período 1954/1964, passando de 9,3 milhões de m<sup>3</sup> no ano inicial para 18,7 em 1964, crescendo, assim, segundo uma taxa cumulativa de 7% ao ano". É observação generalizada, porém, que as reservas de petróleo recomendam contenção no consumo, salvo a ocorrência de exploração complementar, como a do xisto.

Em resumo, cabe assinalar, com os técnicos da PETROBRÁS, que

"A importância dos xistos brasileiros e de seus produtos não reside unicamente na economia de divisas que poderá proporcionar ao País, com a eliminação parcial ou total da importação de petróleo, mas decorre de vários fatores: a) possibilidade de auto-suficiência nacional de derivados de petróleo, a partir do óleo de xisto; b) desenvolvimento, na SIX, de um sistema de processamento econômico que, aplicado ao xisto da Formação Irati, possibilitará a extração do óleo a preços compatíveis com os do petróleo importado; c) insuficiência, no momento, da produção dos campos petrolíferos do Brasil (inferior a um têrço das necessidades nacionais de combustíveis líquidos); d) razões de segurança nacional.

Para reforçar essa importância, cite-se finalmente que, a partir do gás gerado na pirólise, obtém-se do xisto significativa produção de enxôfre. Numa operação comercial em larga escala, o enxôfre assim obtido daria para abastecer o mercado interno, resultando ainda excedentes exportáveis do produto" (18).

E cresce o valor econômico dos xistos brasileiros porque "são em geral de boa qualidade e se espalham por muitos Estados da Federação", sendo que suas "reservas de óleo, computadas apenas as duas formações mais importantes, a do Vale do Paraíba e a do Irati, elevam-se a bilhões de barris" (19).

## REVISÃO IMPERIOSA

Desta sorte, razões jurídicas, técnicas e econômicas impõem a revisão do Decreto n.º 56.980. A boa-fé das autoridades executivas e as limitações estabelecidas à iniciativa privada

(16) Carlos Ribeiro e outros, ob. cit., pág. 148.

(17) Relatório da Petrobrás de 1964, pág. 8.

(18) Carlos Ribeiro e outros, ob. cit., pág. 4.

(19) Erno Righesso: *ABC do Xisto — Pub. da Petrobrás, 1962, pág. 1.*

não bastam para mantê-lo em conflito com o regime do monopólio. Tais circunstâncias não impedirão a exploração predatória das jazidas de xisto.

A fiscalização deferida ao CNP não poderá restringir os trabalhos da lavra autorizada. O decreto mesmo reconhece, em seu preâmbulo, que a industrialização desse mineral constitui "uma atividade integrada", o que dificulta, manifestamente, prévia e oportuna contenção das operações. Também o fato de não poderem as empresas objetivar "a obtenção de produtos e subprodutos sujeitos ao monopólio de produção da União" (art. 2.º, a) é irrelevante, pelo exposto, para impedir que a exploração das jazidas acarrete prejuízos aos interesses do monopólio e, em decorrência, da economia nacional. Note-se, ainda, que o decreto já admite que o óleo de xisto porventura "excedente das operações de industrialização" deve ser entregue, mediante remuneração, à PETROBRÁS (art. 4.º), o que indica a impossibilidade de rigorosa disciplina dos empreendimentos privados.

Logo, se as áreas reservadas à PETROBRÁS ficam protegidas, as demais, sujeitas à concessão de lavra requerida por empresas privadas, correm risco de exploração condenável. Já se anuncia, até, que há sociedade interessada nesse setor de industrialização, que receberá financiamento estrangeiro (20).

**CONCLUSÃO** Cumpre ao Governo, enfim, atentar em que as normas jurídicas, como diz Hans Nawiasky (21), têm uma função, perseguem um determinado fim, prefixado na sua elaboração, e não estranho às exigências do tempo. O que fôr compatível com esse fim, ou nele integrar-se, na lei deve incidir. Nenhuma interpretação é legítima se restringe esse alcance, suprimindo o que objetivamente se enquadra na sua compreensão.

A Lei n.º 2.004 resultou de veemente aspiração nacional, a que o Congresso e o Poder Executivo transmitiram a força de sua decisão. O monopólio estatal foi assim instituído para resguardar a política e a indústria do petróleo, sem exclusões estranháveis. Reduzir a autoridade da lei por exegese parcial de seu texto, segundo reflete o decreto analisado, é negá-la, errônea e perigosamente. E os governos não devem perseverar nos erros perigosos, sobretudo em domínio de suspeições fáceis, como o da economia do petróleo.

O xisto, por sua natureza e produtividade, como por seu valor econômico, situa-se no complexo do monopólio estatal do petróleo, amplo por sua inspiração, pelas exigências crescentes do consumo nacional e pelo sistema da lei específica.

(20) Revista *Visão*, vol. 27, n.º 19, de 5 de nov. de 1965, págs. 24-25.

(21) Hans Nawiasky: *Teoria General del Derecho* — Trad. da ed. alemã pelo Prof. Zafra Valverde — Ediciones Rialp S. A., Madrid, 1962, pág. 183.