



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS

**GUILHERME BORGES DOS REIS**

**A LEI DA PARTILHA DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO: os aspectos  
constitucionais da Lei nº 12.734, de 30 de Novembro de 2012.**

**Brasília – DF**

**2018**



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UniCEUB  
FACULDADE DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – FAJS

**GUILHERME BORGES DOS REIS**

**A LEI DA PARTILHA DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO: os aspectos  
constitucionais da Lei nº 12.734, de 30 de Novembro de 2012.**

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

**Brasília – DF  
2018**

**GUILHERME BORGES DOS REIS**

**A LEI DA PARTILHA DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO: os aspectos  
constitucionais da Lei nº 12.734, de 30 de Novembro de 2012.**

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.  
Orientador: Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor

Brasília, 13 de junho de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Sérgio Antônio Ferreira Victor  
Orientador

---

Prof. Dr. Daniel Silva Boson  
Examinador

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus pelo discernimento e sabedoria a mim conferidos na elaboração deste feito.

Agradeço ao professor orientador, Doutor Sérgio Antônio Ferreira Victor, por acreditar na consistência do tema inicialmente proposto, e pelos ensinamentos ao longo da confecção do presente trabalho acadêmico.

Minha mais profunda gratidão ao meu pai, Paulo Roberto dos Reis, à minha mãe, Rosângela Borges dos Reis, pela doçura e compreensão a mim despendidas e, à minha irmã, Grazielle Borges dos Reis. Obrigado pelo amor incondicional e o carinho de sempre.

Registro também minha gratidão aos meus amigos que me apoiaram durante a pesquisa e se interessaram pelo assunto, gerando grande contribuição e discussões variadas e proveitosas para a redação do projeto.

*“O caso do petróleo brasileiro prende-se ao caso do petróleo em geral. Esse produto é o sangue da terra; é a alma da indústria moderna; é a eficiência do poder militar; é a soberania; é a dominação. Tê-lo, é ter o Sésamo abridor de todas as portas. Não tê-lo, é ser escravo”.*

(Monteiro Lobato)

## RESUMO

A presente dissertação monográfica tem por escopo analisar os aspectos constitucionais da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que instituiu novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo entre os entes federados, questionados na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917. De acordo com a temática apresentada e os objetivos desse trabalho, desenvolveu uma pesquisa de abordagem qualitativa. Quanto ao procedimento metodológico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e estudo de caso. Primeiramente, conceituou-se a terminologia inglesa “*Royalty*” e explicitou-se sobre os aspectos teóricos dos regimes (concessão e partilha de produção) adotados pelo Brasil. Em segundo momento, destacou-se a evolução legislativa petrolífera no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando-se pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que criou a Petrobras; posteriormente, ressaltou-se a importância da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, denominada de Lei do Petróleo; em seguida, diante da descoberta do petróleo na camada do pré-sal, sancionou-se a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (Lei do Pré-Sal), a Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010 (Lei da Capitalização da Petrobras) e a Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010 (Lei de Criação da empresa pública Pré-Sal Petróleo S.A.); com a insatisfação dos entes federados não produtores no modelo vigente, instituiu-se a Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, conhecida como Lei dos *Royalties*, que modificou as regras de distribuição dos *royalties* do petróleo; e, por último, destacou-se nesta parte da pesquisa, a Medida Provisória nº 592/2012 visou destinar 50% dos recursos do Fundo Social, assegurado na Lei do Pré-Sal, ao desenvolvimento da educação; porém ela não foi sancionada. Para finalizar o estudo, tratou-se acerca da atuação do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, contrapondo os argumentos favoráveis e contrários à constitucionalidade da Lei nº 12.734/2012. Nesse viés, os Estados produtores (Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo) defenderam que a Lei dos *Royalties* é inconstitucional, enquanto que o Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União manifestaram pela

constitucionalidade do novo modelo de distribuição dos *royalties* do petróleo. Além disso, criticou-se que a decisão liminar, deferida monocraticamente pela Ministra Cármen Lúcia, não foi submetida ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. Por fim, conclui-se que a Lei dos *Royalties* não viola qualquer dispositivo inserido no texto constitucional. Ainda, a norma trouxe equilíbrio na distribuição dos recursos provenientes da exploração do petróleo e, conseqüentemente, equilibrou o pacto federativo.

**Palavras-chave:** Ação Direta de Inconstitucionalidade. Federalismo. Regime de Partilha de Produção. *Royalties* do Petróleo. Supremo Tribunal Federal.

## **ABSTRACT**

The present monographic dissertation aims to analyze the constitutional aspects of the Law no. 12.734, of november 30, 2012, which established new rules for the distribution of oil royalties among the federated entities, questioned in the Direct Lawsuit of Unconstitutionality nº 4.917. According to the theme presented and the objectives of this work, an attempt was made to develop a qualitative approach research. As for the methodological procedure, both bibliographical and documental research and legal case study were used. Firstly, the English terminology "Royalty" was conceptualized and it was explained what would be the theoretical aspects of the regimes (concession and production sharing) adopted by Brazil. In a second moment, the evolution of oil legislation in the brazilian legal system was emphasized, starting with Law nº 2.004, of october 3, 1953, which created Petrobras; subsequently, the importance of the Law nº 9.478, of august 6, 1997, named as the Petroleum Law, was highlighted; then, in the face of the discovery of oil in the pre-salt layer, the Law nº 12.351, of december 22, 2010 (Pre-Salt Law), the Law nº 12.276, of june 30, 2010 (Law of the Capitalization of Petrobras) and the Law nº 12.304, of august 2, 2010 (The public company Pré-Sal Petr6leo S.A. Creation Law) were sanctioned; with the displeasure of the non-producer federated entities in the current model, the Law nº 12.734, of november 30, 2012, known as the Royalties Law, was instituted, which modified the rules for the distribution of oil royalties; and lastly, the Interim Rule nº 592/2012 aimed to allocate 50% of Social Fund resources to the development of education, which was ensured by the Law nº 12.351/2010, was highlighted in this part of the research; however, it was not sanctioned. In order to conclude the study, the Supreme Federal Court's performance was analyzed on concentrated control of constitutionality in the Direct Lawsuit of Unconstitutionality nº 4.917, opposing the favorable and adverse arguments concerning the constitutionality of the Law nº 12.734/2012. In this sense, the producing States (Rio de Janeiro, Esp6rito Santo and S6o Paulo) have sustained that the Royalties Law is unconstitutional, while the National Congress, the Advocacia-Geral da Uni6o (General Advocacy of the Union) and the

Procuradoria-Geral da União (General Attorneyship of the Union) have manifested in favor of the constitutionality of the new model of distribution of oil royalties. Furthermore, it was criticized that the liminal decision, monocratically granted by Minister Cármen Lúcia, was not submitted to the Plenary of the Supreme Federal Court. Finally, it is concluded that the Royalties Law does not violate any of the rules inserted in the constitutional text. Even more, it brought balance in the distribution of resources from the oil exploration and, consequently, balanced the federative pact.

**Keywords:** Direct Lawsuit of Unconstitutionality. Federalism. Production Sharing Regime. Oil Royalties. Supreme Federal Court.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

---

ADI	Ação Direita de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia-Geral da União
ANP	Agência Nacional do Petróleo
CD	Câmara dos Deputados
CF	Constituição Federal de 1988
CFEM	Compensação Financeira sobre Exploração Mineral
CMN	Confederação Nacional de Municípios
CN	Congresso Nacional
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PGR	Procuradoria-Geral da União
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PR	Presidente da República
RQS	Requerimento do Senado
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

---

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>1 OS ROYALTIES DO PETRÓLEO</b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Conceito</b> .....	15
<b>1.2 Os Aspectos Teóricos dos Regimes no Brasil</b> .....	16
1.2.1 Regime de Concessão .....	16
1.2.2 Regime de Partilha de Produção .....	21
<b>2 O MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>26</b>
<b>2.1 A Lei de Criação da Petrobras</b> .....	26
<b>2.2 A Lei do Petróleo</b> .....	34
<b>2.3 A Lei do Pré-Sal e as Legislações Correlatas</b> .....	36
<b>2.4 A Lei dos Royalties</b> .....	41
<b>2.5 Os Aspectos da Medida Provisória nº 592/2012</b> .....	47
<b>3 A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.917</b> .....	<b>49</b>
<b>3.1 A Ação proposta pelo Estado do Rio de Janeiro</b> .....	49
<b>3.2 A Liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia</b> .....	53
<b>3.3 Pareceres</b> .....	56
3.3.1 Congresso Nacional .....	56
3.3.2 Advocacia-Geral da União .....	59
3.3.3 Procuradoria-Geral da União .....	60
<b>3.4 A Necessidade de Submeter a Decisão Liminar deferida Monocraticamente ao Plenário do Supremo Tribunal Federal</b> .....	63
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>688</b>

## INTRODUÇÃO

A Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, denominada de Lei dos *Royalties*, originou-se do Projeto de Lei do Senado nº 448/2011 de autoria do Senador Wellington Dias (PT/PI), com o propósito de dividir os recursos dos *royalties* e de participação especial, provenientes da exploração do petróleo extraída em mar, de forma mais justa, entre entes federados.

Isto porque, no modelo anterior à Lei dos *Royalties*, mais da metade da parcela dos *royalties* e da participação especial, decorrentes do petróleo, era destinada para poucos Estados e Municípios, principalmente àqueles que confrontam com a plataforma continental. Destaca-se que o maior percentual é destinado para o Rio de Janeiro.

Nesse sentido, o Congresso Nacional viu a necessidade de criar novas regras de distribuição dos *royalties* e da participação especial para equilibrar o pacto federativo, ou seja, diminuir o conflito entre os entes federativos (guerra fiscal), bem como garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais.

Porém, os Estados e Municípios confrontantes se sentiram prejudicados com o novo modelo legislativo, eis que eles deixariam de receber valores substanciais da distribuição dos *royalties* do petróleo.

Dessa sorte, os entes federativos contrariados ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) em face da Lei dos *Royalties*, as quais foram distribuídas sob à relatoria da Ministra Cármen Lúcia, que, por sua vez, prolatou decisão liminar apenas na ação proposta pelo Rio de Janeiro, razão pela qual a ADI nº 4.917 será objeto de estudo desta monografia.

O objetivo desta monografia foi analisar os aspectos constitucionais da Lei dos *Royalties* (Lei nº 12.734/2012), que estabeleceu novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo, debatidos na ADI nº 4.917 perante o Supremo Tribunal Federal.

Quanto à temática apresentada desse trabalho, desenvolveu-se uma pesquisa de abordagem qualitativa. Com relação ao procedimento metodológico,

aplicou-se a pesquisa bibliográfica, documental e o estudo de caso. Na pesquisa bibliográfica, norteou-se o trabalho em artigos publicados por periódicos, livros e pareceres jurídicos, com ênfase nos *royalties* do petróleo; ao passo que, na pesquisa documental, utilizou-se a legislação, a jurisprudência e as decisões da Suprema Corte; e, no estudo de caso, analisou-se especificamente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917.

O presente trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro capítulo iniciou-se com uma abordagem acerca do conceito da palavra de origem inglesa “*Royalty*”, na qual se refere a uma indenização paga pelas concessionárias, que ali exploram o petróleo ou outros recursos minerais finitos, destinada ao ente federado.

Além disso, demonstrou-se sobre os aspectos teóricos do regime de concessão e do regime de partilha de produção. No regime de concessão, o concessionário é o dono de todo petróleo que produz, mas ele é obrigado a pagar o bônus de assinatura, os *royalties*, a participação especial e a ocupação ou retenção de área, como participação governamentais; ao modo que, no regime de partilha de produção, a propriedade do petróleo é de exclusividade do Estado, sendo pago o custo em óleo (*cost oil*), excedente em óleo (*profit oil*), bônus de assinatura e os *royalties*.

No capítulo seguinte, ressaltou-se sobre a evolução legislativa do petróleo à luz do ordenamento jurídico brasileiro, destacando-se inicialmente a lei que criou a Petrobras (Lei nº 2.004/1953), estabelecendo os critérios de pesquisa, lavra, refinação, comércio e o transporte do petróleo.

Na década de 90, promulgou-se a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) para definir as atividades relativas ao monopólio do petróleo, bem como instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, sendo essa norma vigente e aplicável até o momento.

Posteriormente, descobriu-se que havia possibilidade de extrair petróleo na camada do pré-sal, dessa maneira, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional propostas legislativas, nas quais resultaram na sanção da Lei do Pré-Sal (Lei nº 12.351/2010), da Lei da Capitalização da Petrobras (Lei nº 12.276/2010) e da Lei de Criação da Pré-Sal Petróleo S.A (Lei nº 12.304/2010).

Os Estados e Municípios não produtores ficaram irredimidos, haja vista que a distribuição do petróleo extraído em mar (camada do pré-sal) privilegiava os entes federados produtores, justamente porque o petróleo extraído estaria localizado na plataforma continental, cujo território é da União. Dessa forma, o Congresso Nacional sancionou a Lei dos *Royalties*, que definiu novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo marítimo, com a finalidade de partilhar as riquezas do petróleo, de forma equânime, entre os entes federados.

Em seguida, tentou-se destinar 50% dos recursos provenientes do Fundo Social, que está inserido na Lei do Pré-Sal, ao desenvolvimento da educação. Contudo, a Medida Provisória nº 592/2012 não foi sancionada.

No último capítulo, buscou-se analisar os aspectos constitucionais debatidos na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917. O Estado do Rio de Janeiro ajuizou a respectiva ação, perante o Supremo Tribunal Federal, por entender que a Lei nº 12.734/2012 violaria o direito adquirido, o princípio da segurança jurídica, o ato jurídico perfeito, os princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da boa-fé objetiva. Por outro lado, o Congresso Nacional, a Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da União opinaram que a Lei dos *Royalties* não afrontaria qualquer dispositivo previsto no texto constitucional.

Por fim, criticou-se que a decisão liminar, deferida monocraticamente pela Ministra Cármen Lúcia, necessitaria de ser submetida ao Plenário do Supremo Tribunal Federal.

# 1 OS ROYALTIES DO PETRÓLEO

## 1.1 Conceito

A palavra *Royalty* teve origem inglesa do termo *Royal*, que significa “da realeza” ou “relativo ao Rei” – designa aquilo que pertence ao Rei –, no período em que o Estado era essencialmente patrimonial, sendo que os bens ali existentes pertenciam ao soberano.<sup>1e2</sup>

Ou seja, o Rei tinha o direito de receber pagamentos pelo uso de minerais situados em suas terras<sup>3</sup>, porque o soberano tinha o *dominium* sobre as riquezas minerais, quando ele renunciava o seu pleno direito de explorar o bem.<sup>4</sup>

Ainda, a expressão *Royalty* pode se referir a um valor cobrado pelo proprietário de uma patente de produto, de um processo de produção, de uma marca, ou, até mesmo, para o autor permitir o uso ou a comercialização de sua obra.<sup>5e6</sup>

Portanto, os *Royalties* compreendem-se a uma indenização ao proprietário que se aplica apenas na extração de recursos finitos na natureza, como é o exemplo do petróleo.<sup>7</sup>

No caso brasileiro, os *Royalties* referem-se ao pagamento cobrado das concessionárias, que exploraram o petróleo ou outros recursos minerais, pelo poder público.<sup>8e9</sup>

<sup>1</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 87.

<sup>2</sup> SANTOS, Sérgio Honorato dos. Royalties do Petróleo. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v.20, n.11, p.820-824, nov./nov. 2004.

<sup>3</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>4</sup> SCAFF, Fernando Facury. Op. cit.

<sup>5</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Os Royalties do Petróleo e a Impossibilidade de sua Partilha Igualitária entre os Entes Federativos. **RFPTD**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 2013.

<sup>6</sup> BRASIL. Senado Federal. **Glossário Legislativo**: Royalties. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/royalties>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>7</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Op. cit.

<sup>8</sup> BRASIL. Senado Federal. **Glossário Legislativo**: Royalties. Op. cit.

<sup>9</sup> ROLIM, Derance Amaral. **Royalties**: competência dos estados, do distrito federal e dos municípios para fiscalizar estas receitas. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11251)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

## 1.2 Os Aspectos Teóricos dos Regimes no Brasil

### 1.2.1 Regime de Concessão

No regime de concessão, o governo transfere para as empresas petrolíferas (iniciativa privada) o direito de pesquisa, lavra e comercialização do petróleo, extraído de uma determinada área (bloco objeto da concessão), por um período de tempo – em regra, de vinte a trinta anos<sup>10</sup> –, enquanto que o Estado recebe o pagamento de *royalties*.<sup>11</sup>

Ressalta-se que, na concessão, os riscos do desenvolvimento, sobretudo os custos de exploração, são de responsabilidade exclusiva do concessionário. No entanto, as principais desvantagens neste contrato são o risco de perda comercial e a ausência de controle do ritmo de produção pelo Estado.<sup>12</sup>

Ademais, o Estado assume somente o risco de acompanhar a ocorrência dos leilões em que os interessados não apresentem ofertas (leilões negativos), o que evita os riscos com os custos da exploração, do desenvolvimento, da execução das obras e da produção de petróleo.<sup>13</sup>

Conclui-se que o risco de exploração é inteiramente arcado pelo concessionário, inclusive a sua obrigação é de suportar com todos os prejuízos, sem direito ao ressarcimento ou à indenização<sup>14</sup>. Cumpre, ainda, registrar que o concessionário responderá, independentemente da existência de culpa (responsabilidade objetiva), pelos seus atos e os atos de seus prepostos e de subcontratados, para reparar os danos causados.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospeção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>11</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>12</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>13</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospeção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

Não obstante, o regime de concessão possibilita ao Estado o direito de restringir a venda ou a exportação do petróleo, *in natura* (cru) ou refinado, em casos de risco de desabastecimento de combustíveis no país ou caso haja interesse ou emergência.<sup>16</sup>

No Brasil, esse regime foi adotado, com a introdução da Lei nº 9.478/1997<sup>17</sup>, de modo que as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo eram exercidas exclusivamente por meio da concessão, cujo contrato era precedido de licitação, prevendo duas fases: exploração e produção; e os blocos eram definidos pela Agência Nacional do Petróleo.<sup>18</sup>

Portanto, o concessionário é o dono de todo petróleo que produz, porém ele é obrigado a pagar alguns tipos de participações governamentais, quais sejam: o **bônus de assinatura**; os *royalties*; a **participação especial**; e o **pagamento pela ocupação ou retenção de área**.<sup>19</sup>

O **bônus de assinatura** corresponde ao pagamento, que a empresa realiza quando assina o contrato de exploração, para ter o direito de explorar determinado campo de petróleo.<sup>20</sup>

Outrossim, o bônus de assinatura tem o seu valor estabelecido em leilão, sendo vencedora a empresa (concessionária) que oferecer o maior valor dessa participação governamental, bem como aquela empresa que tiver uma participação de equipamentos produzidos no país e um plano de exploração.<sup>21</sup>

Destaca-se que o bônus de assinatura possui a vantagem por ser um instrumento que gera renda ao Estado no início do projeto e por necessitar de

<sup>16</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>17</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>18</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>19</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

menor acompanhamento administrativo do Poder Público no recolhimento dessa receita.<sup>22</sup>

Por outro lado, ele pode desestimular o investimento, principalmente se há risco geológico, pois o campo petrolífero pode não ser produtivo, ou, ainda, se há risco político, quando o Estado está sujeito a instabilidades institucionais. Desse modo, o bônus de assinatura a ser pago poderá ser menor do que o valor “ideal” – ou seja, o valor correspondente –, se o ambiente é de incerteza quanto à produtividade desse campo.<sup>23</sup>

Salienta-se que, no âmbito internacional, o bônus de assinatura é fixado de forma progressiva, conforme o aumento de volume da produção de petróleo<sup>24</sup>. Ainda, a adoção desse modelo (bônus) tem menor relevância como fonte de receita para o Estado, porque na licitação é levado em consideração a oferta de maior alíquota de *royalties* ao ente estatal, ao invés desse bônus, o que assegura maior competitividade ao setor.<sup>25</sup>

Os *royalties* correspondem a uma alíquota, que pode variar de 5% a 10% – na prática, quase todos os campos de petróleo pagam 10% de *royalties*<sup>26</sup> –, incidente sobre o valor da produção do campo petrolífero, sendo eles distribuídos aos Estados; aos Municípios; ao Comando da Marinha; ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e ao Fundo Especial<sup>27</sup>.<sup>28</sup>

Destaca-se que os *royalties* asseguram uma renda mínima ao Estado, independentemente de o projeto de exploração e produção ser ou não

<sup>22</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>27</sup> Anota-se que o Fundo Especial distribui recursos para todos os Estados e Municípios, conforme os critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). In: LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>28</sup> Ibidem.

lucrativo para a companhia exploradora e, por conseguinte, eles contribuem para a redução dos riscos da companhia de petróleo.<sup>29</sup>

Compreende-se, ainda, que os *royalties* constituem uma compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo, pelo fato dessas empresas (concessionárias) se tornarem proprietárias de todo o petróleo extraído<sup>30</sup>; sendo eles pagos, por período mensal, em dinheiro (moeda) – recolhido pela Secretaria do Tesouro Nacional, através de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF)<sup>31</sup> –, vedando-se quaisquer deduções.<sup>32</sup>

Os critérios utilizados para o cálculo do valor do *royalties* estão explicitados no Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998<sup>33</sup>, especificamente nos seus artigos 7º<sup>34</sup> e 8º<sup>35</sup>, o qual se baseia no preço de mercado do petróleo, nas especificações do produto e na localização do campo, podendo ser deduzidos os custos de transporte e do seguro.<sup>36</sup>

Em contrapartida, os volumes de produção de petróleo são medidos por conta e risco do concessionário, utilizando-se de métodos, equipamentos e instrumentos de medição, previstos no plano de desenvolvimento, cuja fiscalização desse procedimento compete à Agência Nacional do Petróleo (ANP).<sup>37</sup>

<sup>29</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> SANTOS, Sérgio Honorato dos. Royalties do Petróleo. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v.20, n.11, p.820-824, nov./nov. 2004.

<sup>32</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>33</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2705.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>34</sup> “Art 7º Até 31 de dezembro de 2017, o preço de referência a ser aplicado a cada mês ao petróleo produzido em cada campo durante o referido mês, em reais por metro cúbico, na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos seus preços de venda praticados pelo concessionário, em condições normais de mercado, ou ao seu preço mínimo estabelecido pela Agência Nacional do Petróleo - ANP, aplicando-se o que for maior.”

<sup>35</sup> “Art 8º O preço de referência a ser aplicado a cada mês ao gás natural produzido durante o referido mês, em cada campo de uma área de concessão, em reais por mil metros cúbicos, na condição padrão de medição, será igual à média ponderada dos preços de venda do gás natural, livres dos tributos incidentes sobre a venda, acordados nos contratos de fornecimento celebrados entre o concessionário e os compradores do gás natural produzido na área da concessão, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás natural até os pontos de entrega aos compradores.”

<sup>36</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>37</sup> Ibidem.

A **participação especial**, também denominada de **taxa especial de retorno**, constitui um mecanismo de captura progressiva de rendimentos em projetos lucrativos e, conseqüentemente, ela garante estabilidade para o Estado.<sup>38</sup>

Além disso, a participação especial corresponde a uma forma de compartilhamento de lucros (receita líquida)<sup>39</sup>, porque ela é aplicada sobre a receita bruta da produção, sendo deduzida sobre os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais e a depreciação<sup>40</sup>. Posteriormente, a receita bruta será destinada aos órgãos da administração direta da União; aos Estados produtores ou confrontantes com a plataforma continental; e aos Municípios produtores ou confrontantes.<sup>41</sup>

Vislumbra-se, ainda, que a taxa especial incide apenas nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade<sup>42</sup>; sendo aplicada uma alíquota progressiva, que varia entre 10% a 40%<sup>43</sup>, sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo.<sup>44</sup>

Entretanto, essa taxa especial não reflete uma significativa renda adicional para o Estado, tendo em vista que há dificuldades para definir limites de isenção e das alíquotas.<sup>45</sup>

Isto porque, no caso em que se as isenções forem elevadas, essa taxa raramente será paga; ou se as isenções forem baixas, ocorrerá enorme

<sup>38</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>41</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>42</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>43</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

<sup>44</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Op. cit.

<sup>45</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

desestímulo de investimento; ou se as isenções forem baixas e as alíquotas forem altas, os concessionários terão forte incentivo para fraudar informações sobre os custos<sup>46</sup>. Portanto, o usual é instituir uma cláusula contratual que estipule um teto para recuperação de custos.<sup>47</sup>

Por último, o **pagamento pela ocupação ou retenção de área** é definido edital, bem como no contrato de concessão, sendo o seu valor fixado por quilômetro quadrado ou pela fração da superfície do bloco, na qual se tomará em conta as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar.<sup>48</sup>

Conquanto, o seu aspecto negativo reside na possibilidade de se desestimular a produção em campos “marginais”, ou até mesmo incentivar a concessionária a abandonar antecipadamente a produção no campo antes de seu exaurimento, caso os valores cobrados sejam altos.<sup>49</sup>

Por isso, os valores não são elevados no modelo brasileiro, o que minimiza a criação de barreira estrutural à entrada de empresas de pequeno e médio porte, razão pela qual o seu pagamento é efetuado antes de se ingressar na fase produtiva no campo de petróleo.<sup>50</sup>

### 1.2.2 Regime de Partilha de Produção

No regime de partilha de produção, a propriedade do petróleo é exclusiva do Estado, enquanto que, no regime de concessão, o concessionário é dono do petróleo que produz.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

Outra diferenciação entres esses regimes, ocorre na forma da participação governamental na renda do petróleo, uma vez que, no regime de concessão, o concessionário é o proprietário de todo o produto da lavra e a participação governamental é devida somente em moeda, por se tratar de uma compensação financeira; por outro lado, no regime de partilha de produção, a participação governamental será na forma de petróleo.<sup>52</sup>

O modelo de partilha de produção foi instituído pela Lei nº 12.351/2010<sup>53</sup>, no qual a empresa contratante submete ao Estado o cronograma de trabalho e o orçamento do projeto, o qual deve conter as despesas<sup>54</sup>, para exercer as atividades de exploração, de avaliação, de desenvolvimento e de produção, por sua conta e risco.<sup>55</sup>

Em caso de descoberta de petróleo, a contratante adquire o direito à apropriação do custo em óleo (*cost oil*), da parcela do excedente em óleo (*profit oil*), do volume da produção que corresponde aos *royalties*.<sup>56</sup>

Isto posto, a contratante assume todos os custos e riscos advindos da exploração – ou seja, não possui direito de indenização em face do Estado, mesmo que o campo explorado não seja comerciável –, inclusive o controle gerencial do projeto de exploração e produção do petróleo; em contrapartida, essa empresa receberá uma partilha da produção resultante.<sup>57</sup>

É importante registrar que o Estado poderá se valer de uma empresa estatal para gerenciar a comercialização do petróleo que lhe pertence ou

<sup>52</sup> BUSTAMANTE, L. A. C. **A Frustração com a Partilha de Produção**: o leilão do campo de Libra. Brasília: Senado Federal, 2015. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 168). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td168>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>53</sup> BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>54</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>55</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

até mesmo ele poderá contratar a empresa exploradora do campo para administrar e comercializar o petróleo de sua propriedade.<sup>58</sup>

No modelo adotado pelo Brasil, a União, representada pelo Ministério de Minas e Energia, celebrará os contratos de partilha de produção com a Petrobras; enquanto que a empresa pública Pré-Sal Petróleo S. A. (PPSA)<sup>59</sup> será responsável pela gestão desses contratos<sup>60</sup>, inclusive por indicar metade dos integrantes do comitê operacional da administração do consórcio das empresas.<sup>61</sup>

A Petrobras será operadora exclusiva responsável pela condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, de avaliação, de desenvolvimento, de produção e de desativação das instalações de exploração e produção.<sup>62</sup>

Outrossim, a Petrobras terá uma participação mínima de 30% no caso da formação de um consórcio de empresas por ela constituído com o vencedor da licitação (contratado) para a exploração e produção sob o regime de partilha.<sup>63</sup>

Cumprе ressaltar que, no regime de partilha de produção, uma parte da produção é retida pelo contratante a fim de recompensar os seus custos de exploração, de desenvolvimento e de produção, na qual essa parcela é denominada de custo em óleo (*cost oil*).<sup>64</sup>

<sup>58</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>59</sup> Vide: BRASIL. **Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>60</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>61</sup> BUSTAMANTE, L. A. C. **A Frustração com a Partilha de Produção: o leilão do campo de Libra**. Brasília: Senado Federal, 2015. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 168). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td168>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>62</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Op. cit.

<sup>63</sup> Ibidem.

<sup>64</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Op. cit.

O **custo em óleo** (*cost oil*) é a parcela da produção de petróleo, sendo ela exigível em caso de descoberta comercial, que corresponde aos custos e aos investimentos realizados pela empresa contratada na execução das atividades de exploração; sujeitando-se a limites, aos prazos e as condições estabelecidas em contrato, até o momento em que esses custos e investimentos sejam recuperados.<sup>65</sup>

Assim sendo, o custo em óleo garante uma receita inicial para o Estado, independente dos custos de produção, o que oferece maior segurança para o Estado e também para as empresas.<sup>66</sup>

Já o **excedente em óleo** (*profit oil*) é a parcela restante da produção de petróleo a ser repartida entre a União e a contratada, em caso de elevados níveis de volume de produção de petróleo; sendo essa parcela definida por uma fórmula em contrato – podendo ser fixa ou progressiva –, cujo resultado é a diferença entre o volume total da produção e as parcelas relativas ao custo em óleo, aos *royalties* e à participação do superficiário.<sup>67e68</sup>

Em regra, o excedente em óleo é dividido na fração de 60% para o Estado (União) e 40% para a contratada, mas essa parcela pode variar de acordo com o volume de produção, o preço do petróleo, a taxa de retorno esperada pelo investimento.<sup>69</sup>

Observa-se que a parcela de excedente em óleo se assemelha com a participação especial, pois elas equivalem a uma alíquota que incide sobre o lucro obtido na exploração do petróleo<sup>70</sup>. Entretanto, a parcela de excedente em óleo é estabelecida em leilão – sendo a empresa vencedora aquela que oferecer a maior

<sup>65</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>69</sup> Ibidem.

<sup>70</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

alíquota –, enquanto que a participação especial é definida por decreto presidencial<sup>71</sup> no regime de concessão.<sup>72</sup>

Além das parcelas de **custo em óleo** (*cost oil*) e de **excedente em óleo** (*profit oil*), é admissível no regime de partilha de produção a cobrança de **bônus de assinatura** e de **royalties**<sup>73</sup>, o qual seria pago em petróleo anteriormente de se proceder às divisões entre o custo em óleo e o excedente em óleo.<sup>74</sup>

Conclui-se que o montante arrecadado no regime de partilha de produção nem sempre será superior à arrecadação no regime de concessão, pelo fato de o Estado ser o dono do petróleo (partilha).<sup>75</sup>

Isto porque, a arrecadação dependerá das alíquotas de participação especial fixadas no decreto pelo Presidente da República (concessão); ou das alíquotas estabelecidas em leilão (partilha de produção).<sup>76</sup>

<sup>71</sup> Vide: BRASIL. **Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2705.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>72</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a-diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil: o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção**. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>75</sup> SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Op. cit.

<sup>76</sup> Ibidem.

## 2 O MARCO REGULATÓRIO DO PETRÓLEO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

### 2.1 A Lei de Criação da Petrobras

A Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que dispôs sobre a Política Nacional do Petróleo, definiu as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e instituiu a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras)<sup>77</sup>, originou-se da Mensagem nº 469/1951, de autoria da Presidência da República, a qual foi recepcionada, por meio do Projeto de Lei nº 1516/1951<sup>78</sup>, na Câmara dos Deputados, e convertido no Projeto de Lei da Câmara nº 265/1952<sup>79</sup> ao chegar no Senado Federal.<sup>80</sup>

Ademais, a Lei nº 2.004/1953 definiu que os recursos advindos do petróleo eram federais e, portanto, seriam explorados por uma empresa cujo controle acionário era da União. Ou seja, essa empresa estatal era detentora do monopólio sobre a lavra de petróleo.<sup>81e82</sup>

Cumprе mencionar que o artigo 24 da Lei nº 2.004/1953<sup>83</sup> disciplinou que a Petrobras e suas subsidiárias ficavam obrigadas a pagar “indenização” aos Estados e Territórios, onde ocorresse a lavra de petróleo e gás<sup>84</sup>, correspondente a uma alíquota de 5% sobre o seu valor extraído apenas de poços em terra – até

<sup>77</sup> BRASIL. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>78</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1516/1951**. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>79</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 265/1952**. Disponível em:

<<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/56894>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>80</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo**: FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

<sup>81</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 124.

<sup>82</sup> QUINTANS, Luiz Cezar Pazos. Os “royalties” do petróleo na legislação brasileira e a Emenda Ibsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, 16 abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14698/os-royalties-do-petroleo-na-legislacao-brasileira-e-a-emenda-ibsen>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>83</sup> “Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.”

<sup>84</sup> ROLIM, Derance Amaral. **Royalties**: competência dos estados, do distrito federal e dos municípios para fiscalizar estas receitas. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11251)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

porque ainda não havia extração marítima –, sendo que esses recursos eram totalmente transferidos para os Estados que, por sua vez, deveriam redistribuir, proporcionalmente, o percentual de 20% aos Municípios, de acordo com a sua produção de óleo.<sup>85e86</sup>

Destarte, verifica-se que o dispositivo mencionado dessa legislação, que criou a Petrobras, teve a finalidade de compensar e indenizar os ônus e riscos decorrentes da atividade de exploração do petróleo.<sup>87e88</sup>

Em 1969, o cenário mudou com a descoberta do petróleo marítimo, de modo que a União se apropriou dos *royalties* petrolíferos extraídos em plataforma continental, enquanto que os *royalties* terrestres eram destinados aos Estados e Municípios.<sup>89,90e91</sup>

Posteriormente, a Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957<sup>92</sup> alterou a redação do artigo 27 da Lei nº 2.004/1953<sup>93</sup>, para que a alíquota de 5% sobre o valor do óleo contemplasse diretamente os Municípios, que ficaram com o direito de receber da Petrobras e de suas subsidiárias 1% sobre o valor da produção de

<sup>85</sup> GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais.

**Revista Direito E-Nergia**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

<sup>86</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 124.

<sup>87</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>88</sup> QUINTANS, Luiz Cezar Pazos. Os “royalties” do petróleo na legislação brasileira e a Emenda Ibsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, 16 abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14698/os-royalties-do-petroleo-na-legislacao-brasileira-e-a-emenda-ibsen>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>89</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil**. Brasília: CNM, v. 1, n. 17, p. 198-202, 2009.

<sup>90</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>91</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>92</sup> BRASIL. **Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3257.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>93</sup> “Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra do petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, de indenização de 1% (um por cento) aos Municípios onde fizerem a mesma lavra ou extração. § 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo. § 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo. § 3º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção da energia elétrica e na pavimentação de rodovias.”

petróleo e gás natural<sup>94</sup>, enquanto que o percentual restante, qual seja o valor de 4%, ficariam para os Estados e Territórios.<sup>95</sup>

Além disso, o Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969<sup>96</sup> disciplinou que o valor de 5% sobre o petróleo e gás extraídos da plataforma continental seriam destinados, igualmente, ao Departamento Nacional de Produção Mineral, para constituir um Fundo Nacional de Mineração, e ao Ministério da Educação e Cultura, para incrementar o ensino superior e a pesquisa na área de geociências<sup>97</sup>, assim expôs o § 4º no artigo 27 da Lei nº 2.004/1953.<sup>98</sup>

Não obstante, o artigo 27, § 4º, da Lei que criou a Petrobras, inserido pelo Decreto-Lei nº 523/1969, foi modificado pelo Decreto-Lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973<sup>99</sup>, redirecionando as receitas de 5% sobre o óleo e gás extraídos da plataforma continental ao Conselho Nacional do Petróleo, com objetivo de formar estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica<sup>100</sup>, o que é correlato ao primeiro grande choque do preço do petróleo em termos mundiais<sup>101</sup>. Em 1973, o Decreto-Lei nº 1.288/1973 foi revogado pelo Decreto-Lei nº 1.785, de 13 de maio de 1980.<sup>102</sup>

<sup>94</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em:

<[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>95</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 124.

<sup>96</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0523.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0523.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>97</sup> SCAFF, Fernando Facury. Op. cit., p. 125.

<sup>98</sup> “§ 4º Quando o óleo ou gás forem extraídos da plataforma continental, os 5% (cinco por cento) de que trata o “caput” deste Artigo serão destinados, em partes iguais, ao Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia, para constituição do Fundo Nacional de Mineração e ao Ministério da Educação e Cultura, para o incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências.”

<sup>99</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm)>. Acesso em: 08 de jun. de 2016.

<sup>100</sup> “§ 4º Quando o óleo ou gás forem extraídos da plataforma continental, os 5% (cinco por cento) de que trata o caput deste artigo serão destinados ao Conselho Nacional do Petróleo - C.N.P., do Ministério das Minas e Energia, para formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica.”

<sup>101</sup> SCAFF, Fernando Facury. Op. cit., p. 125.

<sup>102</sup> BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.785, de 13 de maio de 1980**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1785.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

Na década de 1980, o Senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ) propôs o Projeto de Lei do Senado nº 4/1985<sup>103</sup>, o qual foi recepcionado pela Câmara dos Deputados sob o Projeto de Lei nº 6446/1985<sup>104</sup>, visando novamente alterar o artigo 27 da Lei nº 2.004/1953<sup>105</sup>. Tal proposição legislativa foi transformada na Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985.<sup>106</sup>

A Lei nº 7.453/1985 previu o pagamento de compensação quando o óleo ou o gás natural fossem extraídos da plataforma continental<sup>107</sup> e criou o Fundo Especial do Petróleo<sup>108</sup>, sendo composto pelo Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios.<sup>109</sup>

A partilha dos *royalties* marítimos com Estados e Municípios era feita da seguinte forma: da alíquota de 5% – valor total –, apenas 1% – ou seja, 20% do total – era reservado à União; 3% – ou seja, 60% do total – foram destinados aos Estados e Municípios confrontantes com os poços produtores de petróleo, mas também aos Municípios integrantes da área geoeconômica dos Municípios

<sup>103</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 4/1985**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/23805>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>104</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 6446/1985**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=230636>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>105</sup> "Art. 27 - A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados ou Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo. § 1º - Os valores de que trata este artigo serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo. § 2º - O pagamento da indenização devida será efetuado trimestralmente. § 3º - Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico. § 4º - É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geo-econômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios. § 5º - (VETADO). § 6º - Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no caput deste artigo."

<sup>106</sup> BRASIL. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>107</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>108</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil**. Brasília: CNM, v. 1, n. 17, p. 198-202, 2009.

<sup>109</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

confrontantes<sup>110</sup>; e 1% – ou seja, 20% do total – a ser distribuído, pela primeira vez, entre todos os Estados, Territórios e Municípios do País<sup>111</sup>, por meio do Fundo Especial do Petróleo.<sup>112e113</sup>

Conquanto, a Lei nº 7.453/1985 estabeleceu conceitos jurídicos vagos e imprecisos de áreas geoeconômicas e de território confrontante, o que foi necessária a edição de outra norma para defini-los<sup>114</sup>. Deste modo, a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986<sup>115</sup>, cuja origem se deu pelo Projeto de Lei nº 7528/1986 na Câmara dos Deputados<sup>116</sup> e pelo Projeto de Lei da Câmara nº 40/1986 no Senado Federal<sup>117</sup>, veio explicitar os conceitos de Estados e Municípios confrontantes e de área geoeconômica.<sup>118</sup>

Observa-se que os Estados e Municípios, contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços, serão considerados como “confrontantes” com poços produtores, consoante previsto no artigo 2º da Lei nº 7528/1986.<sup>119</sup>

<sup>110</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>111</sup> OLIVEIRA, Samuel Cunha de. Distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados (Lei nº 12.734/2012). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>112</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil**. Brasília: CNM, v. 1, n. 17, p. 198-202, 2009.

<sup>113</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>114</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 126.

<sup>115</sup> BRASIL. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>116</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7528/1986**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=232090>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>117</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 40/1986**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/20205>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>118</sup> BARROSO, Luís Roberto. Op. cit., p. 126.

<sup>119</sup> “Art. 2º Para os efeitos da indenização calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se confrontantes com poços produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços.”

Quanto ao conceito de área geoeconômica, o artigo 4º desse Diploma Legal (Lei nº 7528/1986)<sup>120</sup> definiu que os Municípios integrantes de área geoeconômica pertenciam a três distintas zonas: (i) **Zona de produção principal:** Municípios confrontantes e Municípios onde estiverem localizadas pelo menos três instalações de processamento, tratamento e armazenamento de petróleo e gás; (ii) **Zona de produção secundária:** Municípios atravessados por gasodutos ou oleodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção; e (iii) **Zona limítrofe:** Municípios contíguos àqueles integrantes da zona de produção principal ou que sofram as consequências sociais e econômicas da produção e exploração de petróleo e gás.<sup>121</sup>

Em 1988, promulgou-se a Constituição Federal, cujo § 1º do artigo 20<sup>122</sup> consagrou aos entes federativos o direito de receberem benefícios financeiros, quais sejam, a participação no resultado da exploração ou a compensação financeira, pela exploração do petróleo.<sup>123</sup>

Posteriormente à promulgação da Constituição de 1988, o legislador aprovou o Projeto de Lei do Senado nº 45/1989<sup>124</sup> e o Projeto de Lei nº 3931/1989<sup>125</sup>, o qual culminou na Lei nº 7.990, de 28 dezembro de 1989<sup>126</sup>. A Lei nº 7.990/1989 trouxe maior impacto na Lei nº 2.004/1953<sup>127</sup>, porque instituiu o dever de

<sup>120</sup> “Art. 4º Os Municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas, distinguindo-se 1 (uma) zona de produção principal, 1 (uma) zona de produção secundária e 1 (uma) zona limítrofe à zona de produção principal.”

<sup>121</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties:** Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>122</sup> “Art. 20. São bens da União: [...] § 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.”

<sup>123</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica:** inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>124</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 45/1989.** Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/25659>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>125</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3931/1989.** Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=217246>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>126</sup> BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>127</sup> QUINTANS, Luiz Cezar Pazos. Os “royalties” do petróleo na legislação brasileira e a Emenda Ibsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, 16 abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14698/os-royalties-do-petroleo-na-legislacao-brasileira-e-a-emenda-ibsen>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

se pagar uma Compensação Financeira sobre Exploração Mineral (CFEM)<sup>128</sup> aos Estados, Distrito Federal e Municípios em cujo território se fizesse a lavra, bem como àqueles confrontantes às áreas de produção marítima.<sup>129</sup>

A propósito, o legislador desprezou a figura da “Participação nos Resultados da Atividade” ao optar pela Compensação Financeira, nos termos da Lei nº 7.990/1989<sup>130</sup>. Vislumbra-se que a Compensação Financeira tem natureza jurídica de Receita Corrente (Receita de Contribuição Econômica) e, portanto, não tem natureza tributária<sup>131</sup>. Ainda, a Compensação Financeira trata-se de uma indenização ou reparação, em virtude da atividade de exploração.<sup>132</sup>

Porém, a Corte Constitucional brasileira entendeu que essa terminologia “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais”<sup>133</sup>, instituída pela Lei nº 7.990/1989, seria inconstitucional<sup>134</sup>, assim, imputou-lhe a natureza de Participação no Produto de Exploração.<sup>135</sup>

<sup>128</sup> BRASIL. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>129</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>130</sup> SANTOS, Sérgio Honorato dos. Royalties do Petróleo. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v.20, n.11, p.820-824, nov./nov. 2004.

<sup>131</sup> Ibidem.

<sup>132</sup> Ibidem.

<sup>133</sup> Cf. *“Participação ou Compensação. O direito constitucional anterior não se preocupava com a questão. A norma distingue entre participação e compensação. Esta última pressupõe um prejuízo decorrente da exploração. Já a participação constitui uma associação nos benefícios. Compreende-se que o ente federativo que no seu território sofra a exploração, seja por ela compensado ou, até, nela tenha participação. Menos aceitável é que faça jus a participação quando a exploração se der na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, que não lhe integra o território. Quanto à compensação, esta seria ainda admissível, sob a condição de prejuízo.”*. In: FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários a Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo. Editora Saraiva. 1990, p. 154.

<sup>134</sup> Cf. o trecho do voto proferido pelo Ministro Relator Sepúlveda Pertence ao julgar o Recurso Extraordinário nº 228.800-5: *“Na verdade – na alternativa que lhe confiara a Lei fundamental – o que a Lei 7.990/1989 instituiu, ao estabelecer no art. 6º que ‘a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral’, não foi verdadeira compensação financeira: foi sim, genuína ‘participação sobre o resultado da exploração’, entendido o resultado não como o lucro do explorador, mas como aquilo que resulta da exploração, interpretação que revela o paralelo existente entre a norma do art. 20, §1º, e do art. 176, §2º, da Constituição, verbis: [...] Ora, tendo a obrigação prevista no art. 6º da Lei 7.990/89 a natureza de participação no resultado da exploração, nada mais coerente do que consistir o seu montante numa fração do faturamento. Nada importa que – tendo-a instituído como verdadeira ‘participação nos resultados’ da exploração mineral, a lei lhe haja emprestado a denominação de ‘compensação financeira’ pela mesma exploração – outro termo da alternativa exposta pelo art. 20, §1º, da Constituição [...]”*. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 228.800-5/DF**. Primeira Turma. Recorrente: Mineração Taboca Ltda. Recorrido(s): União Federal; Estado do Amazonas; Município de Presidente Figueiredo. Relator(a): Ministra Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 nov. 2001. Disponível em:

O artigo 7º da Lei nº 7.990/1989<sup>136</sup> reduziu a fatia do Fundo Especial pela metade, remanejando o valor de 10% restantes para os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural<sup>137, 138 e 139</sup>. Salienta-se que o Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991<sup>140</sup>, que regulamentou o pagamento da compensação financeira, inserida no artigo 7º da Lei nº 7.990/1989, classificou como instalações de embarque e desembarque as monoboias, os quadros de boias múltiplas, os píeres de atração, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto e gás natural.<sup>141</sup>

---

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>135</sup> ROLIM, Derance Amaral. **Royalties**: competência dos estados, do distrito federal e dos municípios para fiscalizar estas receitas. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11251)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>136</sup> “Art. 7º O art. 27 e seus §§ 4º e 6º, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pelas Leis nºs 3.257, de 2 de setembro de 1957, 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e 7.525, de 22 de julho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação: ‘Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios: I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores; II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores; III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural. § 4º É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios. § 6º Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à compensação financeira prevista no caput deste artigo.’”

<sup>137</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil**. Brasília: CNM, v. 1, n. 17, p. 198-202, 2009.

<sup>138</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>139</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>140</sup> BRASIL. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>141</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Op. cit.

Ademais, o artigo 9º da referida norma (Lei nº 7.990/1989)<sup>142</sup> dispôs que os Estados deveriam transferir, aos Municípios – mesmo que esses não situassem em zonas produtoras de petróleo –, 25% da parcela da compensação financeira<sup>143</sup>. Ainda, a Lei nº 8.001, de 13 de março de 1989 definiu os percentuais da distribuição da compensação financeira, explicitados na Lei nº 7.990/1989, aos entes federados.<sup>144</sup>

Em 1997, finalmente a Lei nº 2.004/1953 foi revogada com a edição da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997<sup>145</sup>, na qual será tratada no tópico seguinte.<sup>146</sup>

## 2.2 A Lei do Petróleo

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, conhecida como Lei do Petróleo, dispôs sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP)<sup>147</sup>, adveio da Mensagem nº 639/1996, de autoria do Poder Executivo, a qual foi recepcionada na Câmara dos Deputados

<sup>142</sup> “Art. 9º Os Estados transferirão aos Municípios 25% (vinte e cinco por cento) da parcela da compensação financeira que lhes é atribuída pelos arts. 2º, § 1º, 6º, § 3º e 7º desta Lei, mediante observância dos mesmos critérios de distribuição de recursos, estabelecidos em decorrência do disposto no art. 158, inciso IV e respectivo parágrafo único da Constituição, e dos mesmos prazos fixados para a entrega desses recursos, contados a partir do recebimento da compensação.”

<sup>143</sup> OLIVEIRA, Samuel Cunha de. Distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados (Lei nº 12.734/2012). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>144</sup> BRASIL. **Lei nº 8.001, de 13 de março de 1989**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>145</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>146</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo**: FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

<sup>147</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

como Projeto de Lei nº 2142/1996<sup>148</sup> e, posteriormente, convertida como Projeto de Lei da Câmara nº 6/1997<sup>149</sup> no Senado Federal.<sup>150</sup>

A Lei do Petróleo, especificamente no seu artigo 4º<sup>151</sup>, igualmente explicitada no artigo 177 da Constituição Federal<sup>152</sup>, consagra que as atividades econômicas vinculadas à exploração do petróleo, quais sejam, a pesquisa e lavra; a refinação; a importação e exportação; e o transporte marítimo, constituem monopólio da União.<sup>153</sup>

As atividades econômicas relacionadas ao petróleo decorrem de autorizações – ato administrativo concebido que possibilita o exercício de exploração do petróleo regulada pelo Poder Público – emitidas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).<sup>154</sup>

Nesse viés, as atividades econômicas mencionadas anteriormente também foram consideradas de utilidades públicas, em virtude da importância estratégica que lhes foi atribuída, motivo pelo qual elas estão sujeitas à regulação e à fiscalização do Poder Público, sob a representação da Agência Nacional do Petróleo.<sup>155</sup>

<sup>148</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2142/1996**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=200231>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>149</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 6/1997**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/19140>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>150</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 51.

<sup>151</sup> “Art. 4º *Constituem monopólio da União, nos termos do art. 177 da Constituição Federal, as seguintes atividades: I - a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação de 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 como o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e de gás natural.*”

<sup>152</sup> “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;*”

<sup>153</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. Op. cit., p. 52.

<sup>154</sup> Ibidem, p. 54.

<sup>155</sup> Ibidem.

Vislumbra-se que as atividades vinculadas à indústria do petróleo são desenvolvidas por meio de contrato de concessão de uso de bem público e de autorização.<sup>156</sup>

Em suma, a Lei do Petróleo definiu os princípios e objetivos da Política Energética Nacional, quais sejam o rol estabelecido no artigo 1º; bem como instituiu o Conselho Nacional de Política Energética – órgão presidido pelo Ministro de Minas e Energia e vinculado ao Presidente da República –, cujas atribuições estão elencadas no artigo 2º, e a Agência Nacional do Petróleo, tendo como objetivo viabilizar a regulamentação, contratação e a fiscalização das atividades econômicas advindas do petróleo, gás natural e dos hidrocarbonetos, consoante prevê o artigo 8º.<sup>157</sup>

Por fim, importa-se destacar que as atividades econômicas petrolíferas serão exercidas, por meio de contrato de concessão, autorização ou contratação<sup>158</sup>. O contrato de concessão é um dos instrumentos de maior relevância nesse diploma legal, o qual já foi tratado especificamente no capítulo anterior desse trabalho monográfico.<sup>159</sup>

### **2.3 A Lei do Pré-Sal e as Legislações Correlatas**

Inicialmente, debateu-se sobre a necessidade de se criar um marco regulatório para a exploração do petróleo na camada do pré-sal<sup>160</sup>, o que acarretou no encaminhamento de quatro Projetos de Lei, de autoria do Poder Executivo, ao Congresso Nacional, para tratar: (i) da introdução do regime de partilha de produção (Projeto de Lei nº 5.938/2009); (ii) da criação de uma nova empresa pública (Projeto de Lei nº 5.939/2009); (iii) da criação de um fundo social (Projeto de Lei nº

<sup>156</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009, p. 54.

<sup>157</sup> Ibidem, p. 59-85.

<sup>158</sup> "Art. 5º As atividades econômicas de que trata o artigo anterior serão reguladas e fiscalizadas pela União e poderão ser exercidas, mediante concessão ou autorização, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País."

<sup>159</sup> MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. Op. cit., p. 125-137.

<sup>160</sup> FARO, Júlio Pinheiro; GOMES, Marcelo Sant'anna Vieira. A Inconstitucionalidade da Redistribuição dos Royalties do Petróleo. **Consullex**: Revista Jurídica, Brasília, v.16, n.369, p.20-21, jun./ 2012.

5.940/2009); e (iv) da cessão de direitos de pesquisa e lavra da União e capitalização da Petrobras (Projeto de Lei nº 5.941/2009).<sup>161e162</sup>

O Projeto de Lei nº 5.938/2009<sup>163</sup> será tratado, especificamente, no tópico subsequente. Quanto aos demais Projetos de Lei (5.939/2009<sup>164</sup>; 5.940/2009<sup>165</sup>; e 5.941/2009<sup>166</sup>), todos foram sancionados e publicados, respectivamente, na forma das Leis nºs 12.304/2010, 12.351/2010 e 12.276/2010, sem que fosse revogada a Lei do Petróleo.<sup>167</sup>

A Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010<sup>168</sup> autorizou a União ceder onerosamente à Petrobras, dispensada de licitação, o exercício das atividades de pesquisa e da lavra das jazidas de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, previstos no artigo 177, inciso I, da Constituição Federal<sup>169</sup>, limitado a quantidade fixa de 5 bilhões de barris de petróleo em áreas, não concedidas, localizadas no pré-sal<sup>170</sup>, sendo esse volume preestabelecido, com

<sup>161</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>162</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Os Royalties do Petróleo e a Impossibilidade de sua Partilha Igualitária entre os Entes Federativos. **RFPTD**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 2013.

<sup>163</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5938/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>164</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5939/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447935>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>165</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5940/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=430484>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>166</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5941/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447937>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>167</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo**: FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

<sup>168</sup> BRASIL. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>169</sup> “Art. 177. *Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*”

<sup>170</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Op. cit.

preço pré-fixado após certificação concedida pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).<sup>171</sup>

Essa Lei da Capitalização da Petrobras (Lei nº 12.276/2010) se justificou em virtude da necessidade de se aumentar a capacidade de financiamento da empresa para realizar investimentos.<sup>172</sup>

A Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010<sup>173</sup> autorizou a criação da empresa pública denominada Pré-Sal Petróleo S. A. (PPSA), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, cujo objetivo de representar a União nos consórcios e comitês operacionais para gerir os contratos de partilha de produção e os contratos de comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos.<sup>174</sup>

A Petro-Sal também terá por objetivo de diminuir a assimetria de informações, atuando e acompanhando todas as atividades de exploração e produção, sobretudo o custeio de produção do óleo, entre a União e as empresas petrolíferas.<sup>175</sup>

A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010<sup>176</sup> originou-se do Projeto de Lei nº 5.940/2009 que, por sua vez, foi recepcionada no Senado Federal como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 7/2010.<sup>177</sup>

Anota-se que o PLC nº 7/2010 no Senado Federal, que tratava da criação do regime de partilha de produção, ocorreu com a inclusão de texto proposto por emenda parlamentar do Senador Pedro Simon (PMDB/RS), por isso esse

<sup>171</sup> PENNAS, Fernanda. Aspectos constitucionais da exploração de petróleo e gás natural e o panorama de exploração do pré-sal. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16 – jul./dez. 2010.

<sup>172</sup> Ibidem.

<sup>173</sup> BRASIL. **Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>174</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo**: FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

<sup>175</sup> PENNAS, Fernanda. Op. cit.

<sup>176</sup> BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>177</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 7/2010**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95866>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

substitutivo ficou conhecido como Emenda Simon<sup>178</sup>; retomou a discussão da redistribuição dos *royalties*.<sup>179</sup>

A Emenda Simon preservou a parcela da União e o restante seria dividido entre os Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com os critérios estabelecidos pelos Fundos de Participações dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM), bem como definiu que a União compensaria, por perda de arrecadação, os entes produtores.<sup>180</sup>

Nesse viés, a Emenda Simon promoveu alterações apenas aos *royalties* marítimos – portanto, os *royalties* terrestres permaneceram inalterados –, que antes eram destinados (R\$ 770 milhões) apenas aos Estados e Municípios produtores e confrontantes, passaram a ser redistribuídos a todos os entes (R\$ 13 bilhões), inclusive os não produtores, por meio dos fundos governamentais (FPE e FPM).<sup>181</sup>

Destaca-se que somente os Estados do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, além de 154 Municípios, seriam afetados com essa alteração legislativa<sup>182</sup>. Por isso, a Emenda Simon estabeleceu que essas perdas deveriam ressarcidas pela União.<sup>183</sup>

Não obstante, importa ressaltar que há discussão jurídica acerca da (in)constitucionalidade (material) da Emenda Simon, porque essa proposição legislativa violaria o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada (direitos individuais), dispostos no artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta Constitucional<sup>184</sup>, e

<sup>178</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Os Royalties do Petróleo e a Impossibilidade de sua Partilha Igualitária entre os Entes Federativos. **RFPTD**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 2013.

<sup>179</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>180</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>181</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties de petróleo e gás: Um resumo da luta Municipalista em 2010**. Brasília: CNM, v. 3, n. 3, p. 42-57, 2011.

<sup>182</sup> Ibidem.

<sup>183</sup> Ibidem.

<sup>184</sup> “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”

também afrontaria o princípio federativo, cujos direitos são protegidos por cláusula pétrea, inserida no artigo 60, § 4º, incisos I e IV, da Lei Maior<sup>185 186</sup>.

Ainda, defende-se que tal projeto de lei, emendado pelo parlamentar Pedro Simon, apresentaria inconstitucionalidade (formal), tendo em vista que o tema em comento está consagrado no artigo 20, § 1º, da Lei Fundamental<sup>187</sup>, e, por conseguinte, só poderia ser alterado via Proposta de Emenda à Constituição (PEC).<sup>188</sup>

Desta sorte, restaria que algum parlamentar impetrasse Mandado de Segurança, para que o Supremo Tribunal Federal realizasse um controle preventivo de constitucionalidade, por analogia de Proposta de Emenda à Constituição, haja vista que a Emenda Simon violaria direitos protegidos por cláusula pétrea.<sup>189</sup>

Após a aprovação da Emenda Simon pelo Congresso Nacional, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, vetou os dispositivos legais 47, § 2º<sup>190</sup>, e 64<sup>191</sup>, o que afastou a distribuição dos *royalties*, de forma equânime, para todos os Estados e Municípios.<sup>192e193</sup>

<sup>185</sup> “Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; [...] IV - os direitos e garantias individuais.”

<sup>186</sup> SANTOS, José Ricardo Ferreira dos. Um breve ensaio sobre o controle preventivo judicial de constitucionalidade do processo legislativo das emendas (parlamentar) de redistribuição dos royalties da exploração de petróleo. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.10, n.113, p.23-24, jul./ 2010.

<sup>187</sup> “Art. 20. São bens da União: [...] § 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.”

<sup>188</sup> SANTOS, José Ricardo Ferreira dos. Op. cit.

<sup>189</sup> Ibidem.

<sup>190</sup> “§ 2º Do total da receita a que se refere o art. 51 auferida pelo Fundo de que trata o caput 50% (cinquenta por cento) devem ser aplicados em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior, sendo o mínimo de 80% (oitenta por cento) destinado à educação básica e infantil.”

<sup>191</sup> “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

Por fim, o substitutivo do Senador Pedro Simon resultou na promulgação da Lei nº 12.351/10, o qual regulamentou o contrato de partilha de produção, criou o fundo social, para a gestão dos recursos públicos advindos da exploração do petróleo na área do pré-sal e nas áreas estratégicas, e dispôs sobre sua estrutura e fontes de recursos.<sup>194</sup>

## 2.4 A Lei dos Royalties

A Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) provocou indignação aos entes federados não produtores, porque consideravam que os *royalties* do petróleo eram distribuídos de forma desigual em relação aos Estados e Municípios produtores e confrontantes, o que levou ao Congresso Nacional a modificar essas regras de partilha.<sup>195</sup>

Neste item, objetiva-se debater sobre a tramitação do Projeto de Lei nº 5.938/2009<sup>196</sup>, o qual recebeu Emenda de Plenário nº 387 pelos Deputados Ibsen Pinheiro (PMDB/RS) e Humberto Souto (PPS/MG) que ficou conhecida como “Emenda Ibsen”<sup>197</sup>, em referência ao parlamentar, e seguiu para o Senado Federal

---

*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.”*

<sup>192</sup> ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Os Royalties do Petróleo e a Impossibilidade de sua Partilha Igualitária entre os Entes Federativos. **RFPTD**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 2013.

<sup>193</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties de petróleo e gás: Um resumo da luta Municipalista em 2010**. Brasília: CNM, v. 3, n. 3, p. 42-57, 2011.

<sup>194</sup> GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo: FA**, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

<sup>195</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>196</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5938/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>197</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre->

numerado como Projeto de Lei da Câmara nº 16/2010<sup>198</sup>. Isto porque os outros três projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, via Mensagem nº 713/2009, já foram amplamente explicitados no tópico anterior.<sup>199e200</sup>

O Deputado Ibsen Pinheiro, ao emendar à proposição legislativa (Emenda Ibsen), justificou que a exploração de óleo marítimo é diferente da exploração terrestre, porque a exploração não se daria em “solo” de um determinado Estado ou Município, e sim em solo da União; o que difere da exploração terrestre, haja vista que essa se daria em determinado ente federativo.<sup>201</sup>

Isto posto, os entes da federação deveriam ser compensados pela exploração terrestre desenvolvida em seu território; por outro lado, os Estados produtores não fariam jus a tal compensação na exploração marítima, pois se trata de solo da União, assim, esses entes passariam a ser denominados de confrontantes.<sup>202</sup>

A denominada Emenda Ibsen simplificou as regras de distribuição de *royalties* e participações especiais somente sobre a produção marítima<sup>203</sup>. Ocorre que, na prática, a emenda suprimiu as regras inseridas pela Lei nº 9.478/2009, para a produção em mar, sendo que o critério utilizado na distribuição dos *royalties* entre os Estados e Municípios seria de acordo com os coeficientes de participação dos fundos governamentais (FPE/FPM).<sup>204</sup>

Em 2009, os Estados e Municípios receberam o montante de R\$ 9 bilhões de *royalties* e participações especiais, pela produção marítima, assim sendo,

a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>198</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara nº 16/2010**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/95997>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>199</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>200</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>201</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>202</sup> Ibidem.

<sup>203</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>204</sup> Ibidem.

esse valor seria partilhado em R\$ 4,5 bilhões aos Estados e os outros R\$ 4,5 bilhões aos Municípios, de acordo com as regras da Emenda Ibsen.<sup>205</sup>

Todavia, os entes produtores alegaram que a Emenda Ibsen afeta a segurança jurídica, o direito adquirido e o princípio de isonomia – por tratar com igualdade os desiguais –, o que a torna inconstitucional<sup>206</sup>. Isto porque os Estados e Municípios confrontantes, que fazem operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, são obrigados a fazer investimentos para poderem escoar toda a produção e, ao mesmo tempo, sofrem com o desgaste ambiental provocado pelo progresso, urbanização e pela poluição e, ainda, os contratos de concessão vigentes e as receitas e provisões de receitas dos entes confrontantes são prejudicados<sup>207</sup>. Assim, cabe à Suprema Corte declará-la inconstitucional.<sup>208</sup>

A Emenda Ibsen tramitou no Congresso Nacional até 3 de novembro de 2011<sup>209</sup>, quando foi arquivada, prejudicada pela Projeto de Lei do Senado nº 448/2011<sup>210</sup>, de autoria do Senador Wellington Dias (PT/PI).<sup>211e212</sup>

O PLS nº 448/2011 teve como finalidade regular a distribuição dos *royalties*<sup>213</sup>, destinando importantes percentuais de *royalties* e de participação

<sup>205</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

<sup>206</sup> QUINTANS, Luiz Cezar Pazos. Os “royalties” do petróleo na legislação brasileira e a Emenda Ibsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, 16 abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14698/os-royalties-do-petroleo-na-legislacao-brasileira-e-a-emenda-ibsen>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>207</sup> Ibidem.

<sup>208</sup> Ibidem.

<sup>209</sup> FARO, Júlio Pinheiro; GOMES, Marcelo Sant’anna Vieira. A Inconstitucionalidade da Redistribuição dos Royalties do Petróleo. **Consulex**: Revista Jurídica, Brasília, v.16, n.369, p.20-21, jun./ 2012.

<sup>210</sup> BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 448/2011**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101405>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>211</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>212</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>213</sup> Ibidem.

especial decorrentes da produção em mar de petróleo e de gás natural aos entes federados sob o regime de concessão.<sup>214</sup>

No Senado Federal, o PLS nº 448/2011 foi aprovado sob a forma de substitutivo elaborado pelo Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB)<sup>215</sup>, passando a tramitar como Projeto de Lei nº 2565/2011<sup>216</sup> na Câmara dos Deputados.<sup>217</sup>

O substitutivo ao PLS nº 448/2011, apresentado pelo Senador Vital do Rêgo, teve dispositivos retirados quando da votação no Plenário do Senado Federal, sendo eles<sup>218</sup>: (i) o óleo ressarcível ao contratado a título de custo em óleo não poderia superar, a cada ano, 40% do volume total de petróleo e gás natural produzido pelo campo<sup>219</sup>; e (ii) a participação da União no excedente em óleo não poderia ser inferior a 40% de todo o excedente em óleo.<sup>220</sup>

Importante destacar que o Presidente do Senado Federal, Senador José Sarney (PMDB/AP), criou a Comissão Especial Externa, por meio do Requerimento (RQS) nº 25/2012<sup>221</sup>, na qual foi presidida pelo Ministro Nelson Jobim e relatada por Everardo Maciel, para analisar e propor soluções relacionados ao Pacto Federativo.<sup>222</sup>

<sup>214</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em:

<[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>.

Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>215</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>216</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2565/2011**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=524645>>. Acesso em: 08 jun. 2016

<sup>217</sup> FARO, Júlio Pinheiro; GOMES, Marcelo Sant’anna Vieira. A Inconstitucionalidade da Redistribuição dos Royalties do Petróleo. **Consulex**: Revista Jurídica, Brasília, v.16, n.369, p.20-21, jun./ 2012.

<sup>218</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Op. cit.

<sup>219</sup> Ibidem.

<sup>220</sup> Ibidem.

<sup>221</sup> BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 25/2012**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4028902&disposition=inline>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>222</sup> Ibidem.

A Comissão do Pacto Federativo produziu um relatório, sugerindo que o PLS nº 448/2011 fosse modificado.<sup>223</sup>

Com a aprovação do PL 2565/2011 na Câmara dos Deputados (PLS 448/2011 na origem), milhares de cariocas foram às ruas para protestar contra essa mudança legislativa que provocaria uma perda orçamentária ao Rio de Janeiro.<sup>224</sup>

A Presidente da República, Dilma Rousseff, apreciou o projeto e vetou quase todos os mecanismos de distribuição dos recursos de *royalties* e de outras participações governamentais devidas na exploração do petróleo.<sup>225</sup>

<sup>223</sup> Vide o Relatório: “*Estas sugestões de emendas têm por propósito aperfeiçoar a redação do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 448, de 2011, já aprovado no Senado Federal e em apreciação na Câmara dos Deputados, especificamente nos seguintes aspectos: a) proceder, com clareza, à distinção entre os recursos, oriundos de royalties ou participações especiais vinculados à exploração de petróleo, gás natural ou outro hidrocarboneto fluido, entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em virtude de sua condição de produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque daqueles produtos, por força do § 1º do art. 20º da Constituição, daqueles que são transferidos àquelas entidades em virtude de norma infraconstitucional; b) simplificar as regras e procedimentos associados às mencionadas transferências; c) reduzir a grande heterogeneidade dos critérios de distribuição das receitas de royalties e participações especiais associadas à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; d) promover uma transição gradual para os novos critérios, à medida que se asseguram transferências para as entidades beneficiárias, que sejam produtoras, confrontantes ou afetadas por operações de embarque e desembarque, recursos que, somados aos entregues no próprio exercício, sejam iguais, em termos reais, aos que foram entregues no exercício de 2012; e) vincular as transferências a investimentos em saneamento básico e ambiental, transportes públicos e infraestrutura de transportes – áreas sabidamente carentes de recursos, para consecução de níveis mínimos de qualidade compatíveis com o padrão de desenvolvimento brasileiro, ademais de evitar que recursos sujeitos à grande incerteza sejam canalizados para gastos de custeio que usualmente se tornam incompressíveis; f) esclarecer que os recursos entregues, por força do art. 20, § 1º, da Constituição não se sujeitam a vinculações de despesa, em conformidade com entendimento já firmado no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança nº 24.132-1 – Distrito Federal); g) estabelecer que, a partir de 2018, o rateio das transferências, que não observem o critério de complementaridade da entrega efetivada em 2012, em lugar dos critérios aplicáveis ao FPE e ao FPM, deverá obedecer a critério específico, estabelecido em lei, que tenha por base, em relação à entidade beneficiária, a capacidade fiscal e as carências em relação às áreas de aplicação vinculada. A anexa tabela estabelece apresenta os coeficientes de distribuição das receitas provenientes da exploração de petróleo, gás natural e outros carbonetos fluidos, confrontando-se a situação atual, a constante no substitutivo do Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011, e a que decorreria em virtude do acolhimento dessas emendas. De ressaltar que a distribuição não dispensa a observância da transição gradual, assinalada no item d dessa Justificação”.* In: BRASIL. Senado Federal. **Requerimento nº 25/2012**. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4028902&disposition=inline>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>224</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2016.

<sup>225</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

Após o veto parcial, o PL 2565/2011 foi transformado na Lei nº 12.734/2012<sup>226</sup>. A denominada Lei dos *Royalties* (Lei nº 12.734/2012) originou-se de um amplo acordo envolvendo representantes do Executivo e do Legislativo, bem como representantes da sociedade civil, porque a distribuição do petróleo gerava uma alta concentração dos recursos aos entes confrontantes, o que seria necessário alterar as regras de distribuição – inclusive para os campos já licitados e em produção – e também criar regras de transição para evitar que os entes produtores não sofram perdas substanciais.<sup>227</sup>

Por isso, a Lei dos *Royalties* teve como papel fundamental instituir um sistema descentralizado para distribuição das receitas dos *royalties* e da participação especial destinadas aos entes federados.<sup>228</sup>

Com a promulgação da Lei dos *Royalties*, a participação especial da União cairia de 50% para 43%, para destinar mais recursos aos Estados e Municípios não confrontantes por meio dos Fundos Especiais<sup>229</sup>. Todavia, a participação especial aumentaria gradativamente até atingir 46% de acordo com o crescimento da produção.<sup>230</sup>

Já os *royalties* dos Estados confrontantes sofreriam uma queda nos *royalties* de 26,25% para 20% a partir de 2013 e a participação especial diminuiriam gradualmente de 40% para 20% em 2020; ao passo que os *royalties* dos Municípios confrontantes cairiam de 26,25% para 4% e a participação especial de 10% para

<sup>226</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>227</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

<sup>228</sup> GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. **Revista Direito E-Nergia**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

<sup>229</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

4%; e os Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque teriam uma queda gradual na participação especial de 8,75% para 2% em 2020.<sup>231</sup>

Conclui-se que a legislação dos *Royalties* visou equalizar a distribuição dos recursos entre os entes federativos, haja vista que a produção do petróleo no Brasil aumentou de forma significativa e passou a ocorrer em alto mar, o que reduziu os eventuais impactos negativos aos entes produtores e confrontantes, razão pela qual o Congresso Nacional decidiu promulgar esse novo modelo de distribuição dos *royalties*.<sup>232</sup>

## 2.5 Os Aspectos da Medida Provisória nº 592/2012

Em 30 de novembro de 2012, o Ministro da Fazenda, Guido Mantega, e o Ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, submeteram à apreciação da Presidência da República, Dilma Rousseff, a “Exposição de Motivos nº 00244/2012 MF MME”, propondo a edição de Medida Provisória, com objetivo de ampliar a destinação de recursos, decorrentes de distribuição de *royalties* e participações especiais sobre a produção de petróleo ou gás natural aos entes federados, para o desenvolvimento da educação no Brasil.<sup>233</sup>

Nesse viés, os Ministros do Executivo manifestaram que as receitas, advindas de *royalties* e participações especiais dos contratos de concessão firmados após a edição dessa Medida Provisória, seriam aplicadas exclusivamente na educação pública, para garantir a qualidade nessa área e, conseqüentemente, o desenvolvimento efetivo da nação.<sup>234</sup>

---

<sup>231</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>232</sup> OLIVEIRA, Samuel Cunha de. Distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados (Lei nº 12.734/2012). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>233</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>234</sup> *Ibidem*.

Assim, a Chefe do Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012, para modificar as Leis do Petróleo<sup>235</sup> e do Pré-Sal<sup>236</sup>, “*para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social*”.<sup>237</sup>

Importa ressaltar que a presente Medida Provisória propôs alteração no artigo 47 da Lei nº 12.351/2010<sup>238</sup>, incluindo a redação do § 3º<sup>239</sup>, para fixar um percentual de 50% dos recursos resultantes do retorno sobre o capital do Fundo Social a serem aplicados obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação.<sup>240</sup>

Todavia, a Medida Provisória perdeu a sua eficácia, pois o prazo de vigência foi encerrado no dia 12 de maio de 2013, sem que houvesse encerrada a sua votação nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional, conforme determina o artigo 62, § 7º, da Constituição Federal.<sup>241</sup>

<sup>235</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>236</sup> BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>237</sup> BRASIL. **Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016

<sup>238</sup> “Art. 47. *É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.*”

<sup>239</sup> “§ 3º *Do total do resultado a que se refere o caput do art. 51 auferido pelo FS, cinquenta por cento deve ser aplicado obrigatoriamente em programas e projetos direcionados ao desenvolvimento da educação, na forma do regulamento.*”

<sup>240</sup> VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>241</sup> “Art. 62. *Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (...) § 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.*”

### 3 A ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.917

#### 3.1 A Ação proposta pelo Estado do Rio de Janeiro

Após a promulgação da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012<sup>242</sup>, destaca-se que, no dia 15 de março de 2013, os Estados produtores e confrontantes, quais sejam, os Estados do Espírito Santo<sup>243</sup>, Rio de Janeiro<sup>244e245</sup> e São Paulo<sup>246</sup> ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, em virtude da redução de suas receitas públicas transferidas.<sup>247</sup>

Essa Lei somente estabeleceu nova forma de distribuição para os *royalties* marítimos, ou seja, apenas os *royalties* e participações especiais do petróleo marítimo, enquanto que o rateio dos *royalties* terrestres permaneceu inalterado.<sup>248</sup>

Destaca-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, ajuizada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro à época, Sérgio Cabral, e subscrita pela Procuradora-Geral do Estado, Dr.<sup>a</sup> Lúcia Léa Guimarães Tavares e

<sup>242</sup> BRASIL. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>243</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.916/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Espírito Santo. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379372>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>244</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>245</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.918/DF**. Plenário. Requerente: Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379708>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>246</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.920/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado de São Paulo. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379747>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>247</sup> SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 288.

<sup>248</sup> Ibidem, p. 289.

pelo Procurador do Estado, Dr. Luís Roberto Barroso<sup>249</sup>, recebeu o primeiro despacho, razão pela qual as demais ações diretas de inconstitucionalidade foram distribuídas por prevenção sob à Relatoria da Ministra Cármen Lúcia.<sup>250</sup>

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.916, ingressada na Suprema Corte brasileira, pelo Governador do Estado do Espírito Santo, José Renato Casagrande, defendeu-se a tese de que o novo modelo de distribuição, instituído pela Lei nº 12.734/2012, destinaria a maior parte dos *royalties* e participações especiais as unidades federativas que não são impactadas pelo exercício da atividade de exploração de petróleo, por meio de recursos destinados aos denominados fundos especiais<sup>251</sup>, o que violaria os princípios federativo e da isonomia.<sup>252</sup>

O referido Governador argumentou que essa nova opção político-legislativa resultaria em prejuízos nos casos de operações relativas a áreas já licitadas, e que já se encontram em produção, o que afrontaria o direito adquirido e o princípio da segurança jurídica; e, acrescentou, que essas novas regras afetarão, de forma muito incisiva, as finanças dos estados e municípios produtores, bem como de municípios não produtores localizados nos estados produtores, o que ofenderia os princípios do equilíbrio orçamentário e da responsabilidade fiscal.<sup>253</sup>

Com relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, o Governador do Estado do Rio de Janeiro alegou que a denominada Lei dos *Royalties*<sup>254</sup> violaria o sentido e o alcance do artigo 20, § 1º, previsto na Constituição

<sup>249</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>250</sup> Cf. “*Certifico, para os devidos fins, que o presente feito foi distribuído por prevenção ao(a) Exmo(a) Sr(a) Ministro(a) Cármen Lúcia, tendo em vista a vinculação com o(a) ADI nº 4916.*”. In: *Ibidem*.

<sup>251</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233573>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>252</sup> GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. **Revista Direito E-Nergia**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

<sup>253</sup> *Ibidem*.

<sup>254</sup> BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

Federal de 1988<sup>255</sup>, eis que os *royalties* teriam natureza compensatória, diante do ônus ambientais e de demanda por serviços públicos gerados pela exploração do petróleo<sup>256</sup>, para os entes federados produtores, e não redistributiva.<sup>257e258</sup>

Ademais, o Autor dessa ação sustentou, ainda na tese central, que o referido Diploma Legal quebraria o pacto federativo originário, definido na Carta Magna, e, por consequência, o princípio da supremacia da Constituição, haja vista que o pagamento de *royalties* e participações especiais e a fórmula de cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços incidente sobre o petróleo no destino<sup>259</sup> – e não na origem, a teor do artigo 155, § 2º, inciso X, alínea “b”, da Carta Magna<sup>260</sup> – formam um sistema que integra o pacto constituinte entre Estados produtores e não-produtores, no qual não pode ser alterado por meio de lei ordinária.<sup>261e262</sup>

<sup>255</sup> “Art. 20. São bens da União: [...] § 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.”

<sup>256</sup> LIMA, Paulo César Ribeiro. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em:

<[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>257</sup> OLIVEIRA, Samuel Cunha de. Distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados (Lei nº 12.734/2012). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>258</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233573>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>259</sup> Cf. “A imunidade ou hipótese de não incidência contemplada na alínea b do inciso X do § 2º do art. 155 da CF restringe-se ao Estado de origem, não abrangendo o Estado de destino da mercadoria, onde são tributadas todas as operações que compõem o ciclo econômico por que passam os produtos, independentemente de se tratar de consumidor final ou intermediário.” (RE 190.992 AgR, rel. min. Ilmar Galvão, j. 12-11-2002, 1ª T, DJ de 19-12-2002.). In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo – 5. ed. atual. até a EC 90/2015**. Brasília: STF, 2016. Disponível em:

<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/a\\_constituicao\\_e\\_o\\_supremo\\_5a\\_edicao.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/a_constituicao_e_o_supremo_5a_edicao.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>260</sup> “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] X - não incidirá: [...] b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;”

<sup>261</sup> GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. **Revista Direito E-Nergia**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

<sup>262</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. Op. cit.

Na segunda tese da respectiva ação, o Chefe do Executivo Estadual aduziu que a lei questionada afrontaria: (i) o **direito adquirido**, tendo em vista que o direito se concretizou e se incorporou ao patrimônio jurídico dos entes federados nas concessões já existentes, ou seja, o novo regime jurídico somente poderia afetar concessões futuras; (ii) o **princípio da segurança jurídica**, porque as novas mudanças surpreenderiam bruscamente os Estados produtores, afetando situações já constituídas há muito tempo e frustrando sua expectativa legítima em relação a receitas, que vêm auferindo há muitos anos e que já se encontram comprometidas, provenientes do modelo anterior de distribuição dos *royalties*; (iii) o **ato jurídico perfeito**, pois o Estado do Rio de Janeiro, em particular, refinanciou sua dívida junto à União, no qual se estabeleceu que a amortização dos débitos seria feita pela cessão das cotas dos *royalties* e participações. Portanto, a União não pode se valer da sua competência legislativa para tornar inviável o cumprimento do contrato celebrado com o Estado, gerando graves sanções para este; e (iv) os **princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da boa-fé objetiva**, haja vista que a modificação drástica e súbita do sistema de distribuição das participações governamentais produziria desequilíbrio orçamentário dramático e impediria o cumprimento de inúmeras obrigações constitucionais, legais e contratuais dos Estados afetados.<sup>263</sup>

Por fim, o Governador requereu-se, em sede de medida cautelar, para suspender imediatamente a aplicação da Lei dos *Royalties*, ou que fosse interpretada conforme à Constituição<sup>264</sup>, em virtude do prejuízo imediato de R\$ 1,6 bilhões, podendo alcançar o valor de R\$ 27 bilhões até 2020, inviabilizando uma série de obras e compromissos celebrados, inclusive a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.<sup>265</sup>

Embora essas Ações Diretas de Inconstitucionalidade tratem do mesmo tema, e tenham pedidos bastante semelhantes, a Ministra Relatora Cármen

<sup>263</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233573>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>264</sup> GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. **Revista Direito E-Nergia**, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

<sup>265</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. Op. cit.

Lúcia proferiu decisão liminar, apenas, na respectiva ação proposta pelo Estado do Rio de Janeiro, motivo pelo qual a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917 terá maior relevância para os fins deste estudo.<sup>266</sup>

### 3.2 A Liminar deferida pela Ministra Cármen Lúcia

Em 18 de março de 2013, a Ministra Cármen Lúcia suspendeu, monocraticamente<sup>267</sup> e *ad referendum* pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal – até o julgamento dessa ação direta de inconstitucionalidade –, os dispositivos<sup>268</sup> que preveem novo modelo de distribuição dos *royalties* do petróleo, inseridos na Lei nº 12.734/2012, em sede de medida cautelar, sob o fundamento de que o fato de os cálculos e pagamentos, sobretudo referentes aos *royalties*, serem mensais, o que se necessita de providência judicial urgente.<sup>269</sup>

*A priori*, importa destacar alguns pontos relevantes sobre o impacto que a medida cautelar, que suspendeu a distribuição dos *royalties* do petróleo

<sup>266</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. 15 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233573>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>267</sup> Vide a ementa da decisão: “**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI N. 9.478/1997 E DA LEI N. 12.351/2010 ALTERADOS PELA LEI N. 12.734/2012. MUDANÇAS DAS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS: ALEGAÇÃO DE DESOBEDIÊNCIA AO ART. 20, § 1º COMBINADO COM A AL. B DO INC. II DO § 2º DO ART. 155 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO RETROAÇÃO DE EFEITOS DA NOVA LEGISLAÇÃO EM INOBSERVÂNCIA A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA. EXCEPCIONAL URGÊNCIA CONFIGURADA A IMPOR DEFERIMENTO CAUTELAR AD REFERENDUM DO PLENÁRIO**”. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>268</sup> Cf. “[...] **41**. Pelo exposto, na esteira dos precedentes, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos objetivamente demonstrados da eficácia dos dispositivos e dos seus efeitos, de difícil desfazimento, defiro a medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação.”. In: *Ibidem*.

<sup>269</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Em liminar, ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos royalties. 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

pactuada pelo legislador federal (Congresso Nacional), causou na economia (orçamento) dos entes federados.<sup>270</sup>

Primeiramente, a Confederação Nacional de Municípios constatou que os Estados e Municípios deixaram de receber, aproximadamente, o valor de R\$ 15,7 bilhões, com base nos valores distribuídos pela Agência Nacional do Petróleo, referentes à produção de petróleo ocorrida durante o mês de abril de 2013 até o mês de dezembro de 2014, decorrente dessa liminar.<sup>271</sup>

Segundo aspecto, a concessão da cautelar impediu que a grande maioria dos Municípios brasileiros recebessem os valores de *royalties* e participações especiais acerca da produção de petróleo marítimo, os quais se somaram no montante de R\$ 55,2 bilhões, sendo que desse valor apenas R\$ 2,4 bilhões – ou seja, inferior a 4,5% do total – foram distribuídos a todos os Estados e Municípios por meio do Fundo Especial.<sup>272</sup>

Nesse sentido, a Confederação Nacional dos Municípios concluiu-se que a liminar resultou uma frustração de R\$ 15,7 bilhões aos entes da federação, haja vista que o valor distribuído, por meio dos critérios dos fundos constitucionais, seria aproximadamente de R\$ 18,2 bilhões.<sup>273</sup>

Como exemplo, ilustra-se que o Estado do Rio de Janeiro recebeu acima de R\$ 13,6 bilhões, com o deferimento da liminar pela Corte Constitucional brasileira. Caso a Lei nº 12.734/2012 estivesse em plena eficácia, o respectivo ente federativo receberia o montante de R\$ 10,9 bilhões – ou seja, aproximadamente 20% de todo o valor distribuído no período aos demais entes da federação –, e, por conseguinte, ele ainda permaneceria como o maior beneficiário, em relação aos demais, de acordo com essa mudança legislativa.<sup>274</sup>

Retomando aos argumentos da decisão liminar, a Ministra Cármen Lúcia expôs que a suspensão imediata dos efeitos da norma se faz necessária, em caráter de urgência, para não incorrer na configuração objetiva de instabilidade jurídica, financeira e política aos entes federativos, eis que se trata de valores

<sup>270</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Sete trimestres de produção de petróleo sobre os efeitos da suspensão dos artigos da Lei 12.734/2012, pela liminar concedida nos autos da ADI 4.917**. Brasília: CNM, v. 8, n. 12, p. 91-95, 2016.

<sup>271</sup> Ibidem.

<sup>272</sup> Ibidem.

<sup>273</sup> Ibidem.

<sup>274</sup> Ibidem.

vultosos e imprescindíveis para o prosseguimento dos serviços públicos essenciais – sobretudo no Estado do Rio de Janeiro e nos municípios ali situados –, caso seja aplicado o novo regramento.<sup>275e276</sup>

Ademais, salientou-se que a garantia constitucional, ao pagamento das participações e da compensação pela exploração de petróleo ou gás natural para as entidades federadas (§ 1º do artigo 20), decorre da condição territorial e dos ônus que têm de suportar ou empreender pela geografia<sup>277</sup>. Ou seja, corresponde à perda financeira e jurídica, para os titulares de direito (entes federados) que com tais recursos não podem contar.<sup>278</sup>

Diante do exposto, orientou-se a hipótese de incidência tributária<sup>279</sup> no destino e não na origem do produto, para se manter o equilíbrio federativo nacional. Caso contrário, a mudança legislativa resultaria no desentendimento federativo (Guerra Fiscal), bem como no desajuste financeiros das pessoas federadas (violação ao pacto federativo).<sup>280</sup>

A Magistrada da Suprema Corte, ainda, decidiu que a aplicação da nova regra aos atos e processos aperfeiçoados, com base nos dispositivos legais vigentes quando de sua realização, seria retroação, o que prejudicaria o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, assegurado no artigo 5º, inciso XXXVI, da Carta Magna de 1988<sup>281 282</sup>.

<sup>275</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Sete trimestres de produção de petróleo sobre os efeitos da suspensão dos artigos da Lei 12.734/2012, pela liminar concedida nos autos da ADI 4.917**. Brasília: CNM, v. 8, n. 12, p. 91-95, 2016.

<sup>276</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Em liminar, ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos royalties. 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>277</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Sete trimestres de produção de petróleo sobre os efeitos da suspensão dos artigos da Lei 12.734/2012, pela liminar concedida nos autos da ADI 4.917**. Op. cit.

<sup>278</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>279</sup> Cf. “Art. 155. *Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] X - não incidirá: [...] b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;*”

<sup>280</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Op. cit.

<sup>281</sup> “Art. 5º *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à*

Finalmente, a Juíza Relatora concluiu que não seria possível assegurar o cumprimento da norma vigente se a aplicação da nova legislação fosse imediata, tendo em vista que o orçamento aprovado pelos entes federados para o ano de 2013, assim refletindo-se na realidade jurídica de 2012 – momento em que o novo modelo de distribuição inexistia ou era inaplicável –, o que afrontaria os atos jurídicos perfeitos.<sup>283</sup>

### 3.3 Pareceres

#### 3.3.1 Congresso Nacional

No dia 29/11/2013, a Ministra Cármen Lúcia encaminhou Ofício nº 16.482 ao Congresso Nacional, representado pelo Presidente do Senado Federal<sup>284</sup>, Senador Renan Calheiros, solicitando informações sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917.<sup>285</sup>

O Congresso Nacional manifestou, em seu parecer elaborado pela Advocacia do Senado Federal, pela improcedência da ação supracitada, sob os seguintes aspectos: (i) Breve evolução normativa do regime de distribuição dos *royalties* e das participações especiais do petróleo e do gás natural; (ii) Natureza compensatória e redistributiva do direito assegurado pelo artigo 20, § 1º, da Lei

---

*igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;”*

<sup>282</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>283</sup> Ibidem.

<sup>284</sup> Cf. “Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. [...] § 5º **A Mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal**, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.”

<sup>285</sup> Cf. “Excelentíssimo Senhor Presidente do Congresso Nacional, A fim de instruir o processo referido, requisito informações, com urgência e prioridade, sobre o alegado na petição inicial cuja cópia segue anexa, no prazo máximo e improrrogável de 10 (dez) dias, nos termos do art. 12 da Lei n. 9.868/1999.”. In: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Op. cit.

Maior; (iii) Pacto federativo; (iv) Concessões celebradas com base na legislação anterior; e (v) Impossibilidade da modulações dos efeitos.<sup>286</sup>

No primeiro tópico, o Congresso Nacional demonstrou que os *royalties* e a participação especial deveriam ser um instrumento de distribuição dos lucros e da compensação proporcionalmente afetados aos entes federativos, para reequilibrar a divisão dos percentuais, e não uma fonte de enriquecimento desproporcional.<sup>287</sup>

No segundo tópico, argumentou que os entes federativos têm direito a compensação e participação dos *royalties*, em medida suficiente e adequada, não excluída a participação de terceiros, consoante a vontade do legislador da União, na exploração terrestre; e, na exploração marítima, esses entes têm direito a alguma participação, que pode ser diferenciada em função das consequências da exploração e de outros critérios estabelecidos em lei.<sup>288</sup>

Ainda, a concessão deste novo modelo de distribuição dos *royalties* não inviabilizará a compensação financeira dos Estados e Municípios produtores, que, atualmente, recebem mais do que o necessário ao financiamento de políticas relacionadas à mitigação e controle dos impactos sofridos, e passarão a receber somente o estritamente necessário para compensação.<sup>289</sup>

No terceiro item, defendeu que a Lei nº 12.734/2012 resgatou a observância do pacto federativo, pois afastou o privilégio de alguns entes da federação em detrimento dos demais, considerando o incremento do volume de produção e do preço do barril do petróleo, não havendo que se falar em violação da autonomia dos Estados confrontantes, haja vista que a edição dessa Lei é fruto do exercício da autonomia da União.<sup>290</sup>

No quarto tópico, aduziu que a lei impugnada não retroagiu para se aplicar às concessões já celebradas, isto porque as concessões já celebradas também não sofrem qualquer alteração pela edição dessa legislação; e, ainda, não

<sup>286</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>287</sup> Ibidem.

<sup>288</sup> Ibidem.

<sup>289</sup> Ibidem.

<sup>290</sup> Ibidem.

há aplicação retroativa da norma, porque não atinge os *royalties* já distribuídos sob a égide e pelos critérios estabelecidos na norma anterior (Lei do Petróleo)<sup>291</sup>. Assim sendo, não há qualquer afronta ao ato jurídico perfeito ou ao princípio da segurança jurídica.<sup>292</sup>

Ressalta-se, ainda, que a legislação questionada previu percentuais gradativos, contendo regras de transição, de modo a preservar os princípios expostos.<sup>293</sup>

Ademais, a própria natureza da atividade enseja a variação ou redução dos valores recebidos pelos Estados confrontantes, em decorrência da alteração do valor do barril do petróleo, o que demonstra a necessidade dos entes federativos terem uma programação orçamentária mais eficiente.<sup>294</sup>

Desse modo, não seria razoável exigir a imutabilidade da distribuição com fundamento nos princípios da segurança jurídica, do direito adquirido, da proteção à confiança e da boa-fé objetiva.<sup>295</sup>

Por último, o Congresso Nacional alegou que a lei em questão definiu um regime de transição que torna desnecessária qualquer intervenção do Poder Judiciário (STF), para declarar que a constitucionalidade da norma só tenha eficácia a partir de um determinado momento futuro, ou seja, a modulação dos efeitos temporais se torna inviável.<sup>296</sup>

---

<sup>291</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>292</sup> Ibidem.

<sup>293</sup> Ibidem.

<sup>294</sup> Ibidem.

<sup>295</sup> Ibidem.

<sup>296</sup> Ibidem.

### 3.3.2 Advocacia-Geral da União

A Advocacia-Geral da União se pronunciou, nos termos do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal<sup>297</sup>, acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917 apreciada pela Suprema Corte, pela improcedência da ação.<sup>298</sup>

O Advogado-Geral da União à época, Dr. Luís Inácio Lucena Adams, manifestou<sup>299</sup> sobre: (i) o contexto da aprovação da Lei nº 12.734/2012; (ii) a constitucionalidade dos dispositivos impugnados; e (iii) a inexistência de violação à garantia da segurança jurídica, direito adquirido, ato jurídico perfeito e boa-fé objetiva.<sup>300</sup>

Nesse sentido, a Advocacia-Geral da União explicitou que a distribuição das receitas de *royalties* e das participações especiais de petróleo eram extremamente concentradas na legislação anterior, inserida pela Lei do Petróleo<sup>301</sup>, sobretudo aos entes federados economicamente mais estruturados, quais sejam, Rio de Janeiro e São Paulo, do que os demais Estados e o Distrito Federal, o que levou à promulgação da Lei nº 12.734/2012, para permitir um reequilíbrio na distribuição das riquezas advindas com a exploração do petróleo.<sup>302</sup>

<sup>297</sup> “Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: [...] § 3º Quando o Supremo Tribunal Federal apreciar a inconstitucionalidade, em tese, de norma legal ou ato normativo, ***citará, previamente, o Advogado-Geral da União, que defenderá o ato ou texto impugnado.***”

<sup>298</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>299</sup> Veja a ementa desse Parecer: “Constitucional. Lei federal nº 12.734/12 que, mediante alterações promovidas nas Leis nº 9.478/97 e nº 12.351/10, estabelece novos percentuais de distribuição de petróleo e gás natural. Artigo 20, § 1º, da Constituição da República. Ausência de exclusividade quanto ao recebimento de participações governamentais por Estados e Municípios produtores e confrontantes. A imunidade prevista no artigo 155, § 2º, inciso X, alínea ‘b’, da Constituição Federal transcende a mera compensação financeira devida pelos prejuízos decorrentes da exploração de recursos naturais. Evolução da produção de petróleo e gás natural no País após a Constituição Federal de 1988. Observância dos princípios constitucionais federativo e da isonomia. Ainda que a disciplina constante das normas atacadas tenha reduzido os royalties e participações devidos aos Estados e Municípios produtores e confrontantes, o valor por eles percebido permanece, proporcionalmente, superior ao dos demais entes federados. Ausência de violação ao direito adquirido, ato jurídico perfeito e aos princípios da segurança jurídica e da boa-fé objetiva. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente”. In: *Ibidem*.

<sup>300</sup> *Ibidem*.

<sup>301</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>302</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Op. cit.

Noutro viés, o Advogado-Geral da União ressaltou que a Constituição Federal não define, por si só, os percentuais ou as parcelas das receitas de distribuição das participações governamentais reservadas aos entes federados produtores. Isto porque, esses critérios devem ser definidos pelo Congresso Nacional, no âmbito de seu poder discricionário – ou seja, opção político-legislativa exercida pelo legislador –, em observância ao artigo 20, § 1º, da Carta Magna. Assim sendo, os entes federados não possuem direito à permanência dos critérios de distribuição definidos anteriormente.<sup>303</sup>

Ainda que assim não fosse, as participações governamentais, previstas no artigo 20, § 1º, do Texto Constitucional, não devem ser interpretadas, exclusivamente, como mera compensação financeira aos Estados e Municípios produtores e confrontantes, devida pelos prejuízos decorrentes da perda de receitas fiscais pela tributação das operações com petróleo e gás natural.<sup>304</sup>

Por último, a Advocacia da União argumentou que as alterações trazidas pela Lei nº 12.734/2012 não violam a garantia da segurança jurídica, direito adquirido, ato jurídico perfeito e boa-fé objetiva, eis que essa lei prevê percentuais gradativos, de modo a permitir que os Estados e Municípios produtores e confrontantes se adéquem ao novo regramento. Portanto, verifica-se que esses entes não serão surpreendidos, bruscamente, com mudanças.<sup>305</sup>

### 3.3.3 Procuradoria-Geral da União

A Procuradoria-Geral da República opinou acerca do pedido de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917 – o qual foi deferido pela Ministra Cármen Lúcia –, com fundamento no artigo 12 da Lei nº 9.869/1999<sup>306</sup>, *“pelo conhecimento parcial dessa ação e, no mérito, pela procedência*

<sup>303</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>304</sup> Ibidem.

<sup>305</sup> Ibidem.

<sup>306</sup> “Art. 12. Havendo **pedido de medida cautelar**, o relator, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica, poderá, após a prestação das

*parcial do pedido, apenas para afastar a aplicabilidade imediata dos dispositivos impugnados, com base no princípio da programação e do equilíbrio orçamentários, a fim de que as alterações questionadas vigorem somente a partir do exercício financeiro de 2016”.*<sup>307</sup>

Ainda, o Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, requereu, “*em respeito ao princípio da colegialidade, imediata submissão do processo ao Plenário, para apreciar a decisão que suspendeu momocraticamente a eficácia das normas impugnadas*”.<sup>308</sup>

Ademais, o Procurador-Geral da República sustentou, no seu parecer<sup>309</sup>, os seguintes aspectos: (i) Alegação de ofensa ao artigo 20, § 1º, da Constituição Federal; (ii) Alegação de violação ao equilíbrio federativo; e, por fim, (iii) Incidência das novas regras nas concessões em vigor e manutenção do equilíbrio orçamentário dos entes federados.<sup>310</sup>

---

*informações, no prazo de dez dias, e a manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, sucessivamente, no prazo de cinco dias, submeter o processo diretamente ao Tribunal, que terá a faculdade de julgar definitivamente a ação.”*

<sup>307</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>308</sup> Ibidem.

<sup>309</sup> Eis o teor do Parecer ementado: “*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dispositivos acrescidos às Leis 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, pela Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012, e pela Medida Provisória 592, de 3 de dezembro de 2012. Alteração dos critérios de distribuição dos royalties e das participações especiais devidas pela exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos. Preliminar. Não conhecimento do pedido quanto às disposições da MP 592/2012, ante o encerramento de seu prazo de vigência. Medida cautelar deferida monocraticamente. Necessidade de submissão ao Plenário do Supremo Tribunal Federal. Imposição do princípio da colegialidade. Mérito. Conformidade com o art. 20, § 1º, da Constituição da República. Inexistência de direito exclusivo dos entes federativos confrontantes com poços de petróleo à compensação pela exploração. Distribuição de parcela a Estados não produtores e à União prevista na legislação pretérita, contra o argumento da natureza puramente indenizatória dos royalties. Ausência de afronta ao equilíbrio federativo. Imunidade tributária do ICMS sobre combustíveis criada para equilibrar ganhos decorrentes da exploração de petróleo. Norma legal que concorre para realização dos objetivos constitucionais de sociedade livre, justa e solidária, de garantia do desenvolvimento nacional, de erradicação da pobreza e da marginalização, de redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos (CR, art. 3º). Possibilidade de incidência das novas regras nas concessões em vigor. Inexistência de direito adquirido dos entes produtores. Inocorrência de quebra de contrato. Possível afronta ao princípio da programação e do equilíbrio orçamentários. Necessidade de preservar a sistemática anterior na vigência do plano plurianual em curso. Parecer pela submissão do agravo regimental contra a cautelar concedida de modo unipessoal ao Pleno do STF e pelo conhecimento parcial da ação; no mérito, pela procedência parcial do pedido, a fim de que as alterações questionadas vigorem somente a partir do exercício financeiro de 2016”. In: Ibidem.*

<sup>310</sup> Ibidem.

Com relação ao primeiro aspecto, o *Parquet* entendeu que somente ensejaria ofensa ao artigo 20, § 1º, da Constituição da República, se a norma questionada (Lei nº 12.734/2012) não estabelecesse toda forma de compensação aos entes federativos em cujo território se dá a exploração, que não é o caso, pois essa legislação distribui expressiva parcela dos *royalties* e da participação especial sobre a produção de petróleo aos Estados e Municípios produtores e confrontantes com área de exploração.<sup>311</sup>

No tocante ao segundo item, o Ministério Público Federal aduziu que a exceção criada na sistemática do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), prevista no artigo 155, § 2º, inciso X, alínea “b”, da Carta Republicana<sup>312</sup>, veio como forma de equilibrar os ganhos decorrentes da exploração do petróleo.<sup>313</sup>

Outrossim, a Procuradoria-Geral da República salientou-se que a manutenção do regime anterior, qual seja, definida pela Lei nº 9.478/1997<sup>314</sup> (Lei do Petróleo), pretendida pelos Estados produtores, seria para perpetuar concentração espacial dos recursos advindos da exploração do petróleo, o que resultaria na guerra fiscal. Ainda, a divisão desses recursos, quase que exclusivamente aos Estados e Municípios produtores, conforme no modelo anterior, impossibilitaria a redução de desigualdades regionais consagrada no artigo 3º, inciso III, da Carta Magna.<sup>315</sup>

Quanto à terceira tese, o Procurador-Geral da República manifestou que a incidência das novas regras nas concessões em vigor não gera ruptura contratual, tampouco revisão de termos de negócios jurídicos correlatos. Isto porque, os Estados não detêm legitimidade para se estabelecerem condições de concessão,

<sup>311</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>312</sup> “Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] X - não incidirá: [...] b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;”

<sup>313</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Op.cit.

<sup>314</sup> BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>315</sup> “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;”

de contratação, de exploração, de comercialização ou de remuneração da atividade, o que fica na esfera de deliberação entre a União – titular dos bens – e os agentes econômicos que exerçam a atividade de exploração.<sup>316</sup>

Por fim, salientou na necessidade de se preservar a sistemática anterior consagrada, ao menos durante o período coincidente com a vigência do plano plurianual em curso, até o exercício de 2015, assim, resguardando o planejamento antecipado e viabilizando a aplicação da norma sem maior dano, de modo a evitar colisão ao princípio da programação e do equilíbrio orçamentário.<sup>317</sup>

### ***3.4 A Necessidade de Submeter a Decisão Liminar deferida Monocraticamente ao Plenário do Supremo Tribunal Federal***

A Ministra Cármen Lúcia proferiu decisão monocrática, em sede de liminar, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, em virtude da excepcional urgência configurada, a qual deveria ser referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal logo em seguida.<sup>318</sup>

Nesse sentido, o Procurador-Geral da República manifestou, em seu parecer, para que a decisão liminar fosse imediatamente submetida ao Plenário da Corte, em respeito ao princípio da colegialidade.<sup>319</sup>

É importante destacar que o artigo 21, incisos IV e V, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal expõe que o Relator deverá submeter, em caso de urgência, as medidas cautelares ao referendo do Plenário ou da Turma, quando necessárias à proteção de suscetível de grave dano de incerta reparação,

<sup>316</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>317</sup> Ibidem.

<sup>318</sup> BRASIL. **Notícias STF**: Em liminar, ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos royalties. 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>319</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Op. cit.

ou mesmo para garantir a eficácia da posterior decisão da causa, ao referendo do Plenário ou da Turma.<sup>320</sup>

Ademais, o artigo 10 da Lei nº 9.868/1999 consagra que a medida liminar na ação direta de inconstitucionalidade deverá ser concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal (Princípio da Colegialidade).<sup>321</sup>

Contudo, a medida liminar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917 ainda não foi referendada pelo Plenário da Suprema Corte – há mais de três anos –, enquanto isso, as normas inseridas na Lei nº 12.734/2012 estão suspensas, o que acarretou num prejuízo orçamentário, no montante de R\$ 15,7 bilhões – somente no período de abril de 2013 até dezembro de 2014 – aos Estados e Municípios<sup>322</sup>, com exceção ao Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo.<sup>323</sup>

Outro ponto relevante, é que o artigo 170, § 1º, do Regimento Interno da Suprema Corte aduz que, se houver pedido de medida cautelar, o Relator

<sup>320</sup> “Art. 21. São atribuições do Relator: [...] IV – submeter ao Plenário ou à Turma, nos processos da competência respectiva, medidas cautelares necessárias à proteção de direito suscetível de grave dano de incerta reparação, ou ainda destinadas a garantir a eficácia da ulterior decisão da causa; V – determinar, em caso de urgência, as medidas do inciso anterior, ad referendum do Plenário ou da Turma;”

<sup>321</sup> “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.”

<sup>322</sup> Cf. “Só para termos uma ideia daquilo que denomino, alegoricamente, de ‘efeitos similares aos de medida provisória’: o resultado da demora na decisão pelo STF em modo full bench tem gerado um enorme prejuízo aos cofres públicos dos Estados. Com exceção de Rio de Janeiro e Espírito Santo, todos os demais estados vêm deixando de receber valores substanciais da distribuição dos royalties. Após a suspensão liminar da Lei 12.734/2012 eles deixaram de receber em um ano os seguintes valores: Acre –R\$ 193.406.356,00; Alagoas – R\$ 258.349.043,00; Amazonas – R\$ 199.958.610,00; Amapá – R\$ 186.827.262,00; Bahia – R\$ 707.535.775,00; Ceará – R\$ 527.609.273,00; Distrito Federal – R\$ 41.709.142,00; Goiás – R\$ 299.327.049,00; Maranhão – R\$ 539.078.045,00; Minas Gerais –R\$ 764.492.095,00; Mato Grosso – R\$ 194.382.497,00; Mato Grosso do Sul – R\$ 131.641.564,00; Pará – R\$ 461.035.749,00; Paraíba – R\$ 355.544.030,00; Pernambuco – R\$ 489.672.006,00; Piauí – R\$ 329.811.936,00; Paraná – R\$ 434.726.107,00; Rio Grande do Norte – R\$ 179.635.629,00; Rondônia – R\$ 177.927.815,00; Roraima – R\$ 139.226.897,00; Rio Grande do Sul –R\$ 323.546.138,00; Santa Catarina – R\$ 186.805.671,00; Sergipe – R\$ 138.152.166,00; São Paulo – R\$ 93.389.160,00; Tocantins – R\$ 277.574.795,00.”. In: STRECK, Lenio Luiz. A decisão de um ministro do STF pode valer como medida provisória? **Revista Consultor Jurídico**, 4 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2014-dez-04/senso-incomum-decisao-ministro-stf-valer-medida-provisoria#author>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>323</sup> BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **Sete trimestres de produção de petróleo sobre os efeitos da suspensão dos artigos da Lei 12.734/2012, pela liminar concedida nos autos da ADI 4.917**. Brasília: CNM, v. 8, n. 12, p. 91-95, 2016.

deverá submeter ao Plenário e somente após a decisão solicitará as informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, bem como ao Congresso Nacional.<sup>324</sup>

Entretanto, a Ministra Cármen Lúcia solicitou informação, em 29 de novembro de 2013, ao Congresso Nacional, ou seja, anteriormente de submeter a medida cautelar ao Plenário.<sup>325</sup>

Conclui-se que a Ministra Cármen Lúcia deveria ter submetido à decisão deferida liminarmente na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, para ser referendada pelo Plenário daquela Corte, em face do relevante interesse de ordem pública e econômica (orçamentária) que envolve a matéria.<sup>326</sup>

---

<sup>324</sup> “Art. 170. O Relator pedirá informações à autoridade da qual tiver emanado o ato, bem como ao Congresso Nacional ou à Assembleia Legislativa, se for o caso. § 1º Se houver pedido de medida cautelar, o Relator submetê-la-á ao Plenário e somente após a decisão solicitará as informações.”

<sup>325</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF**. Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

<sup>326</sup> Cf. Artigo 170, § 3º, do RISTF: “Se, ao receber os autos, ou no curso do processo, o Relator entender que a decisão é urgente, em face do **relevante interesse de ordem pública** que envolve, poderá, com prévia ciência das partes, submetê-lo ao conhecimento do Tribunal, que terá a faculdade de julgá-lo com os elementos de que dispuser.”

## CONCLUSÃO

Com o modelo adotado pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), a distribuição das receitas de *royalties* e de participação especial de petróleo, extraído em mar, tornou-se uma fonte de enriquecimento desproporcional aos entes federados confrontantes com a plataforma continental.

Isto porque, a partilha de *royalties* do petróleo concentrava-se aos Estados e Municípios confrontantes, a qual privilegiava principalmente os Estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que são os entes economicamente mais estruturados, em detrimento dos demais.

Muito embora a Constituição Federal, no seu dispositivo § 1º do artigo 20, assegura a compensação financeira aos entes federados pela exploração do petróleo, os *royalties* e a participação especial do petróleo devem ser distribuídos proporcionalmente aos Estados e Municípios, na medida em que eles forem afetados pelos impactos sofridos decorrente desta atividade econômica.

Neste viés, o Congresso Nacional promulgou a Lei dos *Royalties* (Lei nº 12.734/2012) para equilibrar a distribuição dos percentuais dos *royalties* do petróleo e, por conseguinte, reequilibrar o pacto federativo (artigo 155, § 2º, inciso X, alínea “b”, da CF) e reduzir as desigualdades regionais (artigo 3º, inciso III, da CF). Além disso, os critérios de distribuição definidos em lei infraconstitucional podem ser alterados consoante a vontade do legislador, desde que não seja excluída a participação desses entes.

Porém, os entes federados confrontantes pretendiam manter esse regime, com a finalidade de perpetuar a concentração territorial dos recursos provenientes da exploração do petróleo, o que acarretaria em desequilíbrio ao pacto federativo (guerra fiscal). Assim sendo, eles ajuizaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade para questionarem a legislação dos *royalties*.

A análise desta monografia possibilitou a perceber que a Lei dos *Royalties* não afronta o direito adquirido, o princípio da segurança jurídica e o ato jurídico perfeito, eis que a norma não retroagiu para se aplicar às concessões já realizadas, tampouco os termos dos negócios jurídicos celebrados foram revistos.

Além disso, a legislação correlata criou regras de transição, com percentuais de distribuição dos *royalties* do petróleo gradativos, para permitir que os entes federados se adêquem ao novo regramento e não sejam surpreendidos, bruscamente, com essas alterações.

Noutro giro, notou-se que a Lei dos *Royalties* também não viola os princípios da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da boa-fé objetiva, uma vez que a própria oscilação no valor do barril do petróleo – natureza dessa atividade econômica –, por si só, provoca variação (desequilíbrio) orçamentária aos Estados e Municípios, o que demonstra a necessidade deles adotarem uma programação orçamentária mais eficiente. Para se evitar colisão ao princípio da programação e do equilíbrio orçamentário, a Lei do Petróleo aplicaria, durante o período que coincidir com a vigência do plano plurianual, até o exercício de 2015.

Ante o exposto, verificou-se que a Lei dos *Royalties* não viola qualquer dispositivo contido na Constituição da República Federativa do Brasil, inclusive seria até razoável exigir mudanças nas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo, diante da descoberta do pré-sal.

Concluiu-se que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, a Ministra Cármen Lúcia deveria ter submetido a decisão liminar para referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal, em virtude do enorme prejuízo orçamentário causado aos demais Estados e Municípios enquanto perdurar este embate jurídico.

Por fim, faz-se necessário aguardar o posicionamento da Suprema Corte acerca do tema.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. Os Royalties do Petróleo e a Impossibilidade de sua Partilha Igualitária entre os Entes Federativos. **RFPTD**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Federalismo, isonomia e segurança jurídica**: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://s.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

BRASIL. Confederação Nacional de Municípios. **A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil**. Brasília: CNM, v. 1, n. 17, p. 198-202, 2009.

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios. **A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo – Discussões STF**. Brasília: CNM, v. 5, n. 15, p. 189-198, 2013.

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties**: Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira. Brasília: CNM, 2010.

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios. **Royalties de petróleo e gás**: Um resumo da luta Municipalista em 2010. Brasília: CNM, v. 3, n. 3, p. 42-57, 2011.

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios. **Sete trimestres de produção de petróleo sobre os efeitos da suspensão dos artigos da Lei 12.734/2012, pela liminar concedida nos autos da ADI 4.917**. Brasília: CNM, v. 8, n. 12, p. 91-95, 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0001.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del0523.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0523.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm)>. Acesso em: 08 de jun. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 1.785, de 13 de maio de 1980**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1785.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3257.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7453.htm)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.001, de 13 de março de 1989.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12276.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 592, de 3 de dezembro de 2012.** Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/592.htm)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF:** Governadores do ES e RJ ajuízam ADIs contra Lei dos Royalties. 15 mar. 2013. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233573>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Notícias STF:** Em liminar, ministra Cármen Lúcia suspende dispositivos da nova lei dos royalties. 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **A Constituição e o Supremo – 5. ed. atual. até a EC 90/2015.** Brasília: STF, 2016. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/a\\_constituicao\\_o\\_e\\_o\\_supremo\\_5a\\_edicao.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoLegislacaoAnotada/anexo/a_constituicao_o_e_o_supremo_5a_edicao.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.917/DF.** Plenário. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Intimado(s): Presidente da República; Congresso Nacional. Relator(a): Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 18 mar. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 228.800-5/DF.** Primeira Turma. Recorrente: Mineração Taboca Ltda. Recorrido(s): União Federal; Estado do Amazonas; Município de Presidente Figueiredo. Relator(a): Ministra Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 nov. 2001. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=252741>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

BUSTAMANTE, L. A. C. **A Frustração com a Partilha de Produção:** o leilão do campo de Libra. Brasília: Senado Federal, 2015. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 168). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td168>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

FARO, Júlio Pinheiro; GOMES, Marcelo Sant'anna Vieira. A Inconstitucionalidade da Redistribuição dos Royalties do Petróleo. **Consulex:** Revista Jurídica, Brasília, v.16, n.369, p.20-21, jun./ 2012.

GOMES, Carlos Jacques Vieira. **O Marco Regulatório da Prospecção de Petróleo no Brasil:** o Regime de Concessão e o Contrato de Partilha de Produção. Brasília: Senado Federal, 2009. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 55). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-55-o-marco-regulatorio-da-prospeccao-de-petroleo-no-brasil-o-regime-de-concessao-e-o-contrato-de-partilha-de-producao>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

GUALBERTO, Daniela Cristina Moura. Breve análise da legislação do Pré-Sal – Ausência de contradição entre os seus dispositivos. **Fórum Administrativo:** FA, Belo Horizonte, v. 14, n. 157, p. 45-50, mar. 2014.

GUEDES, Sânzia Mirelly da Costa; MARQUES JÚNIOR, José Carlos. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. **Revista Direito E-Nergia,** Universidade Federal do

Rio Grande do Norte, v. 8, n. 5, p. 16-30, ago-dez. 2013.

LIMA, Paulo César Ribeiro. **Análise da Proposta de Retorno do Regime de Concessão no Pré-Sal e em Áreas Estratégicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <<http://www.aepet.org.br/uploads/paginas/uploads/File/estudo-concessao-versus-partilha-revisado.pdf>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e a ação a ser julgada pelo STF**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Estudos e Notas Técnicas. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/files/2013\\_3587\\_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf](http://www.aslegis.org.br/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf)>. Acesso em: 08 jun. 2016.

MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. **Comentários à Lei do Petróleo**. 2ª Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, Samuel Cunha de. Distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados (Lei nº 12.734/2012). **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 19, n. 3958, 3 maio 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

PENNAS, Fernanda. Aspectos constitucionais da exploração de petróleo e gás natural e o panorama de exploração do pré-sal. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 16 – jul./dez. 2010.

QUINTANS, Luiz Cezar Pazos. Os “royalties” do petróleo na legislação brasileira e a Emenda Ibsen. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2480, 16 abr. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/14698/os-royalties-do-petroleo-na-legislacao-brasileira-e-a-emenda-ibsen>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

ROLIM, Derance Amaral. **Royalties**: competência dos estados, do distrito federal e dos municípios para fiscalizar estas receitas. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11251](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11251)>. Acesso em: 8 jun. 2016.

SANTOS, José Ricardo Ferreira dos. Um breve ensaio sobre o controle preventivo judicial de constitucionalidade do processo legislativo das emendas (parlamentar) de redistribuição dos royalties da exploração de petróleo. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v.10, n.113, p.23-24, jul./ 2010.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. Royalties do Petróleo. **Boletim de Direito Municipal**, São Paulo, v.20, n.11, p.820-824, nov./nov. 2004.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SPRINGER, Paulo. **Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?**. Brasília: Brasil Economia e Governo, 2011. Disponível em: <<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2011/03/14/qual-a>>

diferenca-entre-regime-de-partilha-e-regime-de-concessao-na-exploracao-do-petroleo/>. Acesso em: 08 jun. 2016.

VIEGAS, Paulo Roberto Alonso. **Aspectos da MP Nº 592, de 2012, sobre a distribuição de Royalties e Outras Participações Governamentais na Exploração de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: Senado Federal, 2012. Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 119). Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-119-aspectos-da-mp-no-592-de-2012-sobre-a-distribuicao-de-royalties-e-outras-participacoes-governamentais-na-exploracao-de-petroleo-e-gas-natural>>. Acesso em: 08 jun. 2016.