

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 êsse 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 têrmicamente — 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.