

FAJS – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais

Centro Universitário de Brasília

ARLON DE AZEVEDO FAGUNDES DOS SANTOS

DIVISÃO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS: DISCUSSÃO SOBRE O  
MARCO LEGAL

Brasília – DF

2011

ARLON DE AZEVEDO FAGUNDES DOS SANTOS

DIVISÃO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS: DISCUSSÃO SOBRE O  
MARCO LEGAL

Monografia apresentada como requisito  
parcial para conclusão do curso de  
bacharelado em Direito do Centro  
Universitário de Brasília.

Orientador: Prof. Msc. Fabrício Juliano  
Mendes Medeiros

Brasília – DF

2011

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus pelo seu infinito amor, o qual consigo provar, dentre muitos outros aspectos, por minha família, pela oportunidade de concluir essa fase dos estudos e seguir para outras, enfim, pela vida.

## RESUMO

O presente trabalho monográfico lança reflexões acerca do Federalismo brasileiro e sua ligação com a divisão das receitas provenientes dos royalties petrolíferos entre os entes federados, tomando-se como referencial para a análise a perspectiva daquele com as mais singulares características, o Distrito Federal (DF). Constituindo-se o Federalismo de uma junção de entes e, portanto, de uma reunião de interesses, suas inter-relações moldarão o conteúdo da legislação do país abordando os royalties, os quais, por sua vez, são objeto de disputas que afetam e suscitam polêmicas sobre o Pacto Federativo. Dessa forma, por meio dos estudos das peculiaridades da Federação brasileira, projetadas no DF, aliados aos estudos da divisão das compensações financeiras decorrentes da atividade petrolífera – com previsão nas Leis Federais nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 – e da situação desse ente no cenário nacional, firmam-se conclusões acerca das atuais condições do Federalismo pátrio e, especialmente, de sua influência sobre a formatação que os marcos regulatórios dão à divisão dos royalties, fonte de recursos financeiros.

Palavras-chaves: Direito Constitucional. Federalismo. Entes federativos. Competências. Royalties petrolíferos. Divisão. Disputa. Recursos financeiros. Uso estratégico. Distrito Federal.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIs

Ações Diretas de Inconstitucionalidade

ANP

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

CNP

Conselho Nacional do Petróleo

CNPE

Conselho Nacional de Política Energética

DF

Distrito Federal

E.C.

Emenda Constitucional

FPE

Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM

Fundo de Participação dos Municípios

FS

Fundo Social

ICMS

Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Sobre  
Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e  
Intermunicipal e de Comunicações

IPI

Imposto sobre Produtos Industrializados

IR

Imposto de Renda

MME

Ministério de Minas e Energia

Petrobras

Petróleo Brasileiro S.A.

PL

Projeto de Lei

PLC

Projeto de Lei iniciado na Câmara

PPSA

Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás  
Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A.

STF

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1 O BRASIL, O PETRÓLEO E OS RECURSOS FINANCEIROS .....	8
1.1 Fatos Político-Técnicos relevantes ocorridos das primeiras até as recentes descobertas.....	8
1.2 As competências constitucionais dos entes federados e a importância dos recursos financeiros para o seu cumprimento.....	13
1.3 Recursos dos royalties como fonte complementar e estratégica de rendas.....	18
2 OS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL .....	22
2.1 Os royalties do petróleo e sua forma de divisão entre os entes federados.....	22
2.1.1 A divisão dos royalties na Lei nº 9.478, de 1997.....	23

2.1.1.1 Fatos antecedentes e consequentes à Lei nº 9.478, de 1997 .....	28
2.1.2 A divisão dos royalties na Lei nº 12.351, de 2010.....	35
2.2 O Distrito Federal e os recursos financeiros dos royalties.....	37
2.3 Disparidade entre os entes federados na captação dos royalties .....	37

### 3 A BUSCA PELA ALTERAÇÃO DO MARCO LEGAL SOBRE ROYALTIES PETROLÍFEROS.....40

#### 3.1 Principais projetos de lei acerca da matéria.....40

#### 3.2 A aprovação da Lei nº 12.351, de 2010.....41

#### CONCLUSÃO.....45

#### REFERÊNCIAS.....47

## INTRODUÇÃO

O Federalismo é um sistema de distribuição de atribuições e competências entre entes vinculados por uma Constituição, surgido no ano de 1787, nos Estados Unidos. Nos diversos países onde está instalado, nas diversas épocas, apresenta peculiaridades, embora possua uma base de características comum. No Brasil, sua instalação ocorreu com a primeira Constituição Republicana, em 1891. (HORTA, 2003)

A interação existente entre os federados molda o conteúdo das leis



emanadas do Congresso Nacional, as quais necessitam, para sua confecção, da atuação de todos eles.

O Federalismo brasileiro possui como níveis de poder a União, os Estados e, inovando no plano mundial, os Municípios e o Distrito Federal, este concentrando características de Estado e de Município, razão pela qual receberá destaque no tocante a sua situação quanto à percepção das compensações financeiras e quanto suas atribuições constitucionais. A Constituição Federal é responsável por delimitar essas atribuições e descrever a forma de atuação dos entes. O modo como eles interagem entre si traz consequências. Uma delas é a forma como as compensações financeiras - royalties - oriundas da exploração das imensas quantidades de petróleo presentes na plataforma continental e no mar são tratadas, ou seja, quanto caberá a cada ente, divisão que afeta diretamente a captação desses recursos extras, exclusivamente estratégicos, voltados para financiar o desenvolvimento do receptor, para, então, auxiliá-lo a desenvolver suas competências constitucionais.

Destarte, pelo presente trabalho, será estudado o que são os royalties, como e por que esses valores comunicam-se com as competências dos entes federados e de que forma esse sistema influencia a legislação peculiar das compensações financeiras, acarretando forte repercussão social, pois a posição de destaque do petróleo na economia mundial torna-o objeto de grandes disputas, tanto externas, afinal guerras foram travadas em razão dele, como também internas.

A metodologia utilizada na construção teórica deste trabalho agrega três linhas de estudos: 1) a análise de dissertações apresentadas por especialistas em

tema de Federalismo, no envolvimento do Estado com a atividade petrolífera e nas compensações financeiras a ela vinculadas; 2) o exame das disposições Constitucionais – com destaque para a Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995 - e legais - Leis Federais nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 – sobre o tema, e 3) a verificação do posicionamento assumido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 3273-DF e nº 3366-DF.

A investigação inicia-se com uma breve incursão pelos fatos ocorridos no país envolvendo o óleo negro até a contemporaneidade, a fim de fixar a matéria de forma lógico-histórica e preparar o leitor para os próximos títulos. Daí, parte-se para o estudo da estrutura federalista e do comportamento de seus entes, juntamente com o exame dos marcos regulatórios, tendo o prisma do Distrito Federal para isso.

Para alcançar conclusões acerca da relação existente entre o Federalismo pátrio e a divisão dos royalties petrolíferos, demonstrando-se como esta molda-se àquele e, em segundo plano, lançar-se um olhar para a atual condição dos Poderes Executivo e Legislativo Federais, serão estudados os valores e as situações de distribuições; comparativos entre os entes e as distorções nos planos horizontal e vertical e, também, a sistemática atual da divisão dos royalties e sua proteção constitucional.

# 1 O BRASIL, O PETRÓLEO E OS RECURSOS FINANCEIROS

## 1.1 Fatos político-técnicos relevantes ocorridos desde as primeiras até as recentes descobertas

A presença de petróleo no território brasileiro trouxe-lhe lucratividade econômica e avanços científicos e tecnológicos, mas não desacompanhados de disputas internas e polêmicas. Na história do Brasil, o petróleo é muito mais que um elemento gerador de energia e riqueza, é também um gerador de disputas, conflitos e tensões.

As pesquisas no solo brasileiro em busca de elementos de valor comercial, além dos já conhecidos metais e pedras preciosos, começaram desde o período do Império, impulsionadas pela perspectiva de comércio ligado ao desenvolvimento industrial na Inglaterra - maior potência econômica à época - e pela necessidade de utilizar-se uma fonte combustível mais eficiente. (VAITSMAN, 2001)

Pesquisadores estrangeiros exploraram o vasto território, com aval do governo, empreendendo grande esforço em busca de minerais combustíveis, o que foi recompensado com a descoberta de xisto betuminoso<sup>1</sup> na região ao sul do país. Começou aí o embrião da atual indústria petrolífera nacional. (VAITSMAN, 2001)

<sup>1</sup> Uma rocha sedimentar que contém querogênio, um complexo orgânico que se decompõe termicamente e produz óleo, gás e uma infinidade de subprodutos e rejeitos que podem ser aproveitados pelos mais diversos segmentos industriais. (PETROBRAS, 2011)

<sup>2</sup> Depressão formada pelo abatimento da litosfera onde se depositaram, em condições anaeróbias, restos de sedimentos orgânicos. Nessas bacias ocorreram fenômenos que originaram os diferentes tipos de carvão. (INFOPÉDIA, 2011)

Com a instalação da República, em 1889, a postura dos governantes não foi diferente. Já comprovado o potencial do solo e subsolo pátrios em oferecerem produtos de alto valor econômico, o governo republicano promovia o desenvolvimento das pesquisas ligadas, notadamente, à área da mineração. (VAITSMAN, 2001)

Nesse passo, em 1904 foi deflagrada uma importante missão exploratória – a “Missão White” - cujas pesquisas focaram o estudo da bacia carbonífera<sup>2</sup> do sul do país, promovendo uma minuciosa investigação por meio de sondagens na área. A

essa altura, a ideia de encontrar-se petróleo em solo brasileiro consolidou-se. (VAITSMAN, 2001)

Para isso, mais um importante passo foi dado: o Estado aparelhou-se com instituições voltadas para a atividade de pesquisa de minerais, criando, em 1907, o Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro, cujo escopo era organizar e sistematizar o conhecimento geológico do território brasileiro impulsionando, assim, o ritmo dos estudos especificamente voltados para a descoberta de áreas viáveis de exploração de petróleo. (VAITSMAN, 2001)

Paralelamente a esses acontecimentos vivenciados internamente, o cenário mundial também estimulava e impulsionava o país a desenvolver-se no ramo do petróleo, em face de uma demanda cada vez crescente por sua utilização. A Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a mecanização dos exércitos, a escalada crescente de aplicação desse combustível nos automóveis e motores industriais, dentre outros fatores, aceleram o interesse do mundo por esse óleo. (SMITH,1978)

Porém, mesmo sendo crescente o nível de estudos nesse segmento, ainda era preciso ultrapassar algumas dificuldades aqui encontradas. Deveriam ser enfrentadas: a falta de equipamentos adequados, a escassez de mão de obra experiente e a pouca consistência dos critérios científicos para realização das sondagens. (SMITH,1978)

Apesar disso, já no final de 1932, após anos de esforços em busca de uma descoberta significativa, foi confirmada a presença de óleo na cidade de Lobato, na Bahia, pelo Engenheiro Manoel Ignácio Bastos. No entanto, surpreendentemente o fato foi desacreditado por técnicos do Ministério da Agricultura, ao qual o Serviço Geológico e Mineralógico Brasileiro era ligado, em razão da existência de um estudo anterior realizado por esse órgão do governo demonstrando imprópria a existência de petróleo nessa região. O fato repercutiu negativamente para o governo, gerando desconforto e pressão social e política, pois os indícios da presença do óleo na região eram fortes, o que, anos após, em 21 de janeiro de 1939, confirmou-se quando foi perfurado um poço com volume comercializável. (MIRANDA,1983)

Se na esfera técnica observavam-se mudanças necessárias ao progresso, na esfera legislativa percebeu-se importante a preocupação do país em resguardar e proteger, por meio de leis eficientes, os preciosos recursos minerais, assim como

sua atividade exploratória. Dessa forma, o ordenamento jurídico nacional recebeu uma formatação adequada ao novo panorama, passando a contar com normas abordando o assunto, alcançando um novo patamar tecnológico e legislativo na República Nova, inaugurado pela Era Vargas (1930-1945), época em que a questão petrolífera passou por significativas experiências. (MIRANDA,1983)

O Estado brasileiro busca avanços e reorganização no setor responsável pela mineração no país. Editou o Código de Minas, em 1934, e criou a Diretoria Nacional de Produção Mineral. (MIRANDA,1983)

A Constituição Federal de 1934, ao prever que os recursos do subsolo seriam da União e não mais dos donos das terras, e sua exploração condicionada a autorização do Governo Federal, garantiu a defesa dos interesses nacionais. (MIRANDA,1983)

3 Art 5º - Compete privativamente à União:

[...]

XIX - legislar sobre:

[...]

j) bens do domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, [...] e a sua exploração;

[...]

Art 118 - As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d'água, constituem propriedade distinta da do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art 119 - O aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei. § 1º - As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou co-participação nos lucros. (BRASIL, 1934)

A onda de expectativa entorno das descobertas de petróleo em quantidades significativas avançava no País, envolvendo de modo singular a sociedade na polêmica. Um expoente desse movimento social era José Bento Monteiro Lobato, conhecido autor de livros e grande entusiasta do desenvolvimento da indústria petrolífera no Brasil, o qual formou uma companhia destinada a esse fim. A persistente resistência governamental em não admitir a presença de grandes volumes de petróleo, no entanto, prevalecia. (SMITH,1978)

Lobato fazia severas críticas a essa postura, acusando o governo de ceder a pressões de “trustes” estrangeiros, principalmente norte-americanos, chegando, inclusive, a escrever um livro intitulado “O escândalo do petróleo”, publicado em agosto de 1936, por meio do qual lançou contundentes acusações ao governo que “não perfura, nem deixa que se perfure” para encontrar petróleo, e denunciou a ação

das grandes empresas estrangeiras assim como a submissão de nossas elites aos interesses daquelas. Além do livro, também fez uma campanha intensa utilizando os jornais. (SMITH,1978)

Com o Golpe de 1937 e a implantação do Estado Novo, imbuído de uma postura nacionalista e de grande autoritarismo, Getúlio Vargas adotou atitudes que protegeram o setor petrolífero da cobiça dos interesseiros estrangeiros. Estimulou o surgimento de empresas processadoras do óleo cru, além de limitar a propriedade de poços para estrangeiros, o que culminou, no ano seguinte, na criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), por meio do Decreto-Lei nº 3954, de 29 de abril de 1938, para controlar a indústria. A classificação do petróleo como elemento de utilidade pública, por meio da referida norma, tornou a importação, a exportação e a industrialização atividades realizadas somente pelo governo ou por empresas autorizadas, cujos acionistas fossem brasileiros natos. Afunilavam-se as medidas nacionalistas do setor petrolífero. (MIRANDA,1983).

4 Art. 1º. Fica declarado de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo.

Parágrafo único. Entende-se por abastecimento nacional de petróleo a produção, a importação, o transporte, a distribuição e o comércio de petróleo bruto e seus derivados, e bem assim a refinação

de petróleo importado ou de produção nacional, qualquer que seja neste caso a sua fonte de extração.

Art. 2º. Compete exclusivamente ao Governo Federal:

I – autorizar, regular e controlar a importação, a exportação, o transporte, inclusive a construção de oleodutos, a distribuição e o comércio de petróleo e seus derivados, no território nacional;

II – autorizar a instalação de quaisquer refinarias ou depósitos, decidindo de sua localização, assim como da capacidade de produção das refinarias, natureza e qualidade dos produtos refinados;

III – estabelecer, sempre que julgar conveniente, na defesa dos interesses da economia nacional e cercado a indústria de refinação de petróleo de garantias capazes de assegurar-lhe êxito, os limites, máximo e mínimo, dos preços de venda dos produtos refinados – importados em estado final ou elagado no país – tendo em vista, tanto quanto possível, a sua uniformidade em todo o território da República.

Art. 3º. Fica nacionalizada a indústria da refinação do petróleo importado ou de produção nacional, mediante a organização das respectivas empresas nas seguintes bases:

I – capital social constituído exclusivamente por brasileiros natos, em ações nominativas;

II – direção e gerência confiadas exclusivamente a brasileiros natos, com participação obrigatória de empregados brasileiros, na proporção estabelecida pela legislação do país.

Parágrafo único. Às empresas que atualmente exercem, no país a indústria da refinação do petróleo, é concedido o prazo de seis meses, contados da data da publicação do presente Decreto-lei, para que se adaptem ao regime nele estabelecido.

Art. 4º. Fica criado o Conselho Nacional do Petróleo, constituído de brasileiros natos, designados pelo Presidente da República, representando os Ministérios da Guerra, Marinha, Fazenda, Agricultura, Viação e Obras Públicas, Trabalho, Indústria e Comércio, assim como as organizações de classe da Indústria e do Comércio.(BRASIL, 1938)

As disputas internas entre as forças nacionalistas e os trustes eram constantes, intensificando-se após a instalação da Guerra Fria, ensejando

contundentes assédios da parte dos Estados Unidos aqui. Ora estes ganhavam espaço, por possuírem influências dentro do governo, ora perdiam. Paralelamente avançava a propagação da ideia, na sociedade brasileira, de que o petróleo não poderia ser entregue em mãos estrangeiras. (SMITH,1978)

Os movimentos sociais internos intensificam o debate e defesa do “ouro-negro”, anulando definitivamente as possibilidades dos estrangeiros pelo controle da indústria petrolífera nacional. A campanha alastrou-se por todo o país propagando a necessidade de mantermos o petróleo e seu controle, identificando-o com os termos de “segurança nacional”, “soberania” e “relevância estratégica”. Até mesmo militares egressos da Segunda Guerra Mundial, os quais possuíam respeito nacional e força política, tiveram importante envolvimento na questão. (SMITH,1978)

Após intensa campanha de mobilização de setores da população e da imprensa, originando o movimento denominado “O petróleo é nosso”, do final da década de 40 e início da de 50, obteve-se um importante sucesso: a criação, por meio da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), em 3 de outubro de 1950, empresa estatal, cujo escopo é a exploração petrolífera. (MIRANDA,1983).

Passados todos esses acontecimentos, o país atravessou o período da Ditadura Militar de 1964 a 1985 e teve a democracia restabelecida com a Constituição de 1988. Novamente polêmicas envolvendo o petróleo tomaram de conta do Brasil. Trata-se do fim do monopólio estatal do petróleo, promovido pela Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1997, ponto que promoveu muita polêmica na época, impulsionada pela opção política do governo em seguir uma conduta neoliberal.

A Petrobras desenvolveu-se e tornou-se a maior empresa do país e uma das maiores do mundo no ramo, com notável experiência em extração na plataforma continental (off shore) e em águas profundas, atingindo, em 2006, a autossuficiência sustentável na produção de petróleo e gás natural. (ANP,2010)

O território brasileiro possuía, até 31/12/2009, 778 áreas sob concessão: 404 blocos ainda na fase de exploração, 61 campos em fase de desenvolvimento da produção e 313 campos em fase de produção, tanto em áreas terrestres como em áreas marítimas. (ANP,2010)

Em 2010, dos 26 Estados e o DF, 11 receberam diretamente royalties (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Sergipe, São Paulo e Paraíba), prescindindo do Fundo Especial para isso, semelhantemente aos 880 municípios, dos 5.565 existentes. (ANP, 2010b)

Um novo capítulo envolvendo o petróleo, a política e a sociedade brasileira inaugurou-se em 2007, quando a empresa anunciou a descoberta de uma área na Bacia de Santos com grande concentração de petróleo e gás natural, popularmente denomina de Camada Pré-sal, em razão de o óleo ali existente estar depositado sob espessas camadas de sal. Agora, sabe-se que a área estende-se, pelo menos, do litoral do Espírito Santo até o de Santa Catarina. Tamanha a descoberta que poderá levar a um aumento de 50% da produção e colocar o País em um novo patamar. A projeção de lucros inéditos fez o próprio Poder Executivo Federal repensar a legislação acerca dos royalties do petróleo e seu uso. (ANP,2010)

Essa descoberta originou uma nova disputa, desta vez entre os entes componentes da federação, acerca da nova formatação da divisão das riquezas provenientes desses grandes campos, os quais, projeta-se, farão o país atingir um novo estágio nessa área. Mais uma vez o petróleo no centro das atenções e objeto de discórdias. Novamente a sociedade, e os Poderes Executivo e Legislativo Federais tornaram-se protagonistas de grande disputa na definição dos rumos do novo marco regulatório dos royalties do petróleo. Diante de todos esses acontecimentos, deve-se questionar se a divisão dos royalties é, por si só, elemento provocador da disputa entre os federados ou se ela se justifica por outros aspectos, inclusive no próprio formato e atuação da Federação pátria. É o que se investigará a seguir.

## 1.2 As competências constitucionais dos entes federados e a importância dos recursos financeiros para o seu cumprimento

O Federalismo como sistema político foi instituído no Brasil juntamente com a República. Atualmente, estabelecido aqui por força dos artigos 1º e 60, § 4º, I, da

Constituição Federal de 1988, perfazendo-se cláusula pétrea, imodificável, revestida de proibição de ruptura de princípio. (JANCZESKI, 2008)

A origem desse sistema tem como marco a Convenção da Filadélfia, ocorrida em 1787, nos Estados Unidos da América – EUA, com objetivo de levar a efeito a união das treze colônias e como forma de concretizar a independência por elas conquistada, mantendo-se o modelo republicano. Trata-se de uma evolução do sistema confederativo adotado há anos em algumas regiões da Europa, apresentando uma divisão de poderes e competências entre entes componentes. (DALLARI, 1986)

A repartição de competências é exigência da estrutura federal para assegurar o convívio perene dos ordenamentos que compõem o Estado Federal. A forma federal corresponde ao Estado composto e plural, fundado na associação complexa de vários Estados-Membros, cada um possuindo o seu ordenamento jurídico e político orientados por normas constitucionais superiores. (HORTA, 2003)

A Constituição Federal, como responsável pela repartição de competências, demarcando o domínio da União, dos Estados-Membros e, no caso brasileiro, do Distrito Federal e dos Municípios, dará contornos ao modelo federativo por ela instalado ou com tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou com tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros. Por isso, a repartição de competências é encarada como o elemento essencial da construção federal, o problema típico do Estado Federal. (HORTA, 2003)

Desta forma, podem ser apontadas as seguintes características dominantes de um Estado Federal, que se opõe ao Estado Unitário: I – composição plural dos entes constitutivos; II – indissolubilidade do vínculo federativo; III – soberania da União; IV – autonomia do Estado federado ou Estado-Membro; V – repartição de competências; VI – intervenção federal; VII – organização bicameral do Poder Legislativo da União; VIII – repartição tributária, ou seja, repartição de rendas; IX – dualidade do Poder Judiciário e a existência de um Supremo Tribunal, para exercer a função de guardião da constituição. (HORTA, 2003)

Ressalte-se que competências e seu cumprimento estão diretamente ligadas a poder político e este ao poder econômico. Competências, portanto, devem aliar-se

ao respectivo aporte financeiro, essencial para que ao Estado, em sentido amplo, dê

consecução aos seus fins. No Estado Federal, esse pensamento deve desdobrar-se para a União, Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, cada qual com autonomia financeira. (SEGUNDO, 2005)

Sobre o dinheiro do Estado já falava Alexander Hamilton (1984, p. 271), em 1788 nos Estados Unidos da América:

[...] o dinheiro é, acertadamente, considerado como elemento vital do organismo político, uma vez que o mantém vivo e em atividade, habilitando-o a cumprir suas funções mais essenciais. [...] se houver deficiência nesse particular, o governo mergulhará em fatal atrofia....

Desta forma, não basta que haja referência nominal na Constituição a autonomia, é preciso que haja condições materiais para que ela seja exercida, sob pena de não existir uma autêntica federação, mas uma federação nominal, apenas no papel. O ente federado deve possuir os recursos financeiros necessários ao exercício dessa autonomia. (SEGUNDO, 2005)

Nas palavras de Hugo de Brito Machado Segundo (2005, p. 51):

De nada adianta conferir autonomia formal ao ente periférico, caso estes dependam da boa vontade do poder central em lhes repassar recursos financeiros. Estes últimos serão repassados conforme o governante do ente periférico siga as diretrizes impostas pelo governo central, desaparecendo a autonomia do ente federativo correspondente.

Corroborando essa ideia, voltando-se especificamente para a causa Municipal, e, via de consequência, para o DF, por sua natureza híbrida, Célio Armando Janczeski assevera (2008, p. 78):

Não basta, para a efetividade do federalismo, a presença de autonomia municipal consubstanciada no poder de auto-organização e de autogoverno, aliado à competência legislativa própria, especialmente em relação à autonomia política conferida constitucionalmente para elaboração de sua própria Lei Maior. É mister a presença também de autonomia financeira. O excessivo poder centralizado na União, que retém uma parte demasiadamente desproporcional da arrecadação nacional, sacrifica a autonomia dos demais entes federados, que, diante da deficiência dos recursos, ficam debaixo da servidão financeira do poder federal, de sorte a não poderem sobreviver fora das subvenções do erário da União.

No mesmo sentido, pontua Paulo Bonavides (2008, p. 205):

Quando se traça, pois, esse inarredável quadro de esmagadora superioridade econômica e financeira do Estado Federal sobre as unidades federadas, e se observa a dependência efetiva a que estas ficam sujeitas, a primeira impressão que se tem é de negar a existência contemporânea do sistema federal, o qual teria já transitado para uma forma de mera descentralização administrativa. Assim é que alguns autores acham mais

prudente e verídico falar de Estado unitário de máxima descentralização do que propriamente de Estado Federal.



A partilha das receitas revela-se, portanto, necessária para garantir a boa manutenção do Federalismo e também para garantir a redução das desigualdades, realizando uma equalização entre os entes federativos e também para assegurar a sua própria autonomia.

Em relação à diferença econômica existente entre os entes da Federação, a situação particular de cada um dificilmente é equivalente. Há membros mais pujantes, e outros menos, daí a necessidade de se concretizar a divisão financeira equilibrada, também ao que se refere aos royalties. (SEGUNDO, 2005)

A distribuição das competências na Constituição brasileira possibilitou a existência de desequilíbrio de poderes aqui. A União, por exemplo, é detentora de grande parcela de competências, de poder político e econômico. Os Estados têm mesmas competências entre si, mas, em razão de suas características territoriais, de desenvolvimento e mesmo de riquezas naturais em seu território, os recursos financeiros são mais escassos para uns e abundantes para outros, sendo impossível a alguns realizar as obrigações que lhe são impostas, em razão dessa diferença. A incógnita que fica é de como cumprir as mesmas atribuições possuindo estruturas tão diferente. (BRASIL, 1988)

Melhor sorte não encontra a grande maioria dos Municípios. Isso gera a fatídica dependência econômica, e desencadeia um ciclo não benéfico para o Federalismo, pois, para se levar a termo as competências elencadas, deve-se ter poder econômico equivalente. Se não o tem, a submissão à União ou ao Estado será inevitável para buscar tal apoio. (BRASIL, 1988)

Ao contrário disso, atuação conjunta é requisito indispensável para se alcançar os objetivos fundamentais da Federação brasileira. (JANCZESKI, 2008)

Está na descentralização da Administração Pública e Governamental para as regiões e Municípios a possibilidade de atingir-se níveis de eficiência mais altos, ao abrir possibilidades maiores de dinamismo, flexibilidade e agilidade na delimitação das demandas (de forma permanente) e de suas respostas. (JANCZESKI, 2008)

Os Estados-membros e Municípios, enquanto unidades políticas e ou administrativas, podem, dentro do seu quadro geográfico, estar muito mais

presentes e atuantes na vida rotineira dos cidadãos do que um poder central, único, distante e com excesso de atribuições. (GROTTI, 1995)

Imprescindível torna-se retomar o respeito aos princípios basilares do federalismo de autonomia e atendimento às competências, não deixando de lado a ideia de que as autonomias, numa Federação, devem ser entendidas num contexto de nação, numa relação de interdependência. (GROTTI, 1995)

Assim, a descentralização política modelada pelo Federalismo, se bem equilibrada no Brasil, possibilitaria maior eficiência à ação governamental nos diferentes níveis de poder, e não daria azo à disputas negativas existentes em torno de temas como o da distribuição dos royalties, visto que a repartição de competências constitui o núcleo da concepção de Federação. Por isso a preocupação maior de todos os que defendem a causa federalista está em encontrar um equilíbrio satisfatório nas relações federativas para possibilitar maior eficiência à ação governamental nos diferentes níveis de poder. (GROTTI, 1995)

Sob o prisma do Federalismo ideal, perfeitamente harmônico e equilibrado, as esferas de poder não se subordinam umas às outras, e sim desenvolvem esforços coordenados, para alcançarem objetivos comuns e benefícios mútuos. Tanto assim que suas atribuições e competências vêm delimitadas na Constituição Federal, regra que vincula uma obediência obrigatória por parte de todos, objetivando não haver a predominância de uma esfera sobre a outra. Nesse particular, o Brasil apresenta uma feição peculiar de Federalismo, no qual a União sobressai aos outros entes federativos, por possuir amplo espectro de competências e poderes. (ALMEIDA, 2000)

O desafio é formar um Estado Federal com equilíbrio sensato entre os entes, pois o ponto crítico de haver, atualmente, uma proeminência União, principalmente em virtude da dependência econômica dos outros entes em relação aos repasses financeiros dela, suprime os ideais de manutenção da liberdade e garantia de eficiência, acarretando uma afronta ao autogoverno. Cada um deve desempenhar, de forma harmônica, o seu papel constitucionalmente fixado. (ALMEIDA, 2000)

Deste modo, para a concretização de um genuíno Pacto Federativo, garantindo-se o pleno gozo das autonomias e o cumprimento de suas competências, deve-se permitir uma equilibradas repartição das receitas entre os entes federados.

Tratando-se da economia de cada ente e dos valores que lhes são devidos, por refletir maior ou menor desenvolvimento, geração de emprego e renda, urbanização, enfim, qualidade de vida, a divisão dos royalties decorrentes da exploração do petróleo é matéria muito delicada e repleta de polêmica.

### 1.3 Recursos dos royalties como fonte complementar e estratégica de rendas

Todo recurso financeiro que faz parte de rubricas de receitas de um ente federativo deve, por imperativo legal, receber um tratamento probo e ser muito bem aplicado pelo gestor público. Tratando-se de aportes financeiros oriundos de recursos naturais escassos, não-renováveis, caso dos royalties do petróleo, exige-se ainda mais cautela, pois seguem a mesma sorte desse produto, isto é, um dia existem em maior quantidade, outro dia em menos, até esgotarem-se.

A riqueza não renovável pode, se bem utilizada, alterar o quadro financeiro e orçamentário do Estado/Município, alterando a sua estrutura socioeconômica, ampliando a renda e o emprego, devendo, para isso, ser empregada de forma racional e sistêmica, através da criação e investimento em projetos de desenvolvimento econômico e social que, a médio e longo prazos, poderão alterar de forma permanente e para melhor a estrutura da sociedade que dela se vale, possibilitando a criação de meios substitutos para ela. Todo o esforço deve ser feito para evitar a sua utilização em pequenos projetos locais (praças, iluminação, calçamento, pequenas estradas) ou investimentos com baixo retorno. (NOGUEIRA e SANTANA, 2008)

O capital natural, desta maneira, deve e pode ser um elemento de destaque no que se refere ao desenvolvimento local, resultado da conexão entre a dotação de

recursos naturais da localidade e as atividades econômicas exploratórias. A exploração de recursos naturais representa, portanto, um elemento de reforço nas receitas estaduais e municipais que pode proporcionar valores extremamente altos de rendas em alguns Estados e Municípios e conduzir ao êxito na promoção de melhorias na qualidade de vida dos seus habitantes. Ao mesmo tempo, o capital natural, enquanto fator limitado, estabelece um desafio ao gestor para realizar ações que, no médio e longo prazos, estimulem outras atividades capazes de dar

sustentação própria às economias locais, quando da exaustão dos recursos naturais, dentro da perspectiva de desenvolvimento sustentável. (NOGUEIRA e SANTANA, 2008)

Com os royalties do petróleo ocorre dessa forma. O ente passa a contar com recursos extras, além daqueles comumente auferidos pela captação de tributos e outros repasses – convênios, transferência de dinheiros pela União ou Estado, etc – devendo aplicar essa fonte extra de forma estratégica, com vistas ao desenvolvimento sustentável. (QUINTELLA, 2001)

Para ser sustentável – em uma concepção mais ampla que apenas o respeito à preservação ou à conservação de recursos naturais limitados e não-renováveis que farão falta para as gerações futuras -, o desenvolvimento deve ser capaz de acarretar, de forma praticamente permanente com um processo de crescimento organizado e contínuo, aumento do produto, melhoria dos indicadores sociais, juntamente com a preservação do meio ambiente, atendendo não só as necessidades da população, como também comprometendo-se com a satisfação das gerações futuras. O desenvolvimento sustentável centra sua atenção na relação dos homens com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais, justamente por saber-se limitados. (QUINTELLA, 2001)

Nesse cenário, a utilização das compensações financeiras erige dois pontos: O primeiro, de âmbito mais singular/particular focado no ente federativo, que a sustentabilidade do processo de desenvolvimento municipal requer uma aplicação adequada de recursos, a fim de estimular atividades que possam prosperar mesmo após a exaustão dos recursos naturais, cobrindo a lacuna financeira por eles deixada após cessados. O segundo, de âmbito plural/coletivo, com amplitude nacional, que é necessário se ter uma democratização no acesso a essa riqueza, ampliando seu acesso ao maior número de entes. (QUINTELLA, 2001)

No tocante à atividade ligada a extração e beneficiamento do petróleo, também é oportuno salientar que os benefícios sobre as finanças públicas nas três esferas de governo decorrentes desse setor na cadeia produtiva nacional não está apenas nos royalties, dá-se, de outro lado, pelo fornecimento de combustíveis, derivados e matéria-prima, como pelo consumo de bens e serviços especializados e não-especializados. Com isso, as atividades das empresas petrolíferas proporcionam

impactos significativos sobre o desenvolvimento econômico e social, por meio de novas oportunidades empresariais, abertura de empregos diretos e indiretos, incremento da renda e crescimento do mercado consumidor local, através da arrecadação de impostos associados ao montante de negócios realizados pela cadeia produtiva e de fornecedores, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda (IR) e outros. (NOGUEIRA e SANTANA, 2008)

A título de exemplificação, abaixo são demonstrados dados relativos ao repasse financeiro que a União realizou nos anos de 2009 e 2010 (até novembro) para oito Estados, e respectivos Municípios-capitais, e para o Distrito Federal, das cinco regiões do País. No quadro, pode-se fazer uma comparação direta das receitas tributárias, relacionados os valores referentes ao IPI com as cotas dos royalties, avaliando-se, também, a porcentagem que cada um representa do total.

Quadro 1 - Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br>, acessado em 12/2/2011

Quadro 2 - Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br>, acessado em 12/2/2011

A análise dos números referentes aos royalties mostra seu potencial de arrecadação, representando importante reforço orçamentário dos Estados/

Municípios beneficiados e sua evidente relevância nos quadros orçamentários, chegando a superar, em alguns casos, a arrecadação do IPI.

O Município de Macaé é um exemplar extremo da grande significação e valiosa contribuição econômica experimentada por um ente federativo, recebendo altíssimo volume de recursos.

Entretanto, embora os valores sejam altos, os governos não podem iludir-se com isso e quedar-se na cômoda dependência de algo escasso, pois, além das incertezas do processo de exploração e produção do petróleo, do exaurimento em si e até mesmo a mudança na legislação, apresentam perigo iminente às contas públicas. (NOGUEIRA e SANTANA, 2008)

Nesse passo, tudo que está relacionado a utilização dos recursos oriundos dos royalties deve ser objeto de discussão e ponderações. Tamanha importância levou o Congresso Nacional a criar uma legislação própria para conferir a essas rendas um viés social, disciplinando a obrigatoriedade de aplicação desses recursos nessa área, conforme a Lei nº 12.351, de 2010, que instituiu o Fundo Social. (BRASIL, 2010)

Essa vinculação retira a possibilidade de, após recebido o dinheiro, o ente aplicá-lo da forma que entender melhor.

O ponto fundamental é que essas receitas constituem-se temporárias, geradas enquanto o petróleo não exaure, criando a necessidade de movimentação de recursos em investimentos que impulsionem o crescimento e desenvolvimento do ente federado.

## 2 OS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL

### 2.1 Os royalties do petróleo e sua forma de divisão entre os entes federados

A palavra royalty é considerada um anglicismo que significa realeza ou relativo ao rei e refere-se à compensação financeira, à contrapartida do direito real

para uso de minerais, concedido pelo governante a uma pessoa ou corporação. (NOGUEIRA e SANTANA, 2008)

No Brasil, duas leis federais asseguram a captação pelo Poder Público das compensações financeiras pela exploração das atividades petrolíferas, são a Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e a novel Lei Federal nº 12.351, 22 de dezembro de 2010, estudadas mais detidamente nos itens 2.1.1 e 2.1.2, respectivamente.

A primeira, além de instituir os royalties, bem como as porcentagens deles devidas à União, aos Estados, aos Municípios e Distrito Federal e a outras entidades públicas federais, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), atribuindo-lhes competências e estabelecendo os contratos de concessão para a realização das atividades petrolíferas. (BRASIL,1997)

Com o desenvolvimento do setor no país e o advento da área do pré-sal, de grandes volumes e rentabilidade, percebeu-se a necessidade de adequação legislativa, em face dessa nova realidade, exigindo-se a previsão de uma nova forma de contratos – de partilha de produção - especificamente voltados para essas áreas estratégicas. Assim, a Lei nº 12.351/2010 foi editada, ampliando as competências do CNPE, da ANP e do Ministério de Minas e Energia (MME), prevendo para cada um ações voltadas para os novos contratos; criou o Fundo Social, voltado para fomentar o desenvolvimento social e regional e de áreas como a educação, saúde pública, cultura, etc., e para combater a pobreza; no tocante à divisão dos royalties, no entanto, não apresentou modificações, pois o dispositivo que previa a forma de divisão a ser realizada entre os entes federativos foi vetado pelo Presidente da República, conforme se verá no item 2.1.2. Tal situação provoca disputas entre os federados, em razão da amplitude e reflexos da matéria. (BRASIL,2010)

Assim, existem essas duas fontes legais de captação de royalties no Brasil, a seguir estudadas.

### 2.1.1 A divisão dos royalties na Lei nº 9.478, de 1997

O ordenamento jurídico pátrio desenvolveu-se com vistas a resguardar os interesses nacionais ligados ao petróleo, sua exploração, refino e demais atividades a ele relacionadas. Para isso, valeu-se de normas inseridas na vigente Constituição Federal, com disposições mais generalistas e abrangentes, e da legislação infraconstitucional, essa com disposições mais detalhadas sobre o tema. Do conjunto delineado por essas medidas protetoras, destaca-se o tratamento dado aos royalties petrolíferos.

O petróleo é um material estratégico para o país, em função do valor que atinge no mercado e do interesse mundial sobre ele, alavancado pela industrialização. Os benefícios desse tão valioso recurso devem ser voltados para o desenvolvimento do país e engrandecimento da nação como um todo, e não apenas

partes dela, principalmente tratando-se de uma federação.

A compensação financeira - royalty - pela exploração de recursos naturais é o preço pago pelo empreendedor ao proprietário do recurso natural pelo direito de produzir e comercializar esse recurso. É uma das participações governamentais na atividade. No caso do Brasil, pelas empresas exploradoras do petróleo à União, Estados e Municípios. (LIMA, 2008)

Nesse aspecto, os royalties do petróleo assumem um lugar de destaque, pois possuem reflexos na capacidade econômica da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Afetam as finanças, suporte econômico que torna viável ao ente federativo perseguir e alcançar suas atribuições constitucionalmente designadas. Destarte, a questão reveste-se de grande sensibilidade para o debate. (LIMA, 2008)

Antes de adentrar no estudo da lei, faz-se necessário compreender o suporte constitucional atinente à matéria.

O legislador originário, levando em consideração a importância do assunto, destinou-lhe assento constitucional. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece em seu art. 20:

Art. 20. São bens da União:

[...]

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

Sublinhe-se que a plataforma continental consiste na área que compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância. A zona econômica exclusiva compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas (22 quilômetros), contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial. Ambas as áreas definidas nos termos da Lei Federal nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. É nessas regiões onde é possível encontrar a grande quantidade de petróleo da área denominada Camada Pré-sal. (BRASIL,1993)

E prossegue (BRASIL, 1988):

[...]

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

§ 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar

territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Assim, de forma clara, ficou estabelecida a propriedade da União em relação a esse material, justamente em razão das questões históricas pelas quais o Brasil já passou – vide item 1.1 - e por seu caráter estratégico para o Estado.

Mais adiante, estabelece ainda as atividades monopolizadas pelo Ente Federativo Central. Isto é, fixa as atividades a serem desenvolvidas com exclusividade pela União: (BRASIL, 1995)

Art. 177. Constituem monopólio da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação da EC 09/95)

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre: (EC nº 09/95)

I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional; (EC nº 09/95)

II - as condições de contratação; (EC nº 09/95)

III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União; (EC nº 09/95)

Saliente-se que, com a edição da Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, alterando o supramencionado artigo – mais detalhes no item a seguir -, a intenção do governo foi promover uma flexibilização de modo a permitir à União contratar com empresas estatais ou privadas a exploração e a produção de petróleo e gás natural, o que antes era vedado. Isso ensejou mais autonomia para a iniciativa privada. (MENEZELLO, 2000)

Penetrando na análise da legislação infraconstitucional, a matriz legal de distribuição dos royalties devidos pela exploração dos hidrocarbonetos teve seu

início em 1953, primeiramente para aqueles extraídos em terra e, posteriormente, incluindo-se aqueles da plataforma continental. De lá aos dias atuais, a conjuntura do Brasil, com destaque para os setores sociais e econômicos, mudou e fez-se mister a implementação de nova legislação oferecendo o necessário suporte legal para o ordenamento jurídico acompanhar tais mudanças. (GUTMAN e LEITE, 2003)

À Constituição coube o estabelecimento das linhas gerais atinentes à propriedade dos recursos do petróleo, bem como ao monopólio da atividade de exploração a ele relacionada. Desta feita, impôs-se à lei infraconstitucional disciplinar minuciosamente a questão procedimental do monopólio e a divisão da

compensação financeira entre os entes, o que se fez por meio da Lei Federal nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, denominada “Lei do Petróleo”. (BRASIL, 1997)

Impende salientar que, com o advento da Lei nº 12.351, de 2010, melhor é denominar a Lei nº 9.478, de 1997, de “Lei geral do petróleo”, visto que, para os casos específicos do pré-sal e outras áreas consideradas estratégicas, aquela primeira será aplicada.

A norma de 1997 fixou a seguinte forma de divisão especificamente dos royalties: (BRASIL, 1997)

Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º. Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.

§ 2º. Os critérios para o cálculo do valor dos royalties serão estabelecidos por decreto do Presidente da República, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

§ 3º. A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos royalties devidos.

Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro 1989.

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:



a) cinquenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;

b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;

c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

d) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias;

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;

c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;

d) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;

f) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias.

§ 1º. Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia, serão aplicados no mínimo quarenta por cento em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.

§ 2º. O Ministério da Ciência e Tecnologia administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no caput deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em

decreto do Presidente da República.

Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

A fiscalização do cumprimento dessas regras fica a cargo da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). (MENEZELLO, 2000)

Como se depreende, no que tange ao auferimento desses recursos, os Estados e Municípios cujos territórios apresentam petróleo ou são confrontantes com áreas de exploração, tratando-se da plataforma continental, detêm um posição privilegiada em relação a todos os demais entes federados, os quais se submeterão ao rateio do capital oriundo do fundo comum, constituído pela parcela equivalente a 7,5% do total auferido somente das lavras marítimas.

Se o fato de não terem que disputar com outros esse tipo de recurso, por recebem de forma direta, e o fato de o valor auferido de uma fonte extra de recursos ser bem elevado significam para alguns Estados e Municípios uma boa vantagem

econômica, advinda de uma fonte extraordinária de recursos, significam para outros uma divisão injusta, colocando-os em situação de desvantagem em relação aos seus pares da federação.

Para transparecer esse modelo, o quadro abaixo disponibiliza os valores totais, em reais, recebidos pela União, Estados-Membros, Municípios e Fundo Especial referentes aos anos de 2007 a 2010 (ANP, 2010b):

Destinatário

2007

2008

2009

2010

Royalties

Participação  
Especial

Royalties

Participação  
Especial

Royalties

Participação  
Especial

Royalties

Participação  
Especial

União

2.073.696.300,00

3.588.766.500,00

3.056.866.190,00

5.855.394.700,00

2.242.947.210,00

4.226.404.900,00

2.807.075.820,00

5.835.005.500,00

Estados-  
Membros

2.291.236.300,00

2.871.013.200,00

3.293.057.020,00

4.684.315.700,00

2.386.248.280,00

3.381.123.900,00

2.942.143.420,00

4.668.004.400,00

Municípios

2.541.054.500,00

717.753.300,00

3.704.146.340,00

1.171.078.900,00

2.699.376.900,00

845.281.000,00

3.356.950.110,00

1.167.001.100,00

Fundo  
Especial

576.573.000,00

855.277.490,00

629.233.480,00

789.829.830,00

Quadro 3 - Fonte: Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros. Anos 2007, 2008, 2009 e 2010.  
ANP

2.1.1.1 Fatos antecedentes e consequentes à Lei nº 9.478, de 1997.

Após realizar a abordagem dos aspectos inerentes à divisão dos royalties contida na Lei Federal nº 9.478, de 1997, faz-se mister focar os pontos que a antecederam e sucederam. Isto é, analisar a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, e as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 3273-9 DF e nº 3366-2 DF.

Já se sabe que o legislador originário de 1988 desejou atribuir ao petróleo e ao gás natural, riquezas estratégicas que são, uma proteção especial, seguindo o resguardo que a matéria já vinha encontrando nas Constituições antecedentes. Outrossim, trouxe em seu artigo 20, inciso IX, e artigo 177 e incisos normas

especificamente voltadas para esses elementos.

Em sua redação original, o artigo 177 trazia a exclusiva atuação do setor público, da seguinte forma:

Art. 177 – Constituem monopólio da União:

I – a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos;

II – a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III – a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV – o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

§ 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração das jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvando o disposto no art. 20, § 1º.

§ 2º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional

Com a redação da Emenda Constitucional nº 9, passou o § 1º para a atual redação:

[...]

§ 1º – A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo, observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º – A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

I – a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;

II – as condições de contratação;

III – a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União;

Assim, em 1995, a estrutura normativa do setor petrolífero vivenciou uma importante etapa de sua dinâmica. Por meio da alteração constitucional, em vista de

haver a flexibilização do monopólio da União sobre o setor, foi possível que ela contratasse empresas estatais ou privadas para realizar as atividades petrolíferas, passando outros atores a atuarem nessa área. Essa alteração constitucional ensejou a promulgação da Lei Federal nº 9.478, de 1997. (BRASIL, 1988)

Ela conteve os efeitos do monopólio no plano da atividade, dispondo não sobre a propriedade do petróleo pela União, mas sobre a exploração, pela União, da atividade monopolizada. (GRAU, 2010)

Além disso, essa flexibilidade estende-se ao fato de o Poder Público não ser obrigado a realizar essas contratações, nem sequer em um mínimo, atribuindo à lei a determinação de maior ou menor participação da iniciativa privada, uma vez que o parágrafo 2º do artigo 177 diz que a lei disporá sobre a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional, as condições de contratação e a estrutura e atribuição do órgão regulador do monopólio da União. (BASTOS e MARTINS, 2002)

O texto constitucional, portanto, manteve a atividade sob o controle do Poder Público, mas sem impedir sua realização por intermédio de empresas privadas, deixando à lei a possibilidade de recrudescer ou não a intervenção estatal, a depender das condições políticas da época e da dinâmica visada ao setor. (BASTOS e MARTINS, 2002)

Essa abertura foi positiva, também, na medida em que inserção de concorrência para a Petrobras possibilitou uma melhor avaliação de suas técnicas e o confronto de sua eficiência. (BASTOS e MARTINS, 2002)

Assim foi que a emenda constitucional motivou a lei, a qual, por sua vez, motivou a proposição de duas ações diretas de inconstitucionalidade, dando, mais uma vez, notoriedade à questão petrolífera.

Agitando o cenário nacional, as ADIs fizeram outra importante instituição do País debruçar-se sobre a questão, o Supremo Tribunal Federal - STF. Em 9 de agosto de 2004, sete anos após a edição da lei do petróleo, o STF foi instado a posicionar-se sobre o pedido de concessão de medida cautelar - para evitar a realização de leilões de áreas de exploração de acontecimento iminente - em ação direta de inconstitucionalidade (ADI 3273), promovida pelo governador do Estado do Paraná, com fito de suspender a constitucionalidade de alguns dispositivos da referida lei, os quais também foram atacados por meio de outra demanda ao Supremo Tribunal Federal (ADI 3366), nesta solicitando não a suspensão, mas a declaração da inconstitucionalidade desses pontos da lei, dessa vez assinada pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT. Abaixo, os itens: (BRASIL, 2007)

1) A expressão “conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos”, presente no caput do artigo 26, e o § 3º dele.

Art. 26. A concessão implica, para o concessionário, a obrigação de explorar, por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos, com os encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

[...]

§ 3º. Decorrido o prazo estipulado no parágrafo anterior sem que haja manifestação da ANP, os planos e projetos considerar-se-ão automaticamente aprovados.

2) Os incisos I e III do artigo 28;

Art. 28. As concessões extinguir-se-ão:

I - pelo vencimento do prazo contratual;

II - por acordo entre as partes;

[...]

3) O inciso I, segunda parte, e o parágrafo único do artigo 37;

Art. 37. O edital da licitação será acompanhado da minuta básica do respectivo contrato e indicará, obrigatoriamente:

I - o bloco objeto da concessão, o prazo estimado para a duração da fase de exploração, os investimentos e programas exploratórios mínimos;

[...]

Parágrafo único. O prazo de duração da fase de exploração, referido no inciso I deste artigo, será estimado pela ANP, em função do nível de informações disponíveis, das características e da localização de cada bloco.

[...]

4) O inciso II e parágrafo único do artigo 43;

Art. 43. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais:

II - o prazo de duração da fase de exploração e as condições para sua prorrogação;

[...]

Parágrafo único. As condições contratuais para prorrogação do prazo de exploração, referidas no inciso II deste artigo, serão estabelecidas de modo a assegurar a devolução de um percentual do bloco, a critério da ANP, e o aumento do valor do pagamento pela ocupação da área, conforme disposto no parágrafo único do art. 51.

5) Parágrafo único do art. 51;

Art. 51. O edital e o contrato disporão sobre o pagamento pela ocupação ou retenção de área, a ser feito anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, na forma da regulamentação por decreto do Presidente da República.

[...]

Parágrafo único. O valor do pagamento pela ocupação ou retenção de área será aumentado em percentual a ser estabelecido pela ANP, sempre que houver prorrogação do prazo de exploração.

6) Art. 60, cabeça.

Art. 60. Qualquer empresa ou consórcio de empresas que atender ao disposto no art. 5º poderá receber autorização da ANP para exercer a atividade de importação e exportação de petróleo e seus derivados, de gás natural e condensado.

[...]

Em suas argumentações, os autores expuseram fatos que, para eles, tornavam tais dispositivos incompatíveis com a Constituição e, portanto, não poderiam subsistir. Além disso, destacaram que, da manutenção da norma vergastada, um grande prejuízo ao país adviria, com o acesso de empresas particulares à grande riqueza do petróleo. (BRASIL, 2007)

O núcleo do questionamento consistia na verificação da compatibilidade jurídica entre a propriedade do petróleo e o monopólio da atividade petrolífera, ambos pertencentes à União por força constitucional, e a possibilidade, trazida ao ordenamento jurídico pela lei, de a empresa concessionária adquirir a propriedade desse bem, após extraído, isto é, o produto da lavra. (BRASIL, 2007)

Em sua análise, o ministro relator da matéria, Carlos Ayres Britto, entendeu procedentes, em parte, os pedidos e declarou inconstitucionais os itens. Também seguiram a linha da parcial inconstitucionalidade os ministros Marco Aurélio de Melo



e Joaquim Barbosa, entretanto, por maioria, ou seja, vencidos os três ministros acima, o Tribunal posicionou-se pela improcedência das alegações das ADIs, declarando a constitucionalidade da lei, seguindo o voto divergente da lavra do ministro Eros Grau. (BRASIL, 2007)

Para melhor conhecimento do raciocínio dos julgadores na apreciação da matéria, a seguir são apresentadas as sínteses de seus votos:

O Ministro Carlos Ayres Britto julgou procedente, em parte, as ADIs, com base no juízo de que o monopólio do setor petrolífero é incompatível com o regime de traspasse, acreditando que, pelo regime específico do petróleo inserto no artigo 177, com a nova redação implementada pela Emenda Constitucional nº 9, não há, diferente do previsto no artigo 26 da lei, a possibilidade de transferência do produto da lavra para o concessionário, por ser incompatível com o regime de monopólio referidos no inciso I do artigo 177 e seu parágrafo 2º, inciso III. Argumentou, ainda, que o contrato, para preservar o necessário regime de monopolização estatal do setor, só pode significar a mera execução de um trabalho que se faz para o ente monopolizador e em nome deste, com condições estabelecidas em lei, para remunerar ou compensar economicamente a parte privada, seja por preço antecipadamente estipulado, seja por um preço ou percentual que tenha como base até o produto da lavra, mas sem que a União decaia jamais da posição de ente monopolizador desse setor. Tudo isso em face do caráter estratégico em termos de bem-estar, desenvolvimento e soberania nacionais. (BRASIL, 2007)

O Ministro Marco Aurélio de Mello<sup>5</sup>, por seu turno, defendeu que declarar a constitucionalidade é, via de consequência, fazer ressurgir o sistema regaliano no Brasil, um retrocesso. Fez um esboço histórico dos sistemas, relacionando-os com momento vivido no país e os seus resultados, realizando uma defesa nacionalista da situação. Ao posicionar-se pela incompatibilidade do artigo 26 da lei com o regime de monopólio Estatal contido na constituição e propriedade sobre o petróleo, indicou que houve a flexibilização com o fito de permitir a outras empresas acessarem as atividades sem, contudo, transferir-lhes a propriedade e sob a supervisão da União. Por isso, afirmou impossível a convivência de monopólio e transferência de propriedade, defendendo ser o petróleo um bem público especial. (BRASIL, 2007)

<sup>5</sup> É de notar-se a grande repercussão do voto, pois o mesmo texto – com adaptações – foi utilizado na obra “Constituição Federal – Avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro”, com título de “Considerações acerca da flexibilização do monopólio do petróleo”. (MELLO, 2008)

A respeito dos sistemas legais adotados na regência da exploração dos recursos naturais do subsolo, referidos pelo ministro, há quatro modelos: o fundiário, o regalista, o dominial e o industrial. (BARBOSA, 2005)

Alfredo Ruy Barbosa (2005, p. 7) nos apresenta, a esse respeito, o seguinte:

A) O sistema Fundiário: Também chamado de acessão, confere um domínio ilimitado ao dono do solo, inspirado na clássica concepção do Direito Romano que estendia o domínio privado sobre o imóvel, sob o argumento de que o subsolo é apenas um acessório do solo e que, por isso, deve seguir a propriedade principal. Esse sistema vigorou no Império Romano até

o final do século IV, excluindo-se, entretanto, as jazidas de sal e minerais metálicos.

B) O sistema regalista ou regaliano: Refere-se aos direitos e privilégios que os antigos reis e imperadores reservavam para si mesmos. A ideia de que a concessão implicava a transferência de um bem dominical para o particular, mas que a manutenção desse título dependia do pagamento pontual de uma taxa então conhecida como regalia. Esse regime, forte durante o Feudalismo, abrangia quaisquer substâncias geradas no subsolo, excetuadas as jazidas de ouro, prata e sal, pois era do Rei.

C) O sistema domínial: Fundado no conceito de que os recursos naturais do subsolo constituem uma coisa comum, um conjunto de bens pertencentes à Nação ou ao Estado. Erigiu-se juntamente com os fundamentos da nacionalidade e da soberania, são propriedade da nação.

D) O sistema Industrial ou liberal: Surgiu da doutrina do Liberalismo. De acordo com esse sistema, as jazidas em geral, enquanto não conhecidas, são consideradas como res nullius, ou seja, não pertencem a ninguém,

razão pela qual o direito de explorá-la será concedido àquele que primeiro descobrir e revelar a sua existência.

O terceiro ministro a posicionar-se parcialmente favorável à ação foi Joaquim Barbosa. Entretanto, diferente dos outros, argumentou, em síntese, que o novo regime inaugurado pela lei encontra sintonia constitucional, não ofendendo a natureza monopolista da atividade. O ponto que lhe afigurou inconstitucional foi o parágrafo 3º do artigo 26, o qual estabelece que, o silêncio por parte da ANP importa a aprovação dos projetos exploratórios, quando, na concepção dele, uma agência reguladora normatiza expressamente, e não por suas omissões, tacitamente. (BRASIL, 2007)

O Plenário, no entanto, aderiu ao voto divergente do Ministro Eros Grau.

Ele, posicionando-se de modo oposto aos outros, asseverou que o monopólio da União pode ser exercido mediante a propriedade de outrem e propriedade porta em si a ideia de exclusividade. Completa argumentando que o regime jurídico da propriedade dos produtos das explorações que trata o artigo 176 da Constituição brasileira é um regime geral. Distinto é o comportado pelos parágrafos 1º e 2º do artigo 177, a partir da Emenda Constitucional nº 9/95, especial para o petróleo e gás natural. Insistindo que não se deve confundir os recursos minerais, isto é, as jazidas, com o que se extrai delas. Assim, o contratado é proprietário do produto mas não detentor de sua livre disponibilidade. A opção pelo tipo de contrato a ser celebrado entre a União e a contratada é política, não cabendo ao Poder Judiciário, se esta estiver em consonância com a lei, interferir nela. E pelo mesmo argumento de trazer desastrosas consequências a declaração de inconstitucionalidade à economia do Brasil é que se alinhou à constitucionalidade, para se interpretar a Constituição não

aos pedaços, mas como um todo e não desvincilhada da realidade social. (BRASIL, 2007)

Por isso – não sendo o monopólio da propriedade, mas da atividade – a propriedade do resultado da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos pode ser atribuída a terceiros pela União, sem qualquer ofensa à reserva do monopólio contemplada no art. 177 da Constituição. (GRAU, 2010)

Essa linha de argumentação agregou a maioria dos ministros, assim, o plenário julgou inteiramente improcedente as ADIs, permanecendo a lei incólume, tendo o ministro Eros Grau sido acompanhado pelos ministros Nelson Jobim (presidente), Carlos Velloso, Cezar Peluzo, Ellen Gracie, Gilmar Mendes e Sepúlveda Pertence. (BRASIL, 2007)

### 2.1.2 A divisão dos royalties na lei 12.351, de 2010

Após pouco mais de um ano de intensos debates no Congresso Nacional e muita polêmica, o Projeto de Lei nº 5.940, de 2009 (PLC nº 7/10 no Senado Federal), converteu-se na lei federal nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, uma das mais importantes leis aprovadas na última sessão legislativa.

A lei instituiu a partilha como forma de contrato para exploração de petróleo ocorrida dentro das fronteiras do pré-sal e áreas estratégicas. Aumentando, também, e em razão disso, as atribuições de importantes agentes do governo nessa ceara, a ANP, o CNPE e o MME. E, ainda, trouxe a virtude da criação de um fundo social, destinado a socializar os recursos, nutrindo áreas sociais. (BRASIL, 2010)

No tocante às receitas governamentais, ela prevê, em seu art. 42 as seguintes disposições:

Art. 42. O regime de partilha de produção terá as seguintes receitas governamentais:

I - royalties; e

II - bônus de assinatura.

§ 1º Os royalties correspondem à compensação financeira pela exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, vedada sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

§ 2º O bônus de assinatura não integra o custo em óleo, corresponde a valor fixo devido à União pelo contratado e será estabelecido pelo contrato de partilha de produção, devendo ser pago no ato de sua assinatura.

Art. 43. O contrato de partilha de produção, quando o bloco se localizar em terra, conterá cláusula determinando o pagamento, em moeda nacional, de

participação equivalente a até 1% (um por cento) do valor da produção de petróleo ou gás natural aos proprietários da terra onde se localiza o bloco.

§ 1o A participação a que se refere o caput será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco, vedada a sua inclusão no cálculo do custo em óleo.

§ 2o O cálculo da participação de terceiro de que trata o caput será efetivado pela ANP.

Art. 44. Não se aplicará o disposto no art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, aos contratos de partilha de produção.

Mas era quanto à divisão dos royalties que o texto aprovado no Poder Legislativo Supremo da nação trazia uma inovação extremamente arrojada e polêmica: repartia em porcentagens iguais (50%) os valores de royalties, destinando-os aos Estados e Municípios diretamente, mas ao Fundo de Participação Estadual e ao Municipal. Essa sistemática abrangeria não só os contratos da nova lei, mas também aqueles sob a égide da Lei nº 9.478/1997. Tal dispositivo (artigo 64), contudo, recebeu veto presidencial: (BRASIL, 2010)

Art. 64. Ressalvada a participação da União, bem como a destinação prevista na alínea d do inciso II do art. 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, a parcela restante dos royalties e participações especiais oriunda dos contratos de partilha de produção ou de concessão de que trata a mesma Lei, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento) para constituição de fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados - FPE; e

II - 50% (cinquenta por cento) para constituição de fundo especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.

§ 1o A União compensará, com recursos oriundos de sua parcela em royalties e participações especiais, bem como do que lhe couber em lucro em óleo, tanto no regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento de produção de petróleo no mar.

§ 2o Os recursos da União destinados à compensação de que trata o § 1o deverão ser repassados aos Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, simultaneamente ao repasse efetuado pela União aos demais Estados e Municípios.

§ 3o Os royalties correspondem à participação no resultado da exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1o do art. 20 da Constituição Federal, vedada a sua inclusão no cálculo do custo em óleo, bem como qualquer outra forma de restituição ou compensação aos contratados, ressalvado o disposto no § 1o do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Esse fato demonstra claramente a sensibilidade da questão e como os principais Estados destinatários de grandes volumes desse benefício financeiro (Bahia, Espírito Santo, São Paulo e, principalmente, Rio de Janeiro), embora em reduzido número, detêm grande influência política para forçar a alteração, a seu favor, do que a Federação, no Congresso Nacional, decidiu estabelecer.

## 2.2 O Distrito Federal e os recursos financeiros dos royalties

O modelo Federalista brasileiro buscou inspiração na Federação Norte-Americana, embora esta tenha se dado pela junção das colônias independentes e aquele pela desagregação de províncias. Tomando inspiração também de lá, surgiu a ideia de se instituir um Distrito Federal (DF) aqui, baseado em Columbia nos EUA, possuindo, contudo, afeições peculiares em relação aos Estados. (NORONHA, 2009)

A Constituição Federal trouxe, em seu artigo 32, as especificações relativas ao DF, sede da capital da República, Brasília. Atribuiu-lhe, em razão de suas condições peculiares, as competências destinadas aos Estados e Municípios. Deve, portanto, executar uma grande gama de tarefas. (BRASIL, 1988)

O DF, juntamente com 4.685 Municípios e 15 Estados, não recebe diretamente recursos dos royalties, captando esses valores do Fundo Especial, conforme as regras a ele pertinentes. (ANP, 2010b)

No tocante aos recursos dos royalties, pode-se ver a quantidade recebida nos anos de 2009 e 2010 (até novembro).

Total de repasses da União para  
do DF (R\$)

Total de valores de royalties  
recebidos pelo DF (R\$)

% dos royalties nos valores  
repassados pela União ao DF

2009

2010

2009

2010

2009

2010

1.302.507.522,96

1.110.133.466,85

31.458.057,87

22.776.910,16

2,42

2,05

Quadro 4 - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp>, acessado em 12/2/2011

Os valores demonstram que o DF não é grande destinatário desses valores, se comparados com outros, o que reforça a necessidade de melhor divisão dos valores. Ainda assim, se bem geridos são muito úteis para as necessidades locais.

### 2.3 Disparidade entre os entes federados na captação dos royalties

Para corroborar a situação de desequilíbrio presente na Federação brasileira, aqui será apresentado um diagnóstico acerca da disparidade presente na ceara econômica.

Encontrar diferenças entre os federados é comum, afinal, cada ente possui suas peculiaridades e potencialidades naturais e geográficas, no entanto, percebe-se a perpetuação de grandes diferenças não por esses fatores isoladamente, mas por conta das políticas de perpetuação dessas diferenças, por meio das quais Regiões, Estados e Municípios mais robustos econômica e politicamente, são privilegiados em detrimento dos mais debilitados.

Em virtude da ausência de políticas para efetivamente dar cumprimento a um dos objetivos fundamentais da República e reduzir as desigualdades regionais (inciso III, art. 3º, CF), a reação da parte de cada ente é a de procurar o melhor desempenho na sua economia. Um reflexo disso é a guerra fiscal, expressão utilizada para denominar a competição entre os Estados com incentivos fiscais que atraiam mais investimentos em seu território do que em outros – como ocorre com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS). (ELALI,2005)

O exemplo tributário não é o único. Também como demonstração da ausência de uma preocupação maior em se pensar em leis conectadas com os ideais do Federalismo, existe a divisão dos royalties petrolíferos.

O desajuste no equilíbrio nas divisões causa um desalinhamento horizontal nos entes, prejudicando a própria sociedade, na medida em que pequena parcela se beneficia dos recursos.

Para averiguar isso, abaixo são destacados quatro Estados, sendo dois pares de duas regiões distintas:

Quadro 5 - <http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp>, acessado em 12/2/2011

O Amazonas recebe uma soma de compensações financeiras muito superiores à que Amapá recebe. O mesmo ocorre com o Rio Grande do Norte em relação ao Piauí. O resultado prático desse desequilíbrio horizontal é, por exemplo, a possibilidade de o Rio Grande do Norte investir mais em educação que outro Estado da mesma região - Piauí - que não recebe esses elevados recursos, considerando-se uma boa gestão do dinheiro público.

### 3 A BUSCA PELA ALTERAÇÃO DO MARCO LEGAL SOBRE ROYALTIES PETROLÍFEROS

#### 3.1 Principais projetos de lei acerca da matéria

A fim de estabelecer-se um panorama de como a matéria de divisão de royalties exige esforço para implementação de novas políticas, serão apresentados os quatro projetos de lei encaminhados pelo governo federal ao Congresso Nacional diante do novo cenário aberto pelo Pré-sal, para debates e conversão em lei ordinária. Frise-se que o presente estudo analisará mais detidamente apenas dois desses projetos, diretamente ligados à divisão dos royalties.

Com a descoberta, pela Petrobras, de volumosas áreas de petróleo de alta qualidade e com pouco risco - isto é, além do normal à atividade - para explorá-lo, o próprio Poder Executivo Federal entendeu prudente, conveniente e oportuna a mudança do marco regulatório dos royalties do petróleo, pois, afinal, as perspectivas apontam por uma fase áurea para o setor exploratório.

Em 31 de agosto de 2009, a Presidência da República apresentou quatro projetos de lei a fim de imprimir um novo aspecto ao modelo de exploração brasileiro. O primeiro projeto (PL 5.938/09, na Câmara) foi enviado ao Senado em março de 2010 (PLC 16/10). Sua finalidade era substituir o atual regime de concessão exploratória do petróleo (mantido para os blocos já licitados) pelo contrato de partilha da produção nas áreas do pré-sal ou onde vierem a acontecer grandes descobertas, com baixo risco de insucesso na exploração e alta concentração de petróleo. O referido modelo é adotado nos países com as maiores reservas de petróleo do mundo, como Arábia Saudita, Venezuela, Irã e Iraque.

(SENADO FEDERAL, 2010)

Para representar a União nas novas áreas de exploração, foi criada uma empresa estatal, a Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), por meio da Lei Nº 12.304, de 2 de agosto de 2010 (originada do projeto PL 5.939/09, na Câmara, ou PLC 309/09, no Senado). A nova estatal, que não terá participação no petróleo e gás extraídos, será responsável em garantir melhor gestão nos contratos de partilha, não assumindo qualquer atividade de extração, produção ou congênere, as quais permanecerão a

cargo da Petrobras. A nova empresa nomeará metade dos integrantes dos comitês gestores da exploração de cada bloco, entre eles o presidente, que terá poder de veto nas decisões. (SENADO FEDERAL, 2010)

Com a exploração, há possibilidade de se causar impacto negativo na economia brasileira com a possível valorização do real e consequente diminuição da competitividade da indústria e da produção nacionais. Para evitar isso, e também resguardar o país de prejuízos decorrentes de flutuações no preço do petróleo, parte da renda obtida, principalmente com a venda do petróleo do pré-sal, será destinada a um Fundo Social (FS), previsto no PL 5.940, na Câmara - PLC 07/10, no Senado . Parcelas dos bônus de assinatura e dos royalties também serão repassadas para o FS. A ideia é que o dinheiro seja usado aos poucos, com diversas finalidades, como no estímulo a uma política industrial que beneficie a cadeia produtiva ligada ao petróleo e ao gás natural, no combate à pobreza, no fortalecimento da educação, da ciência e tecnologia e na proteção ao meio ambiente. (SENADO FEDERAL, 2010)

A fim de que a Petrobras possa arcar com os altíssimos investimentos necessários para extrair o óleo da nova província e funcione com o novo modelo de exploração, é preciso capitalizá-la. O projeto com esse objetivo (PL 5.941/09, na Câmara, PLC 08/10, no Senado), já convertido na Lei Nº 12.276, de 30 de junho de 2010, define que a União cederá à estatal, de suas reservas, o equivalente a 5 bilhões de barris de petróleo. O valor do barril será definido oportunamente pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Esse valor será repassado por meio de títulos da dívida pública mobiliária federal e os sócios minoritários também poderão participar da operação.(SENADO FEDERAL, 2010)

Após essa visão geral, os principais projetos ligados especificamente à divisão do royalties eram os projetos de lei nº 5.938 e nº 5.940, ambos de 2009, já convertidos na lei 12.351, no próximo item estudados com mais detalhes.

### 3.2 A aprovação da Lei nº 12.351, de 2010

Como explanado no título antecedente, o Congresso Nacional, recebeu um conjunto de projetos de lei afetos à atividade ligada ao petróleo. Desses, dois tratavam diretamente da forma de divisão dos royalties, promovendo, também, a

alteração do regime de exploração por parte das empresas, passando-se do modelo de concessão para o de partilha de produção, para áreas do pré-sal ainda não licitadas e outra áreas estratégicas, e a criação do Fundo Social. Foram os projetos de lei nº 5.938 e nº 5.940, ambos de 2009.



O Projeto de Lei nº 5.938 dispunha 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, alterava dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dava outras providências.

Inicialmente, no capítulo acerca “Das Receitas Governamentais no Regime de Partilha de Produção” não trazia informação alguma acerca da divisão, mantendo-a como a legislação já tratava. Com o alvoroço que se instalou no Congresso Nacional acerca do assunto, proveniente da desigualdade na distribuição das compensações entre os federados, o plenário da Câmara provou, por ampla maioria (369 votos favoráveis, 72 contrários e 2 abstenções), a inclusão no capítulo acima citado de uma nova forma de distribuição desses recursos de modo a dispersar mais os ganhos, isto é, promover um nível maior de distribuição desses recursos e não somente concentrar uma grande quantidade nas mãos de poucos.

Assim, tal alteração, decorrente da aprovação, pelo Plenário, de uma proposta denominada pelos meios de comunicação de “Proposta Ibsen”, em referência a um dos Deputados Federais autores de tal emenda, Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), gerou uma acentuada alteração na forma de divisão.

Outrossim, a redação inicial era:

PL 5938 original:

Art. 45. A receita advinda da comercialização referida no art. 44 será destinada a fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.

[...]

Art. 50. Até que seja publicada legislação específica para o regime de partilha de produção, o pagamento dos royalties devidos pelo contratado sob o regime de partilha de produção observará o disposto nas Leis nos 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 9.478, de 1997.

E passou a ser:

Art. 45. Ressalvada a participação da União, a parcela restante dos royalties e participações especiais oriundos dos contratos de partilha de produção e de concessão de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e o Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do fundo de Participação dos Estados – FPE;

II – 50% (cinquenta por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Nota-se que a nova redação não apenas modificava substancialmente a parcela dos royalties que são para os Estados-membros, Municípios e DF, destinando-os, agora, para dois grandes fundos, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para, somente depois, transferir valores ao ente federativo, mesmo sendo ele confrontante ou em cujo território se explore o petróleo, mas também estabelecia que as novas regras englobariam os contratos de concessão tratados pela Lei nº 9.478, de 1997.

No tocante ao segundo projeto, o PL-5940, de 2009, a princípio não contemplava a divisão dos royalties entre os entes federados, limitando-se a disciplinar a constituição de um Fundo Social, destinado a aplicações desse segmento. Assim, foi logo aprovado na Câmara Federal de encaminhado ao Senado, recebendo, lá o número PLC 7.

No entanto, tomado pelo clima de tensão acerca da distribuição surgido na Câmara Federal, ao PL do fundo social foi inserida, no capítulo das disposições finais e transitórias, a seguinte redação:

Art. 64. Ressalvada a participação da União, vem como a destinação prevista na alínea “d” do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 1997, a parcela restante dos royalties e participações especiais oriunda dos contratos de partilha de produção ou de concessão de que trata a mesma Lei, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre os Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I – 50% (cinquenta por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e o Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do fundo de Participação dos Estados – FPE;

II – 50% (cinquenta por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

§ 1º A União compensará, com recursos oriundos de sua parcela em royalties e participações especiais, bem como do que lhe couber em lucro em óleo, tanto no regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento de produção de petróleo no mar.

§ 2º Os recursos da União destinados à compensação de que trata o § 1º deverão ser repassados, aos Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, simultaneamente ao repasse efetuado pela União aos demais Estados e Municípios.

Com essas alterações, pôde-se viver uma tentativa de realmente ver consolidada a nova forma de divisão dos royalties, porém, com medidas atenuadoras, destinando responsabilidade ao montante corresponde à União, até então intocado, para compensar os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas.

Por meio destes dois projetos de lei, fica evidente o desejo de que o novo marco regulatório dos royalties do petróleo e gás natural implementasse uma sensível mudança na forma de sua divisão, coerente com os princípios e finalidades do Federalismo e também com a nova realidade nacional desse setor. Mais de uma década, desde a vigência da Lei nº 9.784, de 1997, passou-se com a destinação de grande parte dessas receitas para um pequeno e seletivo grupo. Diante do novo horizonte aberto pela descoberta da província do Pré-sal, a maioria da sociedade, por meio de Congresso Nacional, desejou reverter esse quadro e distribuir de forma a levar os benefícios econômicos de ter-se um elemento tão valorizado como o petróleo para toda a nação, e não apenas para parte dela.

Ao final, o Poder Legislativo Federal uniu os projetos de lei nº 5.938 e nº 5.940, convertidos na Lei Federal nº 12.351/2010, que “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”, cujo artigo 64, disciplinando a nova forma de divisão dos royalties, recebeu veto do Presidente da República. (BRASIL, 2010)

## CONCLUSÃO

As riquezas oriundas do petróleo têm sido objeto de grandes disputas no Brasil, mormente no período da República, e o Pacto Federativo aqui existente não demonstra capacidade de resolver de forma equânime questões que afetam sensivelmente os interesses de todos os cidadãos brasileiros, como é a distribuição entre os entes federativos dos royalties petrolíferos.

Por força da junção de questões históricas, sociais, políticas e econômicas, as características e dispositivos insculpidos na Carta Constitucional de 1988 destinados à Federação Brasileira têm permanecido somente no campo teórico, resultando no distanciamento de um Sistema equilibrado. O executado, na prática, tem sido outro.

Muitos constitucionalistas, há tempos, vêm discorrendo sobre esse fato, a exemplo de Dircêo Torrecilas Ramos, o qual aponta como fatores: a má divisão das competências; problemas na postura das entidades de representação como a Câmara Federal e o Senado; grandes desigualdades entre Estados, Municípios e Regiões; deficiência na sistemática do Fundo de participação; um Poder Executivo Federal muito forte, corroborado por um Poder Legislativo submisso, neutralizando maiores embates. Enfim, a falta do ajuste das instituições e dos mandatários aos ditames de índole federalista causa anormalidade e permite a manutenção dos erros. (RAMOS, 2008)

Essa patologia deformante do Federalismo pátrio gera resultados no comportamento da União, dos Estados-Membros, dos Municípios e do DF com relação a si mesmos e entre eles, acarretando inclusive disputas de repercussão social. A própria questão envolvendo a distribuição das compensações financeira do petróleo é uma significativa delas.

Para o ente oferecer boas condições aos seus cidadãos como saúde, educação, segurança, lazer, infraestrutura, urbanização, etc. o fator econômico é imprescindível. Logo, para ser um cumpridor das obrigações constitucionais precisa-se de aporte financeiro e uma boa gestão. E é exatamente nesse ponto que os royalties atingem.

Em razão da disparidade apresentada na Federação, alguns Municípios e, principalmente, Estados-Membros despontam mais que outros econômica e

politicamente, possuindo maior influência em decisões de repercussão nacional, transportando para as leis esse desequilíbrio. Eles ficam mais potentes, enquanto os outros tendem a depender mais da atuação da União ou Estado.

Percorre-se em sentido contrário o caminho preconizado pela Carta Constitucional, em seu artigo 3º, inciso III, para o Federalismo pátrio, isto é, o de se buscar a redução das desigualdades regionais.

Coincidentemente, em lugares que já despontam é que ocorre a extração petrolífera em grandes volumes (Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo), daí decorre que a legislação acerca das compensações financeiras perpetua o cenário.

Assim, o Distrito Federal e outros entes de menor força político-econômica ficam preteridos.

Além dessas conclusões, levantam-se outras questões nas adjacências destas reflexões acadêmicas. Passa-se a indagar se numa democracia não é a vontade da maioria que prevalece, e como explicar o descumprimento da decisão da maioria, pois a maioria dos Deputados Federais e Senadores optou por uma mudança na legislação dos marcos regulatório no tocante às divisões, no entanto, restou frustrada por um veto presidencial pressionado pela minoria poderosa dos destinatários dos royalties, grandes interessados na manutenção das regras vigentes e, via de consequência, na disparidade.

A alegação de quebra brusca de receita não pode ser admitida, pois os royalties configuram-se como uma fonte secundária de captação de recursos, os quais devem originar-se primariamente dos tributos. Se os gestores tratam aqueles de outra forma, não compreendem sua natureza complementar e estratégica.

A mudança da situação ora constatada somente virá com a retomada do compromisso com a Federação e por meio da alteração estrutural nas áreas cultural, política e social, para, então, dar forma a leis modernas, comprometidas com o crescimento de todo o País, e não só de partes dele, dando fiel cumprimento à Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS - ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2010, Brasília-DF, 2010.

\_\_\_\_\_. Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros, Brasília-DF, 2010b. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/?pg=9080>>. Acessado em 8 fev. 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Competências na Constituição de 1988.2. Ed. São Paulo. Editora Atlas S. A., 2000.

BARBOSA, Alfredo Ruy. A Natureza Jurídica da Concessão para exploração de Petróleo e Gás Natural. In: VALOIS, Paulo (Org.). Temas de Direito do Petróleo e do Gás Natural II. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil – art. 233 a 250 ADCT e Emendas Constitucionais 1 a 38 e de revisão 1 a 69. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 15. ed. São Paulo: Editora Malheiros. 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934). Brasília, 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2011

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 395, de 29 de abril de 1938. Declara de utilidade pública e regula a importação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional, e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, 1995. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)>. Acesso em: 20 jan. 2011

\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3273-9 Distrito Federal. Requerente: Governador do Estado do Paraná. Requerido: Presidente da República. Relator Originário: Min. Carlos Britto. Relator para o acórdão: Eros Grau. Brasília, 02 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 setembro 2010.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3366-2 Distrito Federal. Requerente: Partido Democrático Trabalhista-PDT. Requerido: Presidente da República. Relator Originário: Min. Carlos Britto. Relator para o acórdão: Eros Grau. Brasília, 02 de março de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/Jurisprudencia/>>. Acesso em: 18 setembro 2010.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. [Portal da transparência do Governo federal / Transferência de Recursos por Estado/Município]. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaUFs.asp>>. Acesso em: 12 de fev. 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. O Estado Federal. São Paulo: Editora Ática, 1986.

ELALI, André. O Federalismo Fiscal Brasileiro e o Sistema Tributário Nacional. São Paulo: MP Editora, 2005.

GRAU, Eros Roberto. A ordem Econômica na Constituição de 1988. 14 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Museti. Perspectivas para o Federalismo. In: BASTOS, Celso (Coord.). Por uma nova Federação.

GUTMAN, José e LEITE, Getúlio. Aspectos legais da distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org.). Petróleo, Royalties e Região. 2003

HAMILTON, Alexander et al. O Federalista. Trad. Heitor Almeida Herrera. Brasília: Ed. UnB. 1984.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey. 2003.

INFOPÉDIA, [Em linha]. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$bacia-carbonifera](http://www.infopedia.pt/$bacia-carbonifera)>. Acesso em: 20 de mar. 2011.

JANCZESKI, Célio Armando. Repartição de competências, o município e o pacto federativo. Revista Tributária e de Finanças Públicas. ano 16, nº 78, p. 73-82,

jan./fev. 2008.

LEAL, José Agostinho e SERRA, Rodrigo. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. 2003

LIMA, Paulo César Ribeiro. *A compensação financeira pela exploração de petróleo e de recursos minerais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008.

MELLO, Marco Aurélio. Considerações acerca da flexibilização do monopólio do petróleo. In: MARTINS, Ives Gandra e REZEK, Francisco (Coord.). *Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. *Comentários à lei do petróleo: lei federal nº 9.478, de 6-8-1997*. São Paulo: Atlas, 2000.

MIRANDA, Maria Augusta Tibiriçá. *O petróleo é nosso. A luta contra o "entreguismo", pelo monopólio estatal*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1983.

NOGUEIRA, Dart Cléia Ferreira e SANTANA, José Ricardo de. *Revista econômica do nordeste*. Fortaleza. v. 39, nº 3, p. 445-463, jul.- set. 2008.

NORONHA, Ibsen. Do Distrito Federal e dos Territórios. In: BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge e AGRA, Walber de Moura (Coord.). *Comentários à Constituição Federal de 1988*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

PETROBRAS, [Sítio]. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.petrobras.com.br/bk\\_www2/minisite/refinarias/portugues/six/conheca/aproveita.html](http://www.petrobras.com.br/bk_www2/minisite/refinarias/portugues/six/conheca/aproveita.html)>. Acesso em: 20 de mar. 2011.

QUINTELLA, Sérgio F. Os royalties do petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro. *Carta Mensal*. Rio de Janeiro. v. 47, nº 555, p. 3-71, jun. 2001.

RAMOS, Dircêo Torrecilas. Organização do Estado: O Estado Federal. In: MARTINS, Ives Gandra e REZEK, Francisco (Coord.). *Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SENADO FEDERAL. *O novo modelo de exploração de petróleo*. Em *Discussão*, Brasília-DF, Ano 1, número 1, p. 7-9, abr. 2010.

SEGUNDO, Hugo de Brito Machado. *Contribuições e federalismo*. São Paulo: Dialética, 2005

SMITH, Peter Seaborn. *Petróleo e a política no Brasil Moderno*. Trad. Jorge Arnaldo. Brasília: Editora UnB, 1978

VAITSMAN, Maurício. *O petróleo no Império e na República*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2001.