

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

MARIANA BORGES FRIZZERA PAIVA LYRIO

**LIMITES DA DOUTRINA JURÍDICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PARA
ANALISAR A DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO**

BRASÍLIA 2015

MARIANA BORGES FRIZZERA PAIVA LYRIO

**LIMITES DA DOUTRINA JURÍDICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PARA
ANALISAR A DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição. Linha de Pesquisa: Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

Orientador:
Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Brasília
2015

MARIANA BORGES FRIZZERA PAIVA LYRIO

**LIMITES DA DOUTRINA JURÍDICA CONSTITUCIONAL BRASILEIRA PARA
ANALISAR A DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de Concentração: Direito, Estado e Constituição. Linha de Pesquisa: Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Márcio Cammarosano
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP

Prof. Dr. Valcir Gassen
Universidade de Brasília - UnB

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Penha e Jader, pelo exemplo, por me ensinarem desde cedo o valor da educação e da determinação, e pelo apoio incondicional.

À minha avó, Jeny, pelo carinho e por suas orações, para que tudo desse certo em minha vida.

Ao meu irmão, Mateus, pelo incentivo, admiração e amizade.

Ao meu orientador, Prof. Marcus Faro de Castro, pela confiança e pelo apoio que tornaram possível a realização desse objetivo.

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivos: a) demonstrar as limitações das categorias jurídicas propostas pelas visões dominantes no direito constitucional brasileiro para considerar claramente fatos econômicos e políticos e, ao mesmo tempo, referenciais normativos que reflitam preocupações com a fruição de direitos capazes de conduzir à realização de aspirações de justiça da sociedade; b) propor novas categorias jurídicas para o tratamento jurídico da problemática de distribuição dos *royalties* e participações especiais (PE) do petróleo entre os entes federativos no Brasil; e c) apresentar, com base nas categorias jurídicas propostas, os fundamentos relevantes para a decisão sobre a controvérsia delineada. Para tanto, são apresentadas: a sistemática legal de partilha dos *royalties* e PE do petróleo mais recente (Leis nº 9.478/97 e 12.351/10), as mudanças propostas pelo Legislativo para redistribuir essas receitas e as ações judiciais intentadas com o objetivo de impedir as modificações aprovadas pelo legislador. Posteriormente, são caracterizadas as visões dominantes no direito constitucional brasileiro – neoconstitucionalismo e dogmática jurídica – e apresentadas, de modo sintético, algumas perspectivas de pensamento dessas visões. Com base em caracterizações críticas de tais visões dominantes, o trabalho argumenta que as categorias jurídicas por elas propostas são limitadas em sua capacidade de refletir fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes. Como parte do esforço de caracterização das limitações do discurso do direito constitucional brasileiro, são também estudados e classificados, com base em análise de conteúdo, os fundamentos usados por atores envolvidos no debate sobre a partilha do pré-sal: os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os demais atores processuais, os juristas e economistas. A partir desse exame é analisado: qual dos três poderes e qual dos dois lados (contrário ou favorável à redistribuição) utiliza fundamentos mais aptos a refletir fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes e ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade. Por fim, são sugeridas novas características para a análise jurídica acerca da problemática de partilha do pré-sal e apresentados os fundamentos relevantes para que a controvérsia passe a se apoiar em fundamentos aptos a adequar as soluções políticas à realidade e aos objetivos que devem ser buscados pelo direito: proporcionar a fruição mais efetiva de direitos fundamentais e humanos pelos indivíduos e grupos, contribuindo para diminuir a desigualdade social, econômica e regional.

Palavras-chave: Distribuição de *royalties* e PE do petróleo. Neoconstitucionalismo. Dogmática. Fatos políticos e econômicos. Realidade. Interdisciplinaridade. Consequências das decisões. Fruição de direitos humanos e fundamentais.

ABSTRACT

The present essay aims to: a) demonstrate the limitations of the dominant views about Brazilian constitutional law to clearly consider economic and political facts and, at the same time, bring to the fore normative references that reflect concerns about the enjoyment of rights as means to realize justice aspirations of society; b) propose alternative categories for the legal treatment of the distribution of oil royalties between the federal entities of the Brazilian state; c) submit, based on the legal categories proposed, the relevant grounds for deliberation regarding the outlined controversy. Therefore, the work presents the legal system of distribution of oil royalties existing in Brazil, the changes proposed by the Legislature to redistribute these revenues and the lawsuits brought by stakeholders in order to prevent the changes approved by the legislature. The essay then characterizes the views about constitutional law that are prevalent among Brazilian lawyers, namely: neoconstitutionalism and legal dogmatics. The essay also presents, in summary form, some perspectives of thought of these visions. Subsequently, the essay argues that the legal categories put forward by the dominant vies on Brazilian constitutional law are limited in their ability to reflect economic facts and political choices. Moreover, the work employs the method of "Content Analysis" to study the arguments used by the actors involved in the debate on the distribution of oil royalties: the Legislative, Executive and Judiciary, other stakeholders that are parties to legal actions. Based on this analysis, the essay presents some conclusions and examines: which of the three branches of the Brazilian state and which group of stakeholders (those in favor or against the redistribution of oil royalties) rely more on language that is able to reflect economic facts and political choices and recognizable ideals of justice. Finally, the work proposes new legal and interdisciplinary categories to be employed in deliberations about the distribution of proceeds resulting from the pre-salt exploration and presents the relevant grounds that may be useful in tailoring policy solutions attuned to factual reality while helping to achieve goals such as the reduction of social, economic and regional inequalities.

Key-words: Distribution of oil royalties. Neoconstitucionalism. Dogmatic. Economic facts. Political choices. Reality. Interdisciplinarity. Consequences of decisions. Enjoyment of rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1. A DISTRIBUIÇÃO DOS FRUTOS DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO: EVOLUÇÃO RECENTE	12
1.1. SISTEMÁTICA LEGAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (PE) DO PETRÓLEO	12
1.1.1. Regime de concessão.....	12
1.1.2. Regime de partilha de produção	16
1.1.3. A hiperconcentração de recursos e seus efeitos.....	17
1.2. HISTÓRIA LEGISLATIVA RECENTE (PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988) ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO	24
1.3. AÇÕES JUDICIAIS INICIADAS CONTRA A NOVA SISTEMÁTICA DE DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS	28
2. UMA CARACTERIZAÇÃO DAS VISÕES DOMINANTES NO DIREITO CONSTITUCIONAL	30
2.1. INTERPRETAÇÃO DOGMÁTICA DO DIREITO	32
2.2. O NEOCONSTITUCIONALISMO	39
2.3. PONTOS DE CONVERGÊNCIA ENTRE O NEOCONSTITUCIONALISMO E A DOGMÁTICA JURÍDICA.....	48
2.4. LIMITAÇÕES DAS VISÕES DOMINANTES NO DIREITO CONSTITUCIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DA PARTILHA DO PRÉ-SAL	55
3. FUNDAMENTOS UTILIZADOS NO DEBATE ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE DO PETRÓLEO.....	61
4. PARA ALÉM DOS LIMITES DAS CATEGORIAS JURÍDICAS CONVENCIONAIS	73
4.1. NOVAS CARACTERÍSTICAS DA ANÁLISE JURÍDICA: ALGUMAS SUGESTÕES.....	73
4.1.1. Análise de dados empíricos, a fim de compatibilizar a decisão com a realidade 73	
4.1.2. Necessidade de diálogo com outras disciplinas (interdisciplinaridade) .	74
4.1.3. Análise das consequências da decisão judicial.....	77
4.1.4. Buscar objetivos como: maior fruição de direitos fundamentais e humanos e menor desigualdade social, econômica e regional.....	79

4.2. FUNDAMENTOS RELEVANTES PARA UMA DECISÃO ADEQUADA ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO	82
CONCLUSÃO.....	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
TABELA 1 – ATOS LEGISLATIVOS RELEVANTES.....	105
TABELA 2 – PROCESSOS JUDICIAIS RELEVANTES	128
TABELA 3 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO LEGISLATIVO: FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE	141
TABELA 4 – FUNDAMENTOS DO LEGISLATIVO CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE	154
TABELA 5 - FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO EXECUTIVO	163
TABELA 6: FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO JUDICIÁRIO.....	165
TABELA 7 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELOS DEMAIS ATORES PROCESSUAIS FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE.....	168
TABELA 8 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELOS DEMAIS ATORES PROCESSUAIS CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE	184
TABELA 9 – POSICIONAMENTOS DE JURISTAS E ECONOMISTAS: CONTRA E A FAVOR DA REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE	197
TABELA 10 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS POR JURISTAS E ECONOMISTAS FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE	199
TABELA 11 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS POR JURISTAS E ECONOMISTAS CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> E PE.....	211

INTRODUÇÃO

Desde a descoberta de petróleo abaixo da camada de sal (pré-sal¹), no ano de 2006, na Bacia de Campos² muito se tem debatido a respeito de como se dará a distribuição dos recursos advindos da sua exploração.

Atualmente, como consequência de negociações políticas e tentativas de construção institucional, formaram-se consensos políticos, embora frágeis, sobre as possibilidades de adoção de regimentos em torno de dois regimes utilizados para a pesquisa e exploração de petróleo: (i) o de concessão e (ii) o de partilha de produção. Em ambos os regimes estabelecidos, há leis especiais que adotam regras específicas sobre diversos aspectos e consequências desta atividade econômica.

Os principais diplomas legais que estruturam cada um dos regimes são:

- a) para o regime de concessão: a Lei nº 9.478/1997; e
- b) para o regime de partilha de produção: a Lei nº 12.351/2010.

As regras relativas a ambos os regimes, contudo, foram submetidas a revisões em anos recentes, em decorrência de múltiplas iniciativas, encaminhadas por diversos canais institucionais, refletindo o interesse de políticos de vários estados da federação em obter para suas regiões parcelas maiores dos frutos da exploração do petróleo e gás do pré-sal, conforme se descreve nos parágrafos a seguir.

De acordo com a Lei nº 9.478/97, os critérios de distribuição de *royalties* e PE, sob o regime de concessão privilegiam os estados e municípios produtores, confrontantes e aqueles

¹ “O termo pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000m. O termo pré é utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros.” (Perguntas e respostas sobre o pré-sal. Disponível em: <<http://sites.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2015).

² “Em 2004 foram perfurados alguns poços em busca de óleo na Bacia de Santos. É que ali haviam sido identificadas, acima da camada de sal, rochas arenosas depositadas em águas profundas, que já eram conhecidas. Se fosse encontrado óleo, a ideia era aprofundar a perfuração até chegar ao pré-sal, onde os técnicos acreditavam que seriam encontrados grandes reservatórios de petróleo.

Em 2006, quando a perfuração já havia alcançado 7.600m de profundidade a partir do nível do mar, foi encontrada uma acumulação gigante de gás e reservatórios de condensado de petróleo, um componente leve do petróleo. No mesmo ano, em outra perfuração feita na Bacia de Santos, a Companhia e seus parceiros fizeram nova descoberta, que mudaria definitivamente os rumos da exploração no Brasil. A pouco mais de 5 mil metros de profundidade, a partir da superfície do mar, veio a grande notícia: o poço, hoje batizado de Tupi, apresentava indícios de óleo abaixo da camada de sal. O sucesso levou à perfuração de mais sete poços e em todos encontrou-se petróleo. O investimento valeu a pena.” (Perguntas e respostas sobre o pré-sal. Disponível em: <<http://sites.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2015).

que são afetados de alguma maneira por operações relacionadas com essa atividade³. A título de exemplo, vale observar que, no ano de 2007, o Estado do Rio de Janeiro concentrou 84,5% dos *royalties* transferidos aos estados. No que tange aos municípios, apenas 907 dos 5.562 municípios brasileiros foram contemplados, sendo que os dez maiores beneficiados entre os municípios concentraram 61,34% de todos os recursos, índice que sobe para 99% se considerados os 230 municípios mais favorecidos. O Município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, recebeu 24,25% do total dos *royalties* destinados aos municípios de todo o país⁴.

No ano de 2009, o Município de Campos também foi o maior beneficiário em valores brutos, obtendo R\$ 775.875.811,13 a título de *royalties* e PE. Se considerado o valor *per capita*, o Município aparece em 8º lugar no ranking, tendo recebido R\$ 1.787, 85 de *royalties* e PE por cada habitante. O Município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, foi o que ocupou o 1º lugar, se considerado o valor *per capita*, sendo beneficiado com R\$ 6.196,72 por habitante⁵.

Apesar da grande quantidade de recursos recebidos, 21,76% da população do Município de Presidente Kennedy encontrava-se na pobreza em 2010 e 6,8% na indigência⁶.

Por conta da hiperconcentração de recursos em poucos estados e municípios, gerada pelos critérios de distribuição definidos na Lei nº 9.478/97 e após diversas tentativas de mudança das regras de partilha pelo Congresso Nacional, foi proposto e aprovado o Projeto de Lei nº 448/11⁷, de autoria do Senador Wellington Dias (PT/PI), no Senado Federal⁸, o qual foi confirmado pela Câmara dos Deputados (PL nº 2565/11, na Câmara). O projeto, apresentado por um representante de estado não produtor de petróleo, estabelecia novas regras de distribuição de *royalties* e PE que tornavam a distribuição desses recursos mais equânime.

³ Vale a pena explicar que os estados e municípios são considerados **produtores** quando a exploração do petróleo se dá em seu território, portanto, extração em terra (*onshore*). São **confrontantes** aqueles estados e municípios localizados em área limítrofe com as bacias em que se ocorre a atividade petrolífera (extração *offshore*). Os entes **afetados** são aqueles impactados de outras maneiras pela atividade, como os que possuem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

⁴ AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 242, dez. 2008.

⁵ Cf. Tabelas 1 e 2 (POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 472, abr./jun. 2011).

⁶ Cf. ANEXO V. % da população na pobreza e na indigência em 2010 (MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: avaliação e propostas de melhoria*. Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: <http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan_201282717367.pdf>. Acesso em 22 fev. 2015).

⁷ Redação final do PL/SF nº 448/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101405>. Acesso em: 5 fev. 2015.

⁸ O Projeto foi aprovado, no Senado, na forma de Substitutivo apresentado pelo Senador Vital do Rêgo.

Em 30/11/12, a Presidente Dilma Rousseff sancionou parcialmente o referido projeto (Lei nº 12.734/12). O veto recaiu sobre os dispositivos que redistribuíam *royalties* e PE. Contudo, o Congresso Nacional derrubou o veto em 6/3/13, mantendo na Lei nº 12.734/12 a redação aprovada pelo Legislativo, que beneficia os estados e municípios não produtores.

A Lei nº 12.734/12 modificou sobremaneira a distribuição dos *royalties* e participações especiais. Exemplificando, de acordo com os novos critérios de rateio previstos pela Lei nº 12/734/12 para o regime de concessão, os municípios produtores deixam de receber os 26,25% de *royalties* na exploração em mar, percentual assim fixado pela Lei nº 9.478/97, para deter apenas 4%, após o período de transição estabelecido na nova lei (até 2020). Ademais, as novas regras destinam 54% desses ganhos ao Fundo de Participação Especial dos Estados e Municípios, ao invés dos 8,75% destinados pela Lei nº 9.478/97⁹.

Após a derrubada do veto pelo Congresso Nacional foram propostas quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal, postulando o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.734/12 que alteram as regras de partilha de *royalties* e PE ou, subsidiariamente, o reconhecimento da impossibilidade de sua aplicação às rendas geradas pelos campos de petróleo já licitados. As ações foram propostas pelos Governadores dos Estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e de São Paulo, e pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

A Relatora das ações, Ministra Cármen Lúcia, deferiu medida cautelar nos autos da ADI nº 4.917, de autoria do Governador do Estado do Rio de Janeiro, determinando a suspensão dos artigos da Lei nº 12.734/12 que alteravam as regras de distribuição dos *royalties* e PE.

Diante da existência de diversas tentativas de mudança das regras de distribuição das receitas do petróleo pelo Parlamento, que serão melhor apresentadas no decorrer do trabalho, bem como considerando o grande volume dos recursos, que podem ser aplicados em prol do desenvolvimento econômico e social do país, é fundamental que a decisão sobre a partilha do pré-sal seja tomada com base em fundamentos jurídicos que reflitam claramente fatos e escolhas políticos e econômicos e contemplem, ao mesmo tempo, ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade como um todo.

Objetivando contribuir para explicitar quais seriam tais fundamentos jurídicos – que serão denominados fundamentos relevantes –, no que se refere à exploração do petróleo e à destinação de seus frutos financeiros no Brasil, o presente trabalho,

⁹ Relatório parcial da Comissão do Pacto Federativo. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1>>. Acesso em: 20 de fev. 2015.

apresentará, no Capítulo 1, a evolução recente acerca da distribuição dos *royalties* e PE, no âmbito dos Poderes Legislativo (tentativas de alteração das regras de distribuição) e Judiciário (ações judiciais propostas contra as tentativas de mudança). Em seguida, nos Capítulos 2 e 3, a) analisará se as ideias e modos de análise dominantes no direito constitucional brasileiro (dogmática e neoconstitucionalismo) são capazes de fornecer fundamentos jurídicos que reflitam fatos e escolhas políticos e econômicos e contemplem os ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade; e b) investigará se as teses dominantes no âmbito do direito constitucional brasileiro foram utilizadas pelos diversos atores que participam do debate sobre a partilha do pré-sal (a saber: Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, demais atores processuais e posicionamentos de juristas e economistas). O trabalho indicará também que as doutrinas jurídicas dominantes, bem como os fundamentos utilizados pelo Poder Judiciário (responsável pela decisão que atualmente prevalece) são limitados em sua capacidade de considerar claramente fatos econômicos e políticos e ao mesmo tempo referenciais normativos, que reflitam preocupações com a fruição de direitos e realizem aspirações de justiça da sociedade. No Capítulo 4, o trabalho proporá novas categorias jurídicas para que o tratamento jurídico da controvérsia já delineada passe a se apoiar em fundamentos aptos a adequar as soluções políticas à realidade e aos objetivos que devem ser buscados pelo direito: proporcionar a fruição mais efetiva de direitos fundamentais e humanos pelos indivíduos e grupos contribuindo para diminuir a desigualdade social, econômica e regional.

1. A DISTRIBUIÇÃO DOS FRUTOS DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO: EVOLUÇÃO RECENTE

O presente capítulo tem por objetivo expor o debate existente acerca da distribuição dos *royalties* e participações especiais (PE) do petróleo, o que inclui: a) explicar a sistemática legal de distribuição desses recursos, composta por dois regimes de exploração e produção do petróleo – concessão e partilha de produção –; b) descrever a história legislativa recente (pós Constituição de 1988) acerca da distribuição dos *royalties* e participações especiais do petróleo, isto é, as tentativas de mudança das regras de distribuição e os debates ocorridos no Parlamento em torno do tema; c) descrever as ações judiciais ajuizadas em face das tentativas de alteração dos critérios de distribuição dos *royalties* e PE.

1.1. SISTEMÁTICA LEGAL DE DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS (PE) DO PETRÓLEO

Desde a descoberta de petróleo abaixo da camada de sal nas Bacias de Campos, de Santos e do Espírito Santo (pré-sal), no ano de 2006, muito se tem debatido a respeito de como se dará a distribuição dos recursos advindos da sua exploração.

Atualmente, existem dois regimes utilizados para a pesquisa e exploração de petróleo: o de concessão e o de partilha de produção.

1.1.1. Regime de concessão

De acordo com o regime de concessão, disciplinado pela Lei nº 9.478/97, a propriedade do petróleo extraído na área objeto da concessão é exclusiva do concessionário, que deve pagar retribuições financeiras ao ente público pela exploração: as participações governamentais, conforme explica Artur Watt Neto:

Por esse regime, o Estado outorga a um particular o direito de explorar petróleo em uma determinada área sob sua própria conta e risco, normalmente mediante o pagamento antecipado de uma soma em dinheiro (bônus de assinatura). Em caso de descoberta, o particular será recompensado pelo direito de produzir os recursos descobertos, que passarão a ser de sua propriedade. Durante a produção, normalmente são devidos pagamentos regulares ao Estado, denominados *royalties*, que costumavam ser estabelecidos em valores fixos ou em um percentual do valor da produção¹⁰.

¹⁰ WATT NETO, Artur. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 38-39.

Há quatro espécies de participações governamentais no regime de concessão, a saber: pagamento pela ocupação ou retenção de área, *royalties*, participações especiais (PE) e bônus de assinatura, sendo que apenas os dois primeiros são de cobrança obrigatória¹¹. O trabalho tem por objeto os *royalties* e PE, pela sua importância em termos numéricos^{12 13} e por serem as espécies contempladas na lei que alterou a sistemática de distribuição entre os entes federativos (Lei nº 12.734/12¹⁴).

Os *royalties* são pagos mensalmente a partir da data de início da produção comercial de cada campo. O montante é, em regra, de 10% da produção de petróleo, mas pode ser reduzido a um mínimo de 5%, a depender dos riscos geológicos, das expectativas de produção e de outros fatores pertinentes¹⁵.

A alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com os critérios da Lei nº 7.990/89 e do Decreto nº 01/91 (art. 48 da Lei nº 9.784/97), da seguinte forma:

a) Exploração em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres (*onshore*): 70% aos estados produtores; 20% aos municípios produtores¹⁶; 10% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural.

b) Exploração na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva (*offshore*): 30% aos estados confrontantes com poços; 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 10% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural; 20% ao Comando da Marinha e 10% ao Fundo Especial, cujos recursos são distribuídos a todos os estados (20% do fundo) e a todos os municípios (80% do fundo).

¹¹ Art. 45, *caput* e §1º da Lei nº 9.478/97.

¹² Em 2005, foram arrecadados R\$ 13,2 bilhões a título de participações governamentais, sendo R\$ 6,21 bilhões o valor dos *royalties* e R\$ 6,96 bilhões das participações especiais. (PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 77).

¹³ O bônus de assinatura e a retenção de área correspondem a menos de 10% do montante arrecadado com *royalties* e participação especial, relativamente a um bloco licitado. (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*. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.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: 29 jan. 2015).

¹⁴ A Lei nº 12.734 “modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.” (Ementa da Lei).

¹⁵ Art. 47, *caput* e §1º da Lei nº 9.784/97.

¹⁶ A referência a estados e municípios “produtores” se dará para o caso de exploração *onshore*, já que nesse caso a produção se dá no território desses entes. Já no caso de exploração marítima (*offshore*), os entes mais beneficiados serão denominados confrontantes, uma vez que nesse caso a exploração se dá em território da União e os critérios de distribuição são estabelecidos de acordo com a relação geográfica do estado ou município com os poços de petróleo.

Já o percentual que ultrapassa o mínimo de 5% da produção tem os seus critérios de distribuição fixados na Lei nº 9.784/97 e no Decreto nº 2.705/98 da seguinte maneira:

a) Exploração *onshore*: 52,5% aos estados onde se der a produção; 15% aos municípios onde ocorrer a produção; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).

b) Exploração *offshore*: 22,5% aos estados confrontantes; 22,5% aos municípios confrontantes; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 7,5% para o Fundo Especial e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

As participações especiais constituem um pagamento adicional aos *royalties* e são devidas apenas nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, sendo aplicadas sobre a receita bruta da produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor^{17, 18}. A distribuição dessas receitas não varia de acordo com o local da produção – se em terra ou em mar – e ocorre da seguinte forma: 40% ao Ministério de Minas e Energia (MME); 10% ao Ministério do Meio Ambiente (MMA); 40% ao estado produtor ou confrontante e 10% ao município produtor ou confrontante, conforme art. 50, §2º da Lei nº 9.478/97.

Vale a pena destacar que o valor arrecadado com os *royalties* e participações especiais é aproximadamente o mesmo (ambas geraram cerca de R\$ 12 bilhões, cada, em 2011)¹⁹.

Observa-se que o regime de distribuição é complexo e considera diversos fatores, tais como a localização da lavra (se em terra ou em mar), a parcela incidente sobre o valor da produção (que varia entre 5 e 10%), a relação geográfica de estados e municípios com poços de petróleo e as consequências do transporte do minério. Ademais, há diversos diplomas normativos que regulamentam a matéria, o que dificulta a sistematização. A fim de facilitar a

¹⁷ Art. 50, *caput* e §1º da Lei nº 9.784/97.

¹⁸ Artur Watt Neto explica que as participações especiais foram introduzidas em vários países para refletir a maior ou menor lucratividade de cada projeto, já que os *royalties*, cobrados sobre o percentual da produção, têm um grave inconveniente: por incidirem sobre a renda bruta, não levam em consideração os pesados investimentos realizados na extração do petróleo nem as acentuadas economias de escala decorrentes da produção de petróleo em larga escala. (WATT NETO, Artur. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis*: doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 61).

¹⁹ 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*, p.6. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.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: 29 jan. 2015.

visualização de como se dá a partilha de *royalties* e PE no regime de concessão, confirmam-se as seguintes tabelas:

Regime de Concessão - Exploração <i>onshore</i>			
	Royalties		Participações especiais
	Alíquota mínima = 5%	Alíquota > 5% (até 10%)	
Estados	Produtores: 70%	Produtores: 52,5%	Produtores ou Confrontantes: 40%
Municípios	Produtores: 20% Afetados: 10%	Produtores: 15% Afetados: 7,5%	Produtores ou Confrontantes: 10%
União	–	MCT: 25%	MME = 40% MMA = 10%
Fundo Especial	–	–	–

Regime de Concessão - Exploração <i>offshore</i>			
	Royalties		Participações especiais
	Alíquota mínima = 5%	Alíquota > 5% (até 10%)	
Estados	Confrontantes: 30%	Confrontantes: 22,5%	Produtores ou Confrontantes: 40%
Municípios	Confrontantes: 30% Afetados: 10%	Confrontantes: 30%	Produtores ou Confrontantes: 10%
União	Marinha: 20%	MCT: 25% Marinha: 15%	MME = 40% MMA = 10%
Fundo Especial	10% (FPE: 20%; FPM: 80%)	7,5% (FPE: 20%; FPM: 80%)	–

No que concerne à partilha entre os entes subnacionais, há duas percepções importantes para o trabalho, facilmente constatadas através da tabela: a) os *royalties* e PE provenientes da extração do petróleo em terra são destinados exclusivamente para os estados e municípios produtores ou afetados; b) somente os *royalties* decorrentes da extração em mar são destinados aos demais estados e municípios, em proporção que corresponde a exatamente $\frac{1}{3}$ (um terço) daquele que é destinado aos confrontantes.

A Lei nº 12.734/12 mantém os percentuais de distribuição acima para a exploração *onshore*, alterando os critérios apenas para o caso de extração do petróleo *offshore*. No entanto, como tais dispositivos foram suspensos pelo Poder Judiciário, continuam sendo aplicadas as alíquotas da tabela.

1.1.2. Regime de partilha de produção

O regime de partilha de produção é regulamentado pela Lei nº 12.351/2010 e destina-se às áreas do pré-sal e a áreas declaradas estratégicas pelo Chefe do Executivo. Nesse sistema, a propriedade do petróleo extraído continua sendo exclusiva da União. Cabe ao contratado exercer, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo (*cost oil*), do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo (*profit oil*), na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato²⁰.

O custo em óleo diz respeito aos investimentos realizados pelo contratado na execução das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações. Já o excedente em óleo corresponde à parcela da produção a ser repartida entre a União e o contratado, segundo critérios definidos em contrato²¹.

Nesse novo modelo, as únicas receitas governamentais cabíveis são os *royalties* e o bônus de assinatura²². Os *royalties* foram estabelecidos em 15% e houve a substituição da participação especial pela participação direta da União na partilha do óleo, parcela não passível de divisão entre os entes subnacionais²³. A distribuição desses *royalties* ocorre nos termos do art. 42-B da Lei nº 12.351/10, conforme se segue:

- a) Produção *onshore*: 20% aos estados produtores; 10% aos municípios produtores; 5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 25% para todos os Estados; 25% para todos os municípios e 15% para a União.
- b) Produção *offshore*: 22% aos estados produtores; 5% aos municípios produtores; 2% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 24,5% para todos os Estados; 24,5% para todos os municípios e 22% para a União.

²⁰ Art. 2º, I da Lei nº 12.351/10.

²¹ Art. 2º, II e III da Lei nº 12.351/10.

²² Art. 42 da Lei nº 12.351/10.

²³ WATT NETO, Artur. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 71.

1.1.3. A hiperconcentração de recursos e seus efeitos

É fácil constatar que o sistema de distribuição previsto na Lei nº 9.478/97 privilegia os estados e municípios produtores, confrontantes e aqueles que são afetados por operações relacionadas com a atividade petrolífera. A título de exemplo, no ano de 2005, o Estado do Rio de Janeiro foi responsável por aproximadamente 83,4% da produção nacional, recebendo 46,7% das rendas nacionais (o equivalente a 81,1% do total destinado aos estados, ao DF e aos municípios)²⁴. Em 2006, os estados e municípios beneficiados receberam 56,89% do total de *royalties* e PE, enquanto que para o Fundo Especial (rateado entre todos os entes federativos) foram destinados 3,55% dos recursos²⁵.

Em 2007, o Estado do Rio de Janeiro concentrou 84,5% do total das rendas petrolíferas transferidas aos estado, enquanto o Estado do Ceará recebeu apenas 0,25% desse total²⁶. No que tange aos municípios, apenas 907 dos 5.562 municípios brasileiros foram contemplados, sendo que os dez maiores beneficiados entre os municípios concentraram 61,34% de todos os recursos, índice que sobe para 99% se considerados os 230 municípios mais favorecidos (desconsiderando o que é rateado por meio do Fundo Especial). O Município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, recebeu 24,25% do total dos *royalties* municipais²⁷.

Se calculada a participação média, no período de 2000 a 2007, constata-se que o Estado do Rio de Janeiro foi beneficiado com 84% do total de *royalties* e PE destinados aos estados brasileiros, enquanto os municípios desse mesmo estado receberam 75% do total de rendas destinadas a todos os municípios. No âmbito estadual, três estados concentraram 91% da totalidade de recursos petrolíferos nesse período – RJ, RN e BA. Já na esfera municipal, esse percentual foi alcançado pelos municípios pertencentes a cinco estados – RJ, RN, SP, BA e ES²⁸.

Especificamente quanto à exploração *offshore*, em 2008, o *royalty* incidente sobre a alíquota mínima (5%) beneficiou 829 municípios, sendo que a alíquota superior a 5% somente

²⁴ PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p. 84.

²⁵ Cf. Tabela 5.1 – Distribuição das participações governamentais (*royalties* + PE) em 2006 (SZKLO, Alexandre Salem; MAGRINI, Alessandra (org.). *Textos de discussão em geopolítica e gestão ambiental de petróleo*. Rio de Janeiro: Interciência: Faperj, 2008. p. 73).

²⁶ Cf. tabela – Distribuição da renda petrolífera entre estados (AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 242, dez. 2008).

²⁷ Id. *Ibid.*, p. 242.

²⁸ FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. *Releitura: compilação de textos para discussão*, v. 1, n. 1, p. 91, jan./jun. 2010.

foi destinada a 114 localidades. A participação especial – que representa cerca de metade das rendas petrolíferas – contemplou, no primeiro trimestre de 2008, apenas dois estados e 13 municípios brasileiros²⁹.

No ano de 2009, o Município de Campos também foi o maior beneficiário em valores brutos, obtendo R\$ 775.875.811,13 a título de *royalties* e PE. Se considerado o valor *per capita*, o Município aparece em 8º lugar no ranking, tendo recebido R\$ 1.787,85 de *royalties* e PE por cada habitante. O Município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, foi o que ocupou o 1º lugar, se considerado o valor *per capita*, sendo beneficiado com R\$ 6.196,72 por habitante. Se considerado o valor bruto, esse mesmo município aparece em 7º lugar, com R\$ 66.193.393,48 de *royalties* e PE^{30,31}.

Em 2012, a produção nacional de petróleo, associada à produção de condensado e de gás natural, gerou uma receita de R\$ 31,5 bilhões, sendo R\$ 15,6 bilhões de *royalties* e R\$ 15,9 bilhões de participação especial. Desse total, foram destinados R\$ 12,7 bilhões para o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios. As receitas de *royalties* e PE do Município de Campos dos Goytacazes totalizaram R\$ 1,4 bilhão, sendo que os municípios brasileiros, em conjunto, receberam, através do Fundo Especial, cerca de R\$ 1,3 bilhão, ou seja, valor inferior ao destinado a um único município fluminense³².

A hiperconcentração dos *royalties* em poucos entes e a abundância de recursos a ele destinados despertou o interesse acerca da destinação do dinheiro, sobretudo nos Municípios. Assim, há diversos estudos na literatura econômica dedicados à análise do desempenho dos entes denominados “petro-retistas”. O objetivo é saber se os *royalties* favoreceram o desenvolvimento socioeconômico das municipalidades ou se pode ser verificada a “doença holandesa” ou “maldição dos recursos naturais”, designações atreladas à ausência de diversificação na economia e ao desperdício da renda obtida com a exploração dos minerais (má aplicação dos recursos, corrupção, etc).

Como será exposto a seguir, a maioria desses estudos chegou à conclusão de que os recursos são mal aplicados e não beneficiam as populações das localidades beneficiadas.

²⁹ AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 241, dez. 2008.

³⁰ Cf. Tabelas 1 e 2 (POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 472, abr./jun. 2011).

³¹ Para maiores informações sobre a distribuição de *royalties per capita* por município cf. Anexo 3: quadro histórico: *royalties per capita*, que abrange o período de 1999 a 2010. MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal*: avaliação e propostas de melhoria. Relatório Final. Jun. 2012, p. 62. Disponível em: <[http://macroplan.com.br/Documents/EstudoMacroplan201282717367 .pdf](http://macroplan.com.br/Documents/EstudoMacroplan201282717367.pdf)>. Acesso em 22 fev. 2015.

³² LIMA, Paulo César Ribeiro. *Os “royalties do petróleo”*, a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF. Disponível em: <<http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html>>. Acesso em 15 fev. 2015.

Afonso e Gobetti observam que o grau de dependência de alguns municípios das receitas do petróleo é tamanha, que já se pode considerar que eles sofrem da “maldição dos recursos naturais”. Dados do FMI apontam que os países ricos em hidrocarbonetos e minerais têm mais da metade de suas receitas advindas desses recursos, o que se constata em 40 entre 79 municípios examinados no Rio de Janeiro, conforme a Secretaria do Tesouro Nacional e o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro³³.

Os autores demonstram que, a partir de um certo ponto, o aumento da renda *per capita* provoca redução da eficiência tributária, ou seja, os governos locais tendem a relaxar na arrecadação de tributos próprios, pois eles não são necessários para o custeio das despesas municipais³⁴.

Ademais, verificam que quanto maior a renda *per capita* com *royalties*, maior o gasto *per capita* com o legislativo municipal (vereadores e funcionários) e com o funcionalismo público de modo geral. Os gastos com pessoal “são mais elevados no grupo dos cem principais beneficiários dos *royalties*, ultrapassando em 33% a média *per capita* dos demais municípios recebedores desse tipo de compensação financeira.” Entre 2002 e 2006, as despesas desse caráter nos vinte municípios que mais receberam *royalties* aumentou 70,7% em valores nominais, o dobro da inflação verificada no período. Em Campos, por exemplo, o aumento chegou a 306,9%³⁵.

O pior é que o aumento das despesas correntes não é convertido em benefício da população, ou seja, não há expansão dos serviços públicos e dos investimentos em obras e equipamentos, conforme se segue:

Os gastos com o ensino fundamental são praticamente uniformes em todos os grupos, as despesas com atenção básica em saúde são inferiores entre os recebedores de rendas do petróleo e os investimentos em gestão ambiental – um dos pilares da argumentação em favor da concentração dos *royalties* em um grupo restrito de localidades sob impacto das atividades petrolíferas – são irrisórios em todas as classes de municípios.

As evidências reunidas indicam, portanto, que há sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas nem ações preventivas para preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, pode-se dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos³⁶.

³³ AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 243, dez. 2008. Para maiores detalhes, cf. tabela (p. 244) que expõe a receita tributária *per capita* dos Municípios, segundo dependência ou não dos *royalties* do petróleo.

³⁴ Id. *Ibid.*, p. 245-246.

³⁵ Id. *Ibid.*, p. 246-247.

³⁶ Id. *Ibid.*, p. 248.

Na mesma linha, Carnicelli e Postali, em pesquisa que avalia o gasto dos *royalties* e PE com pessoal, concluem que “as localidades beneficiadas estão direcionando os *royalties* a fins que não condizem com os preceitos econômicos e legais de bom uso destas riquezas³⁷”.

Freitas avalia os indicadores socioeconômicos dos municípios por grau de dependência dos *royalties* e participações especiais advindos do petróleo e conclui que “não houve diferenças estatisticamente significantes entre os municípios que dependem fortemente das receitas do petróleo e os demais. Em relação ao PIB *per capita*, (...) o desempenho dos municípios dependentes de petróleo foi inferior à média nacional³⁸”.

Postali e Nishijima, ao investigar empiricamente se os *royalties* contribuem para a melhoria dos indicadores educação, saúde e emprego, e renda dos municípios beneficiados (medidos pelo IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), em relação à média nacional, concluem que apenas nos anos de 2005 e 2006 o indicador relativo a emprego e renda foi superior nos municípios beneficiários. Para os demais indicadores, as médias dos municípios petrorentistas ficaram abaixo das médias dos municípios não beneficiados com *royalties*. Quando analisado o indicador como um todo, verificou-se que embora a abundância de recursos (medida por *royalties per capita*) não tenha interferência, “quanto mais dependente de rendas do petróleo, menor o IFDM do Município em relação à média nacional.” O mesmo ocorre com os indicadores relacionados ao mercado de trabalho formal: quanto mais dependente de *royalties*, maior a informalidade das relações de trabalho.

Decat cita como exemplos de má gestão dos *royalties* as cidades de Campos dos Goytacazes e Quissamã. A primeira, apesar de líder em volume de repasses, está na posição 445º no ranking nacional de desenvolvimento municipal realizado pela Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Quissamã, também grande beneficiária, está em 1.290º da lista³⁹.

Barros e Ikeda denunciam a má aplicação dos *royalties* e PE nos municípios de Campos (RJ) e Guamaré (RN). Em Campos, faltam escolas para as crianças e jovens e as existentes estão em péssima condição. Tanto que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2010 foi o mais baixo do estado para os primeiros anos do ensino fundamental. Guamaré é hoje o 20º município brasileiro em renda *per capita*. No entanto, há bairros sem

³⁷ CARNICELLI, Laur; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Royalties* do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 491-492, jul./set. 2014.

³⁸ FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. *Releitura*: compilação de textos para discussão, v. 1, n. 1, p. 97, jan./jun. 2010.

³⁹ DECAT, Erich. A maldição do petróleo. *Desafios do desenvolvimento*, v. 6, n. 48, p. 59, mar. 2009.

água, energia e esgoto. Um quarto da cidade trabalha para a prefeitura e os analfabetos representam mais de 1/5 (um quinto) da população⁴⁰.

Estudo realizado pela consultoria Macroplan que analisou os indicadores econômicos, sociais e de finanças públicas das 25 (vinte e cinco) cidades que mais receberam *royalties* entre 2000 e 2010⁴¹, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, concluiu que os recursos não beneficiaram a maioria da população.

O estudo contemplou diversos aspectos relacionados ao desenvolvimento e chegou às seguintes conclusões: a) o crescimento do número de empregos formais nas cidades analisadas, entre 2003 e 2010, foi de 65%, superior à média nacional (49,2%). Entretanto, considerando o conjunto dos 25 municípios, houve um incremento de 74% no emprego na administração pública, mais do dobro da média brasileira; b) os *royalties* financiam em grande parte as despesas permanentes, implicando riscos futuros para a manutenção da gestão municipal. Verificou-se que, excluídos os *royalties* e PE da renda dos municípios analisados, apenas 7 dos 25 teriam recursos, no biênio 2009-2010, para cobrir as despesas de pessoal e custeio em geral entre 2003 e 2010; c) as despesas de pessoal e as demais despesas de custeio do conjunto dos municípios analisados dobraram, em termos reais, enquanto os investimentos cresceram apenas 24%; d) o forte crescimento demográfico gera demanda por serviços públicos, o que se refletiu na deterioração do acesso adequado a serviços de saneamento; e) quanto à frequência e desempenho educacional, 50% das “cidades petróleo” (CP) fluminenses estão abaixo da média do estado do Rio de Janeiro; f) os indicadores de mortalidade infantil mostraram avanços significativos, mas a situação ainda é preocupante em algumas cidades; g) a situação da segurança ainda é crítica na maioria das CP: 13 (treze) cidades possuem taxas de homicídios acima das respectivas médias estaduais, sendo que quatro delas figuram entre as 100 (cem) cidades mais violentas do Brasil; h) os *royalties* não se traduziram em melhorias compatíveis nos índices de desenvolvimento socioeconômico. Tendo por base o Índice Firjan de Desenvolvimento (IFDM), constatou-se que 16 (dezesseis) das 25 (vinte e cinco) cidades consideradas no estudo apresentaram IFDM abaixo da média nacional; i) há um número significativo de pessoas vivendo com renda insuficiente para o seu sustento nessas cidades: 41 mil pessoas vivem com renda inferior a R\$ 70 e 191,5 mil pessoas com renda inferior a R\$127,5 (1/4 do salário mínimo); j) em 2010, 14 (quatorze) dos 25 (vinte e cinco) municípios

⁴⁰BARROS, Daniel; IKEDA, Patrícia. A festa dos *royalties*. *Exame*, v. 46, n. 16, p. 186-188, ago. 2012.

⁴¹O PIB *per capita* é maior nessas cidades se comparados ao Brasil e aos seus Estados. Em alguns casos, seu valor chega a ser de cinco a mais de dez vezes o nacional (MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: avaliação e propostas de melhoria*. Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: <http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan_201282717367.pdf>. Acesso em 22 fev. 2015).

analisados, possuíam percentual de pessoas na condição de pobreza extrema mais alto do que a média dos respectivos estados; k) dentre as 25 CP, 14 apresentaram, em 2010, um percentual de domicílios com acesso à internet menor do que a média brasileira; l) os investimentos em cultura e lazer e preservação do meio ambiente não ocupam um espaço importante na destinação dos recursos na maioria das “cidades petróleo”; m) Nos municípios pesquisados não foram percebidos avanços significativos no modelo de gestão, para uma melhor aplicação dos recursos dos *royalties*⁴².

Ribeiro, Teixeira e Gutierrez, em pesquisa que investiga o impacto dos *royalties* do petróleo no PIB *per capita* dos municípios do Estado do Espírito Santo, também concluem que o recebimento de *royalties* não favoreceu o crescimento econômico daqueles municípios, conforme se segue:

Historicamente observou-se que a receita de *royalties* vem crescendo, fortalecendo o papel arrecadador do Estado. Apesar disso, os resultados não apresentaram evidências de que essa transferência de recursos do setor privado para o setor público e forma de *royalties* do petróleo e gás natural tenha proporcionado um efeito positivo no crescimento econômico dos municípios do Estado do Espírito Santo, aqui medido pelo PIB *per capita* municipal. (...)

Os resultados empíricos sugerem a necessidade de uma reavaliação de política pública de *royalties* no Brasil, buscando fundamentação econômica na sua condução, com o propósito de gerar sustentação financeira entre os entes federativos quando os recursos naturais se exaurirem⁴³.

Vale acrescentar que os critérios de partilha, responsáveis pela hiperconcentração de recursos, nem sempre privilegiam os estados e municípios mais impactados pela exploração do petróleo.

Nesse sentido, Lima observa que eles privilegiam critérios de confrontação, ao invés de considerar critérios de real impacto ou “afetação”. Para exemplificar, o autor cita o caso do campo de Lula, considerado o mais importante do pré-sal. Embora seja confrontante com o Estado do Rio de Janeiro (que recebe *royalties*), a atividade nessa área gera pouco impacto naquele estado, sendo o Estado de São Paulo o mais afetado, pois o gás natural produzido em

⁴² MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: avaliação e propostas de melhoria*. Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: <<http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan201282717367.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2015.

⁴³ RIBEIRO, Edivan Guidote; TEIXEIRA, Arilton; GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco. Impacto dos *royalties* do petróleo no PIB *per capita* dos municípios do Estado do Espírito Santo, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/6586>. Acesso em: 20 fev. 15.

Lula é processado em Caraguatatuba. O município de Caraguatatuba recebe *royalties* por ser considerado “afetado”, mas São Paulo não recebe recursos, por não ser confrontante⁴⁴.

Na mesma linha, Serra aduz que os critérios de distribuição dos *royalties* decorrentes da exploração *offshore* entre os municípios “encerram um notável determinismo físico”, pois contemplam aqueles que estão mais próximos dos campos de produção, sem considerar a efetiva presença das empresas petrolíferas no continente, que é o fator que efetivamente gera impacto. Por isso, o autor entende que os municípios mais agraciados pelos *royalties* são, na verdade, “sortudos”⁴⁵.

Mercadante salienta que o critério utilizado pelo IBGE cria situações esdrúxulas. Cita o exemplo dos Municípios de Quissamã e Belford Roxo. O primeiro recebe ao ano quase R\$ 7 mil *per capita* de *royalties*, enquanto o segundo, um município com graves problemas sociais decorrentes da exploração do petróleo, recebe apenas R\$ 13,00.⁴⁶

Freitas cita o exemplo das cidades de Campos e Macaé. Esta é a maior impactada pela atividade petrolífera, pois possui a maior estrutura de apoio à produção, no entanto Campos é a cidade mais beneficiada pelos *royalties*^{47, 48}.

A concentração de recursos aliada a sua má aplicação, bem como a expansão do volume da produção, com a descoberta do pré-sal⁴⁹, suscitaram intensos debates no Congresso Nacional que tentou, por diversas vezes, alterar o modelo de partilha existente, conforme será detalhado a seguir.

⁴⁴ LIMA, Paulo César Ribeiro. *Os “royalties do petróleo”*, a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 21. Disponível em: <<http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html>>. Acesso em 15 fev. 2015.

⁴⁵ SERRA, Rodrigo Valente. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 9, n. 1, p. 102-103, maio 2007.

⁴⁶ MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. *Interesse nacional*, v. 1, n. 4, p. 36, jan./mar. 2009.

⁴⁷ FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. *Releitura: compilação de textos para discussão*, v. 1, n. 1, p. 87, jan./jun. 2010.

⁴⁸ No mesmo sentido cf. LIMA, op. cit., p. 11-12.

⁴⁹ “Não há estimativa concreta do potencial do pré-sal. Os mais pessimistas falam em algo entre 30 bilhões e 50 bilhões de barris, o que elevaria em cerca de quatro vezes as reservas do País. Mas há quem diga que esse valor pode ser seis vezes maior. Segundo o ex-diretor da Agência Nacional do Petróleo (ANP) Newton Monteiro, o pré-sal pode guardar 338 bilhões de barris. Caso esse número se confirme, o Brasil poderá ser o maior detentor de reservas provadas do mundo. (...) o pré-sal poderá render mais de R\$ 47 bilhões em arrecadação de *royalties*, participação especial e impostos, nos próximos 50 anos. (...) A necessidade de mudança se torna cada vez mais urgente, visto que as regras atuais incentivam a concentração das compensações financeiras.” (DECAT, Erich. A maldição do petróleo. *Desafios do desenvolvimento*, v. 6, n. 48, p. 58, mar. 2009).

1.2. HISTÓRIA LEGISLATIVA RECENTE (PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988) ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO

Nesse tópico, serão analisadas algumas tentativas do legislador infraconstitucional de alterar as regras de partilha dos *royalties* e PE decorrentes da exploração do petróleo, que culminaram com a aprovação da Lei nº 12.734/12.

A seleção dos projetos de lei que serão tratados nesse tópico se deu em virtude de sua temática – proposta de alteração das regras de partilha – e de sua relevância política, isto é, serão analisados aqueles que despertaram maiores discussões no Parlamento.

Vale dizer que ao final do presente trabalho consta tabela⁵⁰ detalhada dos atos legislativos que objetivaram alterar o marco regulatório do petróleo, tanto os que sugerem nova sistemática de distribuição, bem como os que propõem a vinculação das receitas geradas pela exploração do recurso. É que, embora o foco do trabalho seja discutir a partilha dos *royalties* e PE, a sua destinação é de grande relevância para o debate, sendo inclusive um dos fundamentos utilizados para que haja uma distribuição mais equânime. A tabela permite a consulta da tramitação dos atos legislativos até 30/9/2014, a data de sua apresentação, a sua autoria, o Relator designado em cada Comissão e no Plenário, os pareceres aprovados e se houve algum tipo de veto ao projeto.

O debate acerca do marco regulatório do petróleo teve início em 2009, com o encaminhamento de quatro projetos de lei pelo Presidente da República ao Congresso Nacional: PLs nº **5.938/09**, 5.939/09, 5.940/09 e 5.941/09. Esses atos tratavam da criação do regime de partilha de produção e de outros temas correlatos, mas silenciavam quanto à redistribuição de *royalties* e PE⁵¹.

A primeira tentativa de mudança na sistemática de distribuição desses recursos ficou conhecida como “Emenda Ibsen”. Trata-se de emenda apresentada pelo Deputado Ibsen

⁵⁰ Cf. Tabela 1 – Atos legislativos relevantes.

⁵¹ Para melhor visualização das propostas encaminhadas pelo Chefe do Executivo e respectivas temáticas, cf. quadro resumo: Esquema da tramitação das matérias sobre a mudanças do marco regulatório do petróleo, promovidas desde 2009 (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*, p. 10. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.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: 29 jan. 2015.

Pinheiro que foi apresentada em Plenário e incorporada à redação final do Projeto de Lei nº 5.938/09.⁵² Eis o teor da referida emenda:

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

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

II – 50% (cinquenta por cento) para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM⁵³.

Após a sua aprovação na Câmara dos Deputados, a “Emenda Ibsen” seguiu para o Senado Federal, onde passou a tramitar como PLC nº 16/10. O Senador Romero Jucá foi designado relator da matéria em Plenário, mas nem chegou a apresentar Relatório. O projeto foi arquivado no Senado, em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS nº 448/11, que será abordado adiante.

Também objetivando a mudança das regras de partilha dos *royalties* e PE, o Senador Pedro Simon apresentou uma emenda ao PLC nº 7/10, que ficou conhecida como “Emenda Simon”. Ela sugere divisão semelhante à proposta pelo Deputado Ibsen Pinheiro, com duas diferenças: a) ressalva, além da participação da União, a dos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; b) prevê que a União compensará os estados e municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude da Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento da produção. Confira-se o teor da emenda:

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

⁵² Tramitação do PL nº 5.938/09. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

⁵³ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=744347&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+5938/2009>. Acesso em: 27 fev. 2015.

regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento de produção de petróleo no mar.

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

§ 3º Os *royalties* correspondem à participação no resultado da exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, vedada a sua inclusão no cálculo do custo em óleo, bem como qualquer outra forma de restituição ou compensação aos contratados, ressalvado o disposto no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997⁵⁴.

A “Emenda Simon” restou aprovada no Senado Federal como uma das “*disposições finais e transitórias*” do PLC nº 7/2010, o qual, após sancionado, se transformou na Lei nº 12.351/2010. No entanto, a referida emenda foi vetada pelo Presidente Lula (Veto Parcial nº 39/2010). Esse veto não foi deliberado pelo Congresso Nacional, embora muitos parlamentares defendessem a sua derrubada.

Como se vê, ambas as tentativas trataram de redistribuir os *royalties* e PE do petróleo, tanto no regime de concessão quanto no de partilha, apenas no caso de exploração *offshore*. O fundamento defendido era o de que a exploração em mar é distinta da realizada em terra, pois, no primeiro caso, ela não se dá em solo de um determinado estado ou município, mas sim em solo da União.

As principais discussões que essas emendas despertaram no Congresso giraram em torno: a) da sua aplicação aos contratos de concessão já celebrados; b) da ausência de qualquer parcela diferenciada para os estados e municípios confrontantes em relação aos demais entes da federação; c) do fato de toda a receita ser partilhada de acordo com os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, cujos critérios de rateio foram considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, por não mais refletirem a realidade socioeconômica dos entes da federação⁵⁵; e d) ausência de critérios legais para a compensação de receitas aos estados e municípios confrontantes pela União (no caso da Emenda Simon).

Por conta dos vetos presidenciais que impediram a redistribuição dos frutos do petróleo, foram apresentados diversos projetos de lei no Senado Federal⁵⁶ com o objetivo de modificar a sistemática de partilha, dentre eles o Projeto de Lei nº 448/11, de autoria do Senador Wellington Dias, o qual foi aprovado na forma de Substitutivo apresentado pelo

⁵⁴ Redação final do PLC nº 7/10. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=79699&tp=1>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

⁵⁵ Cf. ADI nº 875/DF, Relator: Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2010, DJe de 30/4/2010 EMENT VOL-02399-02 PP-00219 RTJ VOL-00217- PP-00020 RSJADV jul., 2010, p. 28-47). Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em 20 abril de 2015.

⁵⁶ Vide tabela de atos legislativos ao final do trabalho.

Senador Vital do Rêgo (Relator) e confirmado pela Câmara dos Deputados (PL nº 2565/11, na Câmara).

Em 30/11/12, a Presidente Dilma Rousseff sancionou o referido projeto (Lei nº 12.734/12). Quase todos os dispositivos do projeto que estabeleciam novos critérios de distribuição de *royalties* e PE, no entanto, foram vetados (Veto nº 38/12).

Para compensar o veto, a Presidente da República Dilma Rousseff publicou, em 31/12/12, a Medida Provisória (MP) nº 592, que determinou novas regras de distribuição de *royalties* e PE decorrentes da exploração do petróleo em mar, sob o regime de concessão, bem como disciplinou a destinação dos recursos do Fundo Social. A referida MP continha regras de transição e determinava que as novas regras – que reduzem percentuais dos estados e municípios confrontantes em benefício dos demais – compreenderiam apenas os contratos de concessão firmados a partir de 3 de dezembro de 2012⁵⁷. No entanto, foi arquivada sem ter havido parecer aprovado pelo Legislativo.

Em 6/3/13, o Congresso Nacional derrubou o veto parcial da Presidente ao Projeto de Lei nº 2565/11, restabelecendo-se a sua redação original. A Lei nº 12.734/12, originada do referido projeto, redistribui *royalties* e participações especiais devidos em função da exploração de petróleo, tanto no regime de partilha como no de concessão, sendo que neste último regime, a lei estabelece regras de transição que culminam em redução anual das alíquotas devidas aos estados e municípios produtores e confrontantes até 2020. Em síntese, a divisão aprovada é a seguinte:

Proposta do Substitutivo para repartição dos *royalties* de 2012 a 2020⁵⁸:

ROYALTIES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
União	30%	30%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Total dos Confrontantes	61,25%	61,25%	40%	38%	36%	34%	32%	29%	27%	26%	26%
Estados confrontantes	26,25%	26,25%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Municípios confrontantes	26,25%	26,25%	17%	15%	13%	11%	9%	7%	5%	4%	4%
Municípios afetados	8,75%	8,75%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%

⁵⁷ Cf. artigo 2º da MP nº 592/12.

⁵⁸ Tabelas constantes do Parecer do Senador Vital do Rêgo ao PLS nº 448/11, p. 17-18. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/parecer_%20royalties.pdf>. Acesso em 26 fev. 2015.

ROYALTIES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fundo especial	8,75%	8,75%	40%	42%	44%	46%	48%	51%	53%	54%	54%
FPE	7%	7%	20%	21%	22%	23%	24%	25%	26,5 %	27%	27%
FPM	1,75%	1,75%	20%	21%	22%	23%	24%	25,5 %	26,5 %	27%	27%

Proposta do Substitutivo para repartição da participação especial de 2012 a 2020:

ROYALTIES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
União	50%	50%	42%	43%	44%	45%	46%	46%	46%	46%	46%
Total dos confrontantes	50%	50%	39%	37%	34%	31%	29%	27%	25%	24%	24%
Estados confrontantes	40%	40%	34%	32%	29%	26%	24%	22%	20%	20%	20%
Municípios confrontantes	10%	10%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4%	4%
Municípios afetados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Fundo especial	0%	0%	19%	20%	22%	24%	25%	27%	29%	30%	30%
FPE	0%	0%	9,50%	10%	11%	12%	12,50%	13,50%	14,50%	15%	15%
FPM	0%	0%	9,50%	10%	11%	12%	12,50%	13,50%	14,50%	15%	15%

A lei estabelece, ainda, um teto para os municípios, que seria o valor recebido em 2011 ou o dobro do que foi distribuído pelo FPM, mensurado em termos *per capita*.

No entanto, poucos dias após a derrubada do veto, foi concedida medida cautelar pela Ministra Carmen Lúcia, na ADI nº 4917, para suspender os efeitos dos dispositivos da Lei nº 12.734/12 que redistribuem *royalties* e PE.

1.3. AÇÕES JUDICIAIS INICIADAS CONTRA A NOVA SISTEMÁTICA DE DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

Já durante a análise do Projeto de Lei nº 2565/11 foram ajuizados diversos Mandados de Segurança por Parlamentares, sobretudo do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, com o objetivo de impedir a sua tramitação. O principal fundamento utilizado era o de que o projeto tendia a abolir cláusula pétreia consubstanciada na forma federativa de Estado (art. 60, § 4º, I da Constituição).

Os mandados de segurança com esse fundamento não foram apreciados. No entanto, foi deferida medida cautelar no MS nº 31816/DF que, impetrado em fase posterior, questionava a possibilidade de derrubada do veto parcial apostado ao projeto de lei (Veto nº 38/2012), sob o principal argumento de que a Constituição exige, nos §§ 4º e 6º do art. 66, que os vetos sejam apreciados em ordem que obedeça a algum critério objetivo razoável. O Relator, Ministro Luiz Fux, deferiu a liminar em 18/12/12 para determinar à Mesa Diretora do Congresso que se abstinhasse de deliberar acerca desse veto antes que se procedesse à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado. A decisão, no entanto, foi reformada pelo STF, em sede de agravo regimental, o que possibilitou a apreciação e derrubada do veto pelo Parlamento.

Após a derrubada do Veto nº 38/12 pelo Congresso Nacional, foram ajuizadas quatro ações diretas de inconstitucionalidade questionando a Lei nº 12.734/12, de autoria dos governadores do Estado do Rio de Janeiro (ADI 4917), do Espírito Santo (ADI 4916) e de São Paulo (ADI 4920), e da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ADI 4918). A Relatora, Ministra Carmen Lúcia, concedeu medida cautelar na primeira delas, para determinar a suspensão dos efeitos dos dispositivos da Lei nº 12.734/12 que redistribuem *royalties* e PE decorrentes da exploração do petróleo.

Por fim, vale dizer que ao final do trabalho consta tabela⁵⁹ detalhando os processos judiciais relacionados à problemática de partilha dos *royalties* e PE, com informações sobre data de ajuizamento, atores processuais, peças processuais, decisões judiciais proferidas e o último andamento (até 30/9/2014).

⁵⁹ Cf. Tabela 2 – processos judiciais relevantes.

2. UMA CARACTERIZAÇÃO DAS VISÕES DOMINANTES NO DIREITO CONSTITUCIONAL

O objetivo deste capítulo é oferecer uma descrição genérica e esquemática das doutrinas dominantes no âmbito do direito constitucional brasileiro (dogmática e neoconstitucionalismo), com o escopo principal de assinalar, em relação a ambas as abordagens, a carência de meios para tratar em detalhe suficiente de fatos econômicos e políticos relevantes – no particular, de aspectos econômicos e políticos abrangidos nas discussões acerca da partilha do pré-sal.

Nessa linha, o presente trabalho não tem o propósito de esgotar as origens conceituais e a evolução teórica do neoconstitucionalismo e da dogmática jurídica, mas apenas caracterizar perspectivas de pensamentos quanto ao modo de interpretar e aplicar a Constituição, presentes na cultura jurídica brasileira de forma mais perceptível.

A identificação dessas duas doutrinas como dominantes no direito constitucional brasileiro é realizada por Marcus Faro de Castro, conforme se segue:

Com origem nas tradições alemã e estadunidense de discurso jurídico sobre a constituição, acima referidas, o direito constitucional brasileiro conta hoje com duas principais visões de fundo sobre o que a constituição é e como deve ser realizada na prática. Estas duas visões de fundo correspondem, respectivamente:

- a um projeto germanizante (que procura reproduzir e adaptar, na medida do possível, no Brasil, construções dogmáticas do direito constitucional alemão positivado e seus apoios doutrinários); e
- a um projeto mais eclético, aderente ao chamado neoconstitucionalismo, com inspiração forte em juristas que – sob a liderança de Ronald Dworkin e seu foco na produção jurisprudencial da Suprema Corte dos Estados Unidos, mas com influência também em Robert Alexy – atribuem à noção de “direitos”, referidos a “princípios” abstratos, e à ponderação entre eles, um papel chave na determinação do significado das normas constitucionais⁶⁰”

Tercio Ferraz Jr., estudioso e crítico da dogmática, também reconhece que essa visão é dominante, ao explicar que o foco no modelo se dá pelo fato de ser “o ângulo privilegiado com que o direito é conhecido e ensinado nas Faculdades de Direito. Não que isso signifique um desprezo pela perspectiva zetética. Trata-se, apenas, de escolher uma tônica dominante⁶¹”.

⁶⁰ CASTRO, Marcus Faro de. Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (coords.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional: Análise, Crítica e Contribuições*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 712.

⁶¹ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 51.

Depois de identificadas as doutrinas dominantes, serão caracterizadas as visões dogmática e neoconstitucionalista, bem como apresentados os pontos de convergência entre ambas (ponderação de valores e primazia do Poder Judiciário).

A exposição das teses encampadas pelas visões dominantes no direito constitucional brasileiro permitirá a conclusão de que as categorias jurídicas que propõem para interpretar e aplicar a Constituição são insuficientes para tratar de fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes, pois quanto ao **modelo dogmático**: a) defende que as decisões devem ser baseadas exclusivamente em normas jurídicas; b) apresenta as normas jurídicas como se fossem dogmas, que possuem uma única interpretação correta, e cuja legitimidade ou validade não se questiona; c) interpreta de modo excessivamente formalista as normas jurídicas; d) com isso, impossibilita a flexibilização do direito para atender as demandas sociais; f) atua como instrumento de perpetuação das ideologias dominantes, favorecendo a desigualdade; g) também favorece a manutenção da ordem estabelecida, que nem sempre é adequada para se obter uma decisão justa e; g) afasta a possibilidade crítica e reflexiva acerca das normas jurídicas e de sua interpretação.

Quanto ao **neoconstitucionalismo**: a) foca exageradamente na distinção entre regras e princípios, propondo formas de aplicação distintas para tais categorias, o que gera uma divisão imprópria do texto constitucional, esvaindo-se a noção do todo e do conjunto de objetivos constitucionais; b) enxerga a Constituição como uma carta de princípios abstratos, cujo conteúdo deve ser preenchido pelo intérprete, sem oferecer critérios objetivos para tanto; c) supervaloriza tais princípios, como se fossem suficientes para resolver os casos em que não há uma solução evidente no texto constitucional; d) com isso, é demasiadamente abstrato.

Quanto a **ambas**: a) as categorias propostas não focam em uma abordagem interdisciplinar do Direito, que considere as disciplinas envolvidas no estudo das problemáticas reais envolvidas no litígio; com isso, b) distanciam o direito da realidade; c) supervalorizam a ponderação de valores como método de solução de conflitos e; d) deixam a cargo do Poder Judiciário a última decisão, inclusive sobre demandas de natureza política, negligenciando por vezes a importância do papel dos demais poderes, sobretudo do Legislativo.

2.1. INTERPRETAÇÃO DOGMÁTICA DO DIREITO

A dogmática apresenta-se como ciência, cujo objeto são as normas jurídicas. Elas são vistas como dogmas, como verdades incontestes, inflexíveis, nas quais devem apoiar-se as decisões jurídicas. O sistema jurídico é visto, assim como as demais ciências, livre de contradições internas. Trata-se de modelo formalista de aplicação do direito, que é transposto para o direito constitucional.

Max Weber ensina que:

O ponto de vista jurídico ou mais precisamente aquele dos dogmas legais objetiva o significado correto das proposições, o conteúdo das quais constitui uma ordem supostamente determinante para a conduta de um grupo definido de pessoas. Em outras palavras, o ponto de vista dogmático tenta definir os fatos para os quais esta ordem se aplica e a forma com que ela incide sobre eles. Nesse sentido, o jurista, negligenciando a validade empírica da proposição legal, examina cada uma delas e tenta determinar o seu significado lógico correto de tal forma que todas elas podem ser combinadas em um sistema que é logicamente coerente, ou seja, livre de contradições internas. Esse sistema é o “sistema legal”, no sentido jurídico, ou seja, dogmático da palavra⁶².

Luis Alberto Warat expõe o conceito tradicional da dogmática com clareza, destacando a sua autodenominação enquanto ciência que se limita ao estudo e aplicação das normas legais, sem questionar a sua procedência ideológica ou a sua validade, bem como abstraindo eventual caráter sociológico, antropológico ou econômico da norma. Confirma-se:

A dogmática jurídica se apresenta como a tentativa de construir uma teoria sistemática do direito positivo. Sem formular sobre ele nenhum juízo de valor, convertendo-se em uma mera ciência formal.

Conforme o pensamento de Bielsa, a dogmática jurídica partiria do pressuposto de que é possível descrever a ordem legal, sem nenhum tipo de referência de caráter sociológico, antropológico, político e econômico. Portanto, se apresenta como uma construção teórico-objetiva e rigorosa, uma elaboração conceitual do direito vigente sem indagação alguma acerca de sua instância ideológica e política; uma mera ciência lógico-formal dedicada ao estudo exclusivo das normas legais (...).

As proposições da dogmática jurídica, deste modo, se integram dentro de um sistema axiomático. A demonstração de sua estrutura lógico-formal está dirigida ao pensamento jurídico. É elaborado um sistema de conceitos, noções, princípios, aforismos e instituições com os quais se pretende completá-lo e, ao mesmo tempo, fechá-lo.

A dogmática jurídica requer um trabalho de lógica e de técnica jurídica, por meio do qual se realizariam operações de análise e de síntese, de dedução e de indução, que resultariam em uma série de conceitos e princípios, mediante os quais se obteria uma clara interpretação das regras legais integrantes do direito positivo. Esta tarefa

⁶² WEBER, Max. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. California: University of California Press, 1978. Tradução livre.

construtiva é chamada método técnico-jurídico ou lógico-abstrato, considerado pela dogmática jurídica, como o único método possível no estudo da ciência jurídica.⁶³

Warat anota, ainda, que a dogmática confia nas palavras da lei, como se fosse “um algo semântico que está fora de toda transmutação interpretativa, para poder servir à organização da relação com o outro no laço social e na estruturação dos argumentos interpretativos nos que se definem o sentimento da lei”, ou seja, não há qualquer questionamento acerca das interpretações possíveis para a norma⁶⁴.

Na mesma linha, João Maurício Adeodato explica que a interpretação jurídica dogmática “é presa a regras relativamente rígidas, como pontos de partida, e a procedimentos formais específicos, os quais não admitem que qualquer um significado venha a ser escolhido⁶⁵”. Em outras palavras, o modelo tem como dogma prefixado a norma jurídica, cuja interpretação não deve ser contestada. É justamente o fato de as normas serem incontestáveis que possibilita o enquadramento da dogmática como “ciência do direito”. Não é papel do jurista questionar as normas, mas sim do filósofo⁶⁶. Caso contrário, ele estaria negando a qualidade de ciência do modelo.

Rodolfo Vigo também salienta que a dogmática apresenta-se como ciência, cujo objeto de estudo é a lei – única fonte reconhecida do direito:

O modelo dogmático estimulou um saber jurídico que se assemelha aos saberes matemáticos. Desse modo, tinha a pretensão de que fosse meramente cognitivo ou especulativo, desligado do campo do obrar humano e sem compromisso ético ou axiológico; por outro lado, deveria subministrar saberes de certeza absoluta ou sem exceções, cuja obtenção não transitasse por um caminho controverso, mas pacífico e linear⁶⁷.

Quanto às etapas de aplicação do método dogmático, Warat destaca que são três: a primeira etapa compreende a interpretação exegética das normas, cuja legitimação e justificação não se questiona; na segunda etapa, são fixados os dogmas jurídicos, a partir da elaboração de proposições, categorias e princípios obtidos a partir das normas legais; a terceira e última etapa caracteriza-se pela sistematização, que leva o jurista à meta perseguida:

⁶³ WARAT, Luis Alberto (1941). *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. Vol. II. Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 153-154. Tradução livre.

⁶⁴ Id. (1941). *Introdução geral ao direito*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1994-1997. v. 3, p. 145.

⁶⁵ ADEODATO, João Maurício Leitão. *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2011, p. 256.

⁶⁶ Id. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 145.

⁶⁷ VIGO, Rodolfo Luis. *Interpretação jurídica: do modelo juspositivista-legalista do século XIX às novas perspectivas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 47-48.

a construção de uma disciplina específica, que possui conceitos e princípios universais e invariáveis. Essa disciplina é a teoria geral do Direito⁶⁸.

Tercio Ferraz Jr. sustenta, com base no pensamento de Niklas Luhmann, que a visão dogmática do direito apresenta dois **postulados**, a saber: a) o “princípio da proibição da negação”, que está consubstanciado na inegabilidade dos pontos de partida dos fundamentos utilizados, que correspondem às normas jurídicas ou “dogmas” do sistema; b) “proibição do *non liquet*”, ou seja, a obrigação de decidir todo e qualquer conflito.⁶⁹

Sobre a ciência dogmática na atualidade, o autor sustenta que o modelo

(...) costuma encarar seu objeto, o direito posto e dado previamente, como um conjunto compacto de normas, instituições e decisões que lhe compete sistematizar, interpretar e direcionar, tendo em vista uma tarefa prática de solução de possíveis conflitos que ocorrem socialmente. O jurista contemporâneo preocupa-se, assim, com o direito que ele postula ser um todo coerente, relativamente preciso em suas determinações, orientado para uma ordem finalista, que protege a todos indistintamente⁷⁰.

Ainda sobre a visão atual do modelo, Ferraz Jr. salienta que ela tende a priorizar questões formais. Preocupa-se com a busca da natureza jurídica, do regime jurídico de cada instituto do direito, o que pressupõe uma atividade teórica na qual os fenômenos são divididos como de direito público ou privado, real ou pessoal, civil ou comercial⁷¹.

Vale salientar a existência de outra perspectiva da dogmática jurídica: a abordagem historicista presente na obra da Escola Histórica alemã, liderada por Friedrich Carl von Savigny, tendo desdobramentos na formação da chamada “jurisprudência dos conceitos”. Tal abordagem (historicista) é considerada dogmática, na medida em que apresenta o direito como ciência, com rigorosa sistematicidade. É historicista porque vê o direito positivo como sendo predeterminado pelos fatos revelados na pesquisa histórica.

Nesse sentido, Marcus Faro de Castro observa que:

(...) o que Savigny fez, obtendo incontestável sucesso inicial, foi elaborar uma combinação discursiva entre o que considerava ser a historicidade do direito (a ideia de que o direito como realidade ou fato concreto é dada pela história) e a sua rigorosa sistematicidade. Essa ligação entre a “ciência das leis” (direito) e a “ciência filosófica” (sistema) correspondeu a um programa já definido por Savigny desde o seu Curso de Inverno de 1802-1803, ministrado na Faculdade de Direito de Marburgo.

⁶⁸ WARAT, Luis Alberto. (1941). *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. MEZZARROBA, Orides. et al. (Coord.). Florianópolis: Boiteux, 2004, p. 154-156.

⁶⁹ FERRAZ JUNIOR, Tercio. (1941). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 48-49.

⁷⁰ Id. Ibid., p. 82.

⁷¹ Id. Ibid., p. 81-82.

(...)

A *jurisprudencia* desenvolvida por Savigny era, portanto, a um só tempo filosófica (ou seja, “sistemática” no sentido que se acaba de explicitar) e histórica. Isso significa dizer que a *jurisprudencia* de Savigny ambicionava ser, por excelência, *Rechtswissenschaft* (um direito filosófico ou científico, ou ainda, uma ciência do direito) e, mais ainda, uma ciência histórica do direito: *geschichtliche Rechtswissenschaft*⁷².

Ainda de acordo com Castro há duas características presentes nas formulações de Savigny que serviram de base para construções dogmáticas, a saber: “(i) a ideia de que o direito evolui espontânea e organicamente no espírito do povo; e (ii) a sua noção de ‘instituto’ jurídico”⁷³.

A primeira característica evidencia o direito como sendo uma produção espontânea do povo, que está presente de forma imanente em sua consciência. No entanto, conforme Savigny, apenas os juristas seriam capazes de revelá-lo. Por sua vez, a noção de “instituto” jurídico assinala um conjunto de relações supostamente espontâneas e boas existentes na sociedade e identificáveis pelos juristas. Nas palavras de Castro “o instituto jurídico pressupõe a presença espontânea, ‘intuitiva’ de normas, não como um produto da razão, mas como um ‘sentimento’ ou ‘convicção’ – enfim, como um modo de consciência não disponível para ser criticado”. Essa noção evidencia uma característica que reforça o fato de a abordagem historicista integrar a visão dogmática do direito: a incontestabilidade dos dogmas jurídicos.

Vale acrescentar que a Escola Histórica de Savigny também inspirou o Direito Constitucional alemão em sua origem, com Carl Friedrich Von Gerber e Paul La Band. Com efeito, até o século XVIII, a constituição política e as diversas formas de Estado eram tratadas, sobretudo, pela filosofia política. A partir do século XIX, os juristas passam a tratá-las no âmbito do “Direito Constitucional”, porém utilizando-se de conceitos formais para embasar o discurso sobre a constituição, conforme explica Castro.⁷⁴

A obra de Gerber denominada “Características de um sistema de direito do Estado alemão” pode ser considerada um marco para a sistematização de formas da *jurisprudencia* dedicadas a tratar da ordem do Estado. Para Gerber, o direito do Estado deveria respaldar-se nos mesmos princípios de interpretação exata e lógica do direito privado. Foi a partir desse marco que Laband desenvolveu as doutrinas de “Direito Constitucional” com maior influência na Alemanha daquele período.

⁷² CASTRO, Marcus Faro de. *Formas Jurídicas e Mudança Social: interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 147-148.

⁷³ Id. Ibid., p. 150.

⁷⁴ Id. Ibid., p. 183-184.

Assim, de acordo com Castro (2012), a abordagem de ambos pode ser considerada positivista, na medida em que os autores “excluía[m] considerações políticas e filosóficas de sua dogmática e atinham-se, sem maiores reflexões, ao material dado pelo direito positivo, ou seja, pelas leis aprovadas pelo Estado”, isto é, consideravam inquestionável a validade das leis positivadas⁷⁵. Essa ideia de que as normas são incontestáveis evidencia que a abordagem historicista, influente na formação do direito constitucional alemão, traduz uma visão dogmática.

Entende-se que essa visão em nada contribui para a adequada decisão dos problemas jurídicos, sobretudo em razão das críticas a seguir apresentadas.

Verifica-se que o uso de dogmas, de abstrações e de formalismos pela dogmática: a) dificulta a compreensão do direito pela sociedade; b) o distancia da realidade; c) bloqueia a capacidade de crítica e de reflexão do intérprete e do aplicador da lei, bem como de seus destinatários; d) pode conduzir ao arbítrio; e e) servir de instrumento de manipulação da sociedade e manutenção das classes dominantes no poder, na medida em que permite a perpetuação das ideologias dessas classes. As críticas aqui formuladas ao modelo encontram respaldo, mesmo que indiretamente, no pensamento de diversos autores, conforme se segue.

O formalismo e a ideia de que as normas – interpretadas de forma dogmática – são capazes de solucionar qualquer conflito **afastam o direito da realidade**. E para que a realidade “caiba” nas normas, a dogmática utiliza o seguinte artifício: “a generalização abstrata para absorção da contingência.⁷⁶”. Todavia, é evidente que o mundo real não “cabe” nas normas jurídicas. Ao contrário, elas devem ser adequadas e flexibilizadas, por meio da interpretação, para que observem fatos econômicos e políticos relevantes, na solução dos conflitos.

Para Lenio Streck, a dogmática está em crise e é incapaz de solucionar de modo adequado os complexos conflitos sociais, sobretudo em uma sociedade desigual como a brasileira, justamente porque o modelo afasta o direito da realidade. Confira-se:

(...) a conseqüente crise de paradigma de dupla face (...) retrata a incapacidade histórica da dogmática jurídica em lidar com os problemas decorrentes de uma sociedade díspar/excludente como a brasileira. Na verdade, tais problemas são deslocados *no e pelo* discurso dogmático. Cria-se uma espécie de transparência discursiva. (...) A este fenômeno podemos denominar de “*fetichização do discurso jurídico*”, é dizer, através do discurso dogmático, a lei passa a ser vista como sendo *uma-lei-em-si*, abstraída das condições (de produção) que a engendraram, como se a

⁷⁵CASTRO, Marcus Faro de. *Formas Jurídicas e Mudança Social: interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 184 e 191.

⁷⁶ADEODATO, João Mauricio Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 147.

sua condição-de-lei fosse uma propriedade “natural”. Consequentemente, (...) o discurso dogmático transforma-se em uma imagem, na tentativa (ilusória) de expressar a *realidade-social-de-forma-imediata*⁷⁷.

Na mesma linha, Tercio Ferraz Jr. sustenta que a dupla abstração da dogmática – o modo de ver as normas, como dogmas, e as regras de interpretação construídas pelo modelo – implicam distanciamento da realidade social. Confira-se:

(...) não podemos esquecer que o estudo dogmático do direito está ligado a uma dupla abstração. Ou seja, como não existe sociedade sem dogmas, pois, sem pontos fixos de referência, a comunicação social (interação humana) é impossível (...), toda a comunidade elabora suas normas. Todavia, as normas só não bastam. Sua ambiguidade e vagueza (afinal elas se expressam por palavras) exigem também regras de interpretação. É preciso saber dizer não só qual é a norma, mas também o que ela significa. Ora, as normas (ou dogmas de ação) são, elas próprias, um produto abstrato, e as regras sociais de interpretação (dogmas que dizem como devem ser entendidas as normas) são também um produto abstrato. Temos, pois, um produto abstrato, as regras, que tem por objeto outro produto abstrato, as normas. daí a dupla abstração (...). Pois bem, o objeto do conhecimento jurídico-dogmático é essa dupla abstração, que o jurista elabora num grau de abstração ainda maior (regras sobre as regras de interpretação das normas). Com isso, seu estudo paga um preço: o risco de distanciamento progressivo da própria realidade social⁷⁸.

Além de afastar o direito da realidade, a dogmática pode ser utilizada como **forma de manipulação e manutenção das ideologias dominantes e da ordem estabelecida**, tornando-se um instrumento perigoso, até porque essa manipulação não é perceptível pela maioria das pessoas, conforme destaca Adeodato:

2. A independência do pensamento dogmático em relação à realidade não é facilmente perceptível para o senso comum; as pessoas acreditam que as decisões jurídico-dogmáticas realmente eliminam – ou deveriam eliminar – o conflito, e que a partir dessa “solução”, é mantida a estabilidade social, quando, na verdade é o fato de as pessoas se manterem nesse distanciamento, em relação aos terceiros envolvidos, que traz presunção de legitimidade àquelas decisões e propicia sua aceitação. Estimular a crença no seu sistema decisório é uma das tarefas precípua da dogmática jurídica: para isso camufla eficientemente seu aspecto necessariamente arbitrário mediante princípios prefixados – pela própria dogmática escolhidos e manipulados – dos quais a decisão parece fluir racionalmente, sem ser opressiva. Um exemplo disso é o papel exercido pela dogmática no encobrimento da violência social: por meio de abstrações conceituais, como as de “violência legítima” (em defesa própria, por exemplo), “violência abusiva” e outras, a dogmática afasta os elementos irracionais e contingentes dos atos violentos e transporta a noção de violência, devidamente enfraquecida e controlada, para dentro de seu universo conceitual. Limita e controla um dado real, ontologicamente ilimitado e incontrolável.

⁷⁷ STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 116-117.

⁷⁸ FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. (1941). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 49.

3. Difundir determinada ideologia, evidentemente aquela adotada pelos grupos detentores do poder, é outra das funções da dogmática. Isso significa que toda dogmática jurídica é necessariamente ideológica.⁷⁹

O autor salienta, ainda, que buscando passar a impressão de que está livre de pressupostos ideológicos, o modelo dogmático manipula o conceito da noção filosófica de valor, cujo conteúdo é eleito segundo os interesses do momento⁸⁰. Os valores são transmitidos como se fossem neutros, estáveis e incondicionados, e a dogmática se utiliza deles com o objetivo de provocar determinadas reações nas condutas dos indivíduos, como uma espécie de manipulação do seu comportamento⁸¹.

Adeodato sintetiza o controle social exercido pelo modelo dogmático da seguinte forma: ela prescreve que as decisões devem ser sempre tomadas de acordo com dogmas prefixados, travestindo os conflitos de caráter abstrato, por meio de generalizações. Com isso: define o que é juridicamente relevante; estimula a coerência social; propaga a ideologia dominante; neutraliza os conteúdos axiológicos, a exemplo dos valores.

Tercio Ferraz Jr. lembra que a dogmática empresta sentido aos seus próprios dogmas, e isso lhe propicia certa manipulação⁸².

Castro também corrobora a crítica, ao apresentar a abordagem historicista do direito, liderada por Savigny. Afirma que: “ao deixar de assumir um compromisso individualista no plano sociopolítico, o classicismo alemão de fim de século constituiu uma estratégia cultural e política de reafirmação de hierarquias tradicionais.⁸³”

Ademais, ao apresentar as normas jurídicas como se fossem dogmas incontestáveis, e os valores como se fossem neutros, estáveis e incondicionados, a dogmática **desestimula a capacidade de reflexão e de crítica** não só do intérprete e do aplicador da lei, mas da própria sociedade. Do aplicador da lei, porque ele não questiona a validade ou utilidade da norma ou, ainda, se ela produz consequências desejáveis. Da sociedade porque, ao utilizar uma linguagem excessivamente formalista, a dogmática dificulta a compreensão do direito pelas pessoas, que acreditam que o modelo será capaz de solucionar os conflitos sociais, e não o contesta.

⁷⁹ ADEODATO, João Mauricio Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 148.

⁸⁰ Id. Ibid., p. 149-150.

⁸¹ Id. Ibid., p. 150.

⁸² FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. (1941). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007, p. 49.

⁸³ CASTRO, Marcus Faro de. *Formas Jurídicas e Mudança Social: interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 149-150.

Adeodato sustenta que a utilização de dogmas e fórmulas ideológicas (como “bem comum”, “princípios” e “boa-fé), cujo conteúdo é preenchido pela dogmática e, acrescenta-se, aceito por juristas e pela sociedade de modo irrefletido e acrítico propicia o arbítrio e a violência. Da mesma forma, a seleção de determinada alternativa, dentro de um universo amplo, como se fosse a única possível é uma escolha arbitrária⁸⁴. Para impedir que isso ocorra, o autor propõe:

(...) ampliar o alcance da linguagem jurídica, no sentido de torná-la mais precisa e acessível a um maior número de pessoas, minimizando sua utilização como instrumento de dominação política; e (...) modificar a atitude pedagógica que a dogmática impõe ao ensino jurídico, auxiliando a adaptação dos profissionais do direito às novas exigências sociais⁸⁵.

Püschel e Machado relacionam a pretensão da dogmática de abarcar todos os fenômenos sociais com a atividade jurisdicional, por meio da qual é possível manipular as normas jurídicas, a partir de sua interpretação. Nas palavras dos autores: “São os juízes que têm o poder de dizer o sentido das normas e, portanto, detém todo o poder de qualificar juridicamente os fatos. Vivemos na ditadura dos juízes⁸⁶”.

2.2. O NEOCONSTITUCIONALISMO

O surgimento das constituições do segundo pós-guerra, sobretudo na Alemanha, Itália, Espanha e Portugal, preocupadas com a garantia de direitos humanos e direitos sociais, após as atrocidades cometidas pelos nazistas e fascistas e os próprios efeitos destrutivos da guerra, marcam o surgimento das ideias posteriormente identificadas como neoconstitucionalistas⁸⁷.

O marco filosófico do neoconstitucionalismo é o pós-positivismo, que procura fazer uma releitura moral do direito, mas sem recorrer a categorias metafísicas – como o

⁸⁴ ADEODATO João Mauricio Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 151 e 160.

⁸⁵Id. *Ibid.*, p. 152.

⁸⁶ RODRIGUEZ, José Rodrigo; PÜSCHEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. (Org.). *Dogmática é conflito: uma visão crítica da racionalidade jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 35 e 42.

⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 52-53; KAMINSKI, Marcos Massiero; ROANI, Alcione Roberto. Neoconstitucionalismo: paradigma de nova aplicabilidade do direito, a ruptura do modelo positivista legalista. *Revista perspectiva*, Erechim, v. 36, n. 134, p. 58-61, junho/2012; SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 117.

jusnaturalismo – e tem como símbolos: o reconhecimento da normatividade dos princípios e sua distinção qualitativa em relação às regras⁸⁸.

Como marcos teóricos do neoconstitucionalismo são registrados: a) o reconhecimento da força normativa da constituição; b) a expansão da jurisdição constitucional (constitucionalização do direito) e; c) o desenvolvimento de nova dogmática de interpretação constitucional, isto é, de princípios próprios de interpretação constitucional⁸⁹.

Marcos Kaminski e Alcione Roberto Roani apontam como principais protagonistas desse pensamento Ronald Dworkin, Robert Alexy, Gustavo Zagrebelsky e Luigi Ferrajoli⁹⁰. Daniel Sarmento acrescenta a esses Peter Haberle e Carlos Santiago Nino, embora reconheça que não há um único neoconstitucionalismo, mas diversas visões sobre o fenômeno⁹¹.

Alfonso García Figuerola distingue entre o neoconstitucionalismo fraco, ao qual estariam alinhados Ferrajoli e Luis Prieto e o neoconstitucionalismo forte – antipositivista – de Dworkin, Alexy e Nino que, para ele, é a única versão apta a explicar o discurso jurídico de aplicação de princípios jusfundamentais. Para Antonio Cavalcanti Maia existem duas abordagens conflitantes visando superar a insuficiência dos modelos tradicionais: o neoconstitucionalismo não positivista, defendido por Alexy, Zagrebelsky, Alfonso Garcia Figuerola e Santiago Sastre Ariza e o neoconstitucionalismo alinhado com o positivismo inclusivo, observado nas obras de Luis Prieto Sanchís, José Juan Moreso, Paulo Comanducci e Susana Pozzolo⁹².

Há, ainda, quem diferencie o neoconstitucionalismo do garantismo, apontando como principal diferença entre ambos o fato de o garantismo insistir na separação entre direito e moral, sendo portanto alinhado ao positivismo, enquanto o neoconstitucionalismo estaria mais próximo do jusnaturalismo, por defender o oposto. Ferrajoli é apontado como principal defensor do garantismo⁹³, enquanto Dworkin, Zagrebelsky, Nino e Alexy são citados como neoconstitucionalistas⁹⁴.

⁸⁸ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 54 e 59.

⁸⁹ Id. *Ibid.*, p. 55-56.

⁹⁰ KAMINSKI; ROANI, op. cit., p. 58 e 61. No mesmo sentido, cf. MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque. Ensaio sobre o Neoconstitucionalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 101, p. 491, out. 2011/jan. 2012.

⁹¹ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 115.

⁹² MAIA, Antonio Cavalcanti. Neoconstitucionalismo, Positivismo Jurídico e a Nova Filosofia Constitucional. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 12.

⁹³ “Recentemente, o mestre fiorentino [Ferrajoli] alterou sua posição: não considera mais sua perspectiva teórica como sendo parte desse fenômeno *neoconstitucional*. Entende que as posturas teóricas *neoconstitucionalistas*

No Brasil, são identificados como neoconstitucionalistas: Paulo Bonavides⁹⁵, Luís Roberto Barroso⁹⁶, Écio Oto Ramos Duarte⁹⁷ e Daniel Sarmiento⁹⁸, dentre outros. Tais autores inspiram-se, sobretudo, no pensamento de Ronald Dworkin.⁹⁹

No que tange às perspectivas de pensamento defendidas pelo neoconstitucionalismo, foram elas sintetizadas da seguinte forma, com o objetivo de facilitar a sua compreensão: a) conexão necessária entre o direito e a moral; b) divisão das normas constitucionais entre regras e princípios; c) visão de que os princípios estão no cerne do ordenamento jurídico e que por isso devem orientar toda a aplicação do direito: jurisprudência dos valores; d) uso da ponderação de princípios como principal método de aplicação da Constituição e de solução de conflitos; e) natureza principiológica dos direitos fundamentais; f) protagonismo do Poder Judiciário na proteção dos direitos fundamentais e na solução das complexas demandas da sociedade; e g) constitucionalização do direito.

Vale lembrar, mais uma vez, que o propósito do presente trabalho não é esgotar as origens conceituais e evolutivas do neoconstitucionalismo, mas apenas apresentar as suas principais perspectivas de pensamento.

O exame das teses dessa visão dominante no âmbito do direito constitucional brasileiro permitirá a conclusão de que, embora os seus defensores não afirmem

acabam simplesmente por reipristinar teses jusnaturalistas que reivindicam uma espécie perniciosa de conexão entre o direito e a moral. (...) As posturas derivadas do *neoconstitucionalismo* representam um tipo *principialista de constitucionalismo*; ao passo que, no que tange à proposta teórica de Ferrajoli, ficaria melhor colocado o termo *constitucionalismo garantista*, cuja principal característica reside no fato de se operar um aperfeiçoamento do positivismo jurídico a partir da função normativa atribuída aos direitos fundamentais.” (STRECK, Lenio Luiz. Entre neoconstitucionalismo e (pós)-positivismo: das insuficiências da teoria neoconstitucional para as particularidades do caso brasileiro. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região*. Belém, v. 46, n. 90, p. 125, jan.-jul. 2013).

⁹⁴ SANCHÍS, Luis Prieto. Constitucionalismo e Garantismo. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, 165-167. No mesmo sentido: UGARTE, Pedro Salazar. *Garantismo e Neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción*. Disponível em: <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/32777>>. Acesso em: 22/11/2014.

⁹⁵ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

⁹⁶ Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 432 p. e BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

⁹⁷ Cf. DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: as faces da Teoria do Direito em tempos de interpretação e moral da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2010.

⁹⁸ Daniel Sarmiento assume o rótulo com ressalvas (Cf. SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 146).

⁹⁹ De acordo com Lenio Luiz Streck, Dworkin e Alexy representam “a grande viragem teórica operada pelo *neoconstitucionalismo*”. (STRECK, Lenio Luiz. Entre neoconstitucionalismo e (pós)-positivismo: das insuficiências da teoria neoconstitucional para as particularidades do caso brasileiro. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região*. Belém, v. 46, n. 90, p. 119, jan.-jul. 2013).

explicitamente que exista uma hierarquia entre elas, enfatizam determinados paradigmas, dos quais decorrem diretamente a defesa dos demais, nessa ordem: 1º) conexão necessária entre direito e moral; 2º) visão de que os princípios estão no cerne do ordenamento jurídico e que por isso devem orientar toda a aplicação do direito; 3º) uso da ponderação de princípios como principal método de aplicação da Constituição e de solução de conflitos.

Com efeito, a ausência de abertura do direito para a moral esvaziaria o conteúdo dos princípios, que são preenchidos, de acordo com os neoconstitucionalistas, pela utilização de preceitos éticos e morais.

Por outro lado, a visão de que os princípios devem orientar a tomada de decisões aliada ao uso da ponderação como principal meio de aplicação do texto constitucional – que é decorrência lógica da tese anterior – servem de base ou fundamento para as demais perspectivas de pensamento, conforme se segue.

A divisão das normas constitucionais entre regras e princípios é feita com o escopo de permitir a identificação dos últimos, já que eles devem orientar a tomada de decisões; a natureza principiológica dos direitos fundamentais decorre do próprio conceito de princípio defendido pelos neoconstitucionalistas: norma de caráter aberto e que se submete à ponderação, bem como do fato de que os princípios são postos no topo do ordenamento jurídico, assim como devem ser vistos os direitos fundamentais; o protagonismo do Poder Judiciário é defendido sob o argumento de que os juízes e tribunais são os responsáveis por aplicar os princípios mediante a técnica da ponderação de valores; e a constitucionalização do direito é permitida por meio da aplicação dos princípios constitucionais aos demais ramos do direito.

Assim, considerando que as três teses enumeradas acima respaldam os demais pensamentos defendidos pelos neoconstitucionalistas, pode-se dizer que são hierarquicamente superiores às demais, na ordem apresentada.

A análise das teses neoconstitucionalistas também leva à conclusão de que são coesas entre si, com exceção da defesa do protagonismo do Poder Judiciário. É que elas decorrem do raciocínio de que os princípios – normas de conteúdo moral – constituem o cerne do ordenamento jurídico. No entanto, não é decorrência lógica desse raciocínio a afirmação de que o Judiciário é o Poder responsável por aplicar a Constituição em última instância ou o mais preparado para proteger direitos fundamentais.

Ora, os Poderes Executivo e Legislativo também aplicam a Constituição e também podem fazê-lo por meio de princípios e da técnica de ponderação de valores, se assim preferirem. Todavia, o que se constata na realidade é que os juízes e tribunais são os que mais

se utilizam desses meios para decidir. Talvez daí se origine a defesa neoconstitucionalista de que o protagonismo do Judiciário é decorrência dos paradigmas anteriores, quando na verdade o ponto central para estabelecer o protagonismo não é a forma de decidir ou a motivação das decisões – que em tese pode ser a mesma em todos os poderes –, mas sim a avaliação da competência constitucionalmente estabelecida para a tomada da decisão, o que raras vezes é discutido.

Também não é coesa a tese de que o Poder Judiciário é o que possui maiores condições de proteger os direitos fundamentais, já que não há qualquer evidência que comprove tal afirmação, muito menos outros paradigmas neoconstitucionalistas que a respalde. Com efeito, o fato de decidir com base em princípios e ponderação não significa maior proteção a esses direitos.

Enunciadas, de modo sintético, algumas perspectivas de pensamento neoconstitucionalistas e discutidos alguns aspectos relevantes acerca delas, passa-se à análise individualizada de cada uma e à comprovação de sua existência por meio das obras dos autores dessa literatura, já identificados no tópico anterior.

No que tange à **conexão necessária entre o direito e a moral**, os neoconstitucionalistas afirmam que as normas que não se enquadram nos padrões definidos pela moral não constituem direito, por isso a sua aplicação deve ser afastada pelo Poder Judiciário¹⁰⁰.

A exposição anterior do marco filosófico dessa doutrina possibilita maior compreensão nesse ponto, já que o pós-positivismo tem como principal defesa, em contraponto ao positivismo, a junção entre direito e moral.

Ronald Dworkin é um dos principais defensores da conexão entre direito e moral, sendo por isso considerado antipositivista. Para ele, o direito poderia ser tratado como segmento da moral e a teoria jurídica como parte da moral política¹⁰¹.

A postura antipositivista de Dworkin é bastante destacada por Brian Leiter, em artigo intitulado “*Beyond the Hart/Dworkin Debate: the methodology problem in jurisprudence*”,

¹⁰⁰ Cf. FIGUEROA, Alfonso García. Neoconstitucionalismo, derrotabilidade e razão prática. Trad. Eduardo Ribeiro Moreira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, Ano 20, vol. 79, p. 12, abr./jun 2012. No mesmo sentido Antonio Maia, para quem o neoconstitucionalismo surgiu como contraponto ao positivismo jurídico, opondo a ele o argumento da injustiça – de acordo com o qual uma norma injusta não é Direito – e o argumento dos princípios – segundo o qual se existem princípios no Direito, então há uma conexão necessária entre direito e moral, isto é, os princípios seriam a ponte que os liga (MAIA, Antonio Cavalcanti. Neoconstitucionalismo, Positivismo Jurídico e a Nova Filosofia Constitucional. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 6).

¹⁰¹ DWORKIN, Ronald. *A Justiça de Toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 46 e 51.

que evidencia o embate entre Dworkin e Hart (positivista), sobretudo no que diz respeito à separação entre direito e moral¹⁰². Vale dizer que na obra “A Justiça de Toga”, Dworkin dedica um capítulo para expor e contestar o pensamento de Hart¹⁰³.

De acordo com Dworkin, o magistrado, ao julgar, acaba fazendo uma escolha discricionária e subjetiva entre valores, os quais devem ser explicitados na decisão, até por que “o argumento jurídico é um argumento típica e completamente moral”¹⁰⁴. Nesse sentido, a afirmação de Brian Leitter de que, para Dworkin, uma lei só integra o conceito de direito se puder ser moralmente justificada¹⁰⁵.

Dworkin é tão enfático em sua postura, ao ponto de afirmar que se os juízes norte-americanos fossem positivistas “seriam obrigados a declarar que não existe absolutamente direito algum nos Estados Unidos, a não ser as palavras simples e não interpretadas da Constituição.” E se assim procedessem, acabariam subvertendo o positivismo, ao admitir “ou que o direito nada diz sobre a questão em litígio, ou que o direito é por demais injusto, insensato ou ineficaz para ser aplicado”¹⁰⁶.

O autor sustenta, ainda, que a validade da atuação do Poder Legislativo deve ser analisada sob a ótica da moral, já que as razões que legitimam a sua atuação são de moralidade política, ou seja, se a lei é inquestionável do ponto de vista moral, logo está legitimada a ação do legislador¹⁰⁷.

Dworkin também destaca o papel da moral na atividade de julgar. Para ele, quando o produto da atividade legislativa é injusto ou insensato, o juiz tem o dever de ignorar a lei. Também deve se guiar pela moral nos casos em que não há lei a ser seguida (omissão).¹⁰⁸

No Brasil, a tese neoconstitucionalista de ligação entre direito e moral é corroborada por Daniel Sarmento, ao destacar que

No paradigma neoconstitucionalista, a argumentação jurídica, apesar de não se fundir com a Moral, abre um significativo espaço para ela. Por isso, se atenua a distinção da teoria jurídica clássica entre a descrição do Direito como ele é, e a prescrição sobre como ele deveria ser. Os juízos descritivo e prescritivo de alguma maneira se sobrepõem, pela influência dos princípios e valores constitucionais impregnados de forte conteúdo moral, que conferem poder ao intérprete para buscar, em cada caso difícil, a solução mais justa, no próprio marco da ordem jurídica. Em

¹⁰² LEITTER, Brian. *Beyond the Hart/Dworkin Debate: the methodology problem in jurisprudence*. Disponível em: < http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=312781>. Acesso em 20/11/2014.

¹⁰³ DWORCKIN, Ronald. *A Justiça de Toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 199-264.

¹⁰⁴ Id. *Ibid.*, p. 39 e 205.

¹⁰⁵ LEITTER, op. cit., p. 23-24.

¹⁰⁶ DWORCKIN, op. cit., p. 255.

¹⁰⁷ DWORCKIN, op. cit., p. 12, 23, 25-26.

¹⁰⁸ DWORCKIN, op. cit., p. 28 e 31.

outras palavras, as fronteiras entre Direito e Moral não são abolidas, e a diferenciação entre eles permanece em vigor, mas as fronteiras entre os dois domínios torna-se muito mais porosa, na medida em que o próprio ordenamento incorpora, no seu patamar mais elevado, princípios de justiça, e a cultura jurídica começa a “levá-los a sério”¹⁰⁹.

Écio Oto Duarte defende a tese utilizando-se dos termos *interpretativismo moral-constitucional* e *judicialismo ético-jurídico*. O primeiro determina que o aplicador da Constituição considere os valores morais da pessoa humana e os efetivos, enquanto o segundo seria constatado na medida em que a concretização da justiça depende da utilização, pelo magistrado, de fundamentos éticos, e não apenas jurídicos¹¹⁰.

Coerente a defesa neoconstitucionalista sobre a conexão entre direito e moral, uma vez que os princípios, cerne da teoria, são normas cujo conteúdo abstrato requer a análise da ética e da moral para serem aplicados.

No que concerne à **divisão das normas constitucionais entre regras e princípios**, é ela inspirada na obra de Robert Alexy, para quem as regras são *mandamentos definitivos* – normas que sempre são totalmente satisfeitas ou não são – e os princípios são *mandamentos de otimização* – caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que somente adquirem conteúdo exato quando relacionados com as possibilidades dos mundos fático e jurídico¹¹¹.

Paulo Bonavides destaca que o critério mais marcante de diferenciação entre as duas espécies de normas seria o grau de generalidade. Enquanto os princípios são dotados de elevado grau de generalidade, as regras têm grau baixo. Ademais, existe uma diferença qualitativa: os princípios são mandamentos de otimização, cuja principal característica consiste em poderem ser efetivados em distintos graus, ao passo que as regras podem sempre ser cumpridas ou não, ou seja, quando uma regra vale deve-se realizar exatamente o que ela prescreve, nem mais, nem menos¹¹².

Uma perspectiva teórica marcante no neoconstitucionalismo é a visão de que os **princípios estão no cerne** do ordenamento jurídico e que por isso devem orientar toda a aplicação do direito.

¹⁰⁹ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 121-122.

¹¹⁰ DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: as faces da Teoria do Direito em tempos de interpretação e moral da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2010, p. 67-68.

¹¹¹ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 90, 94-95, 104 e 108.

¹¹² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 277-279.

Ronald Dworkin destaca, com ênfase, o papel de relevância dos princípios. Para ele, a solução de um caso difícil – aquele para o qual não há uma regra que traga uma solução específica – depende da identificação dos princípios gerais que fundamentam e justificam o direito aplicável ao caso concreto. Após identificá-los, o julgador deve decidir que conjunto de princípios oferece a melhor justificação para aquela área do direito, em termos morais¹¹³.

Em sua obra “Uma Questão de Princípio”, defende que uma decisão acerca de questões políticas deve ser específica e calcada em princípios, isto é, o Tribunal deve tomar decisões de princípio, e não de política. Nesse sentido, a revisão judicial é “invejada e cada vez mais copiada, (...) porque obriga o debate político a incluir o argumento acerca do princípio, não apenas quando um caso vai ao Tribunal, mas muito antes e muito depois”¹¹⁴.

No Brasil, os neoconstitucionalistas também defendem a ideia de que os princípios são os elementos centrais do direito¹¹⁵, sendo acentuado o seu *status* de norma jurídica e a sua superioridade no sistema. Por isso, a aplicação da Constituição passa a ser feita muito menos por regras e mais por princípios¹¹⁶, prática que é denominada “jurisprudência dos princípios” ou “jurisprudência dos valores”.

Luís Roberto Barroso afirma que os princípios constitucionais constituem o cerne do sistema, os seus postulados básicos, a ideologia da sociedade. Aponta para eles três funções: materializar valores, dar unidade ao sistema e condicionar a atividade do intérprete¹¹⁷.
Confira-se:

A Constituição passa a ser encarada como um sistema aberto de princípios e regras, permeável a valores jurídicos suprapositivos, no qual as ideias de justiça e de realização dos direitos fundamentais desempenham um papel central. A mudança de paradigma nessa matéria deve especial atributo às concepções de Ronald Dworkin e aos desenvolvimentos a ela dados por Robert Alexy¹¹⁸.

Na visão do autor, o ponto de partida do intérprete deve ser os princípios constitucionais, por sintetizarem os valores mais importantes do ordenamento. O juiz, ao

¹¹³ DWORKIN, Ronald. *A Justiça de Toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 204 e DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 132 e 151.

¹¹⁴ Id. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, pp. VIII, 101-103.

¹¹⁵ MAIA, Antonio Cavalcanti. Neoconstitucionalismo, Positivismo Jurídico e a Nova Filosofia Constitucional. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 9.

¹¹⁶ Cf. MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque. Ensaio sobre o Neoconstitucionalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 101, p. 503, 504 e 508, out. 2011/jan. 2012.

¹¹⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 326-329.

¹¹⁸ Id. *Ibid.*, p.353.

decidir o caso concreto, deve primeiro identificar os princípios aplicáveis à demanda, do mais genérico para o mais específico, até chegar à formulação da regra concreta¹¹⁹.

No mesmo sentido, Bonavides destaca que os princípios são “as normas-chave de todo o sistema jurídico”, as “normas supremas do ordenamento jurídico”, as “normas das normas”, “fonte das fontes”, “expressão da vontade geral”, “sede de toda a legitimidade do poder”, “o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo”, de tal maneira que se pode falar em um “Estado *principlal*”¹²⁰.

Da ideia de centralidade dos princípios no sistema, decorre a de sua superioridade em relação às regras. Tal posição fica evidente no seguinte trecho da obra de Bonavides:

Daqui já se caminha para o passo final da incursão teórica: a demonstração do reconhecimento da superioridade e hegemonia dos princípios na pirâmide normativa; supremacia que não é unicamente formal, mas sobretudo material, e apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional dos ordenamentos jurídicos, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder¹²¹.

Écio Oto Duarte denomina essa tese neoconstitucionalista de *principlalismo*. Para ele, trata-se de paradigma decorrente do reconhecimento da existência de princípios jusfundamentais, que se encontram no topo do sistema e possibilitam a conexão entre direito e moral, já que têm valores como conteúdo¹²².

A **constitucionalização do direito** é também uma perspectiva de pensamento defendida pelos neoconstitucionalistas. Trata-se da interpretação de todos os ramos do direito à luz dos princípios constitucionais. O termo “Direito Civil Constitucional¹²³”, bastante utilizado pelos autores que se dedicam ao estudo do direito privado exemplifica bem o sentido do termo.

Luís Roberto Barroso defende a constitucionalização do direito como consequência do “efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se irradia, com força normativa, por todo o sistema jurídico.” Assim, afirma, as normas constitucionais passam a condicionar a validade e o sentido das normas infraconstitucionais; o legislador fica

¹¹⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 155.

¹²⁰ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 284-293.

¹²¹ Id. *Ibid.*, p. 288.

¹²² DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: as faces da Teoria do Direito em tempos de interpretação e moral da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2010, p. 66.

¹²³ Cf. TEPEDINO, Gustavo (Coord). *A nova parte do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007; SILVA, Virgílio Afonso. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 171-172.

limitado à observância de seu conteúdo, assim como a Administração Pública; e o Poder Judiciário deve considerá-las para a interpretação e aplicação de todas as normas infraconstitucionais, utilizando-as como parâmetro para o controle de constitucionalidade, se for o caso¹²⁴.

Sebastian Mello também defende a constitucionalização do direito, que estaria respaldada na supremacia da Constituição frente às leis e na sua força normativa, que se irradia por todo o ordenamento jurídico¹²⁵.

No mesmo sentido, Daniel Sarmento, para quem a Constituição de 1988 favoreceu esse processo, pois dispõe sobre os mais diversos temas, deixando pouco espaço para a atuação do legislador infraconstitucional, bem como contém inúmeros princípios dotados de forte carga axiológica, que se irradiam pelos diversos campos do Direito, fazendo com que haja uma “releitura de toda a ordem jurídica a partir de uma ótica pautada pelos valores constitucionais – a chamada filtragem constitucional do Direito”¹²⁶.

2.3. PONTOS DE CONVERGÊNCIA ENTRE O NEOCONSTITUCIONALISMO E A DOGMÁTICA JURÍDICA

A ponderação de valores como técnica de solução de conflitos e o protagonismo do Poder Judiciário são perspectivas teóricas comuns a ambas as visões dominantes no direito constitucional brasileiro.

Com efeito, tanto os defensores do neoconstitucionalismo, como Dworkin, Barroso, Daniel Sarmento e Écio Oto Duarte, como os adeptos da dogmática jurídica, sobretudo de influência alemã, como Gilmar Ferreira Mendes, Virgílio Afonso da Silva, Inocência Coelho e Paulo Gonet Branco defendem essas perspectivas teóricas, conforme será demonstrado a seguir.

A **ponderação de valores** é o método utilizado para a aplicação dos princípios constitucionais. Essa técnica consiste na identificação dos princípios aplicáveis ao caso concreto, atribuição de peso a cada um deles e, a partir daí, seleção daqueles que devem prevalecer.

¹²⁴ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 376-377.

¹²⁵ MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque. Ensaio sobre o Neoconstitucionalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 101, p. 499, 508 e 510, out. 2011/jan. 2012.

¹²⁶ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 125.

A ponderação é vista como necessária, diante do confronto entre normas constitucionais, que o método da subsunção é incapaz de solucionar, conforme aponta Barroso:

A existência de colisões de normas constitucionais leva à necessidade de *ponderação*. A subsunção, por óbvio, não é capaz de resolver o problema, por não ser possível enquadrar o mesmo fato em normas antagônicas. Tampouco podem ser úteis os critérios tradicionais de solução de conflitos normativos – hierárquico, cronológico e da especialização – quando a colisão se dá entre disposições da Constituição originária. Nesse cenário, a ponderação de normas, bens ou valores é a técnica a ser utilizada pelo intérprete por via da qual ele: (i) fará *concessões recíprocas*, procurando preservar o máximo possível cada um dos interesses em disputa ou, no limite, (ii) procederá à *escolha* do direito que irá prevalecer, em concreto, por realizar mais adequadamente a vontade constitucional. Conceito-chave da matéria é o princípio instrumental da razoabilidade¹²⁷.

Écio Oto Duarte também aponta como paradigmas do neoconstitucionalismo, corrente à qual se filia, o *juízo de ponderação* e a *especificidade interpretativa*. O primeiro seria utilizado para resolver os casos difíceis, ou seja, aqueles para os quais não há regra que determine uma solução ou quando a regra existente contraria a Constituição. A *especificidade interpretativa* do direito constitucional em relação aos demais ramos do Direito seria decorrência do próprio uso da ponderação, bem como do fato de a Constituição ser permeada por valores morais¹²⁸.

A técnica decisória da ponderação é norteadada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e deve ser aplicada em etapas, conforme descrito por Barroso. Na primeira etapa, o intérprete detecta no sistema as normas que regulam o caso e identifica eventuais conflitos entre elas. Na segunda etapa, devem ser analisados os fatos, as circunstâncias específicas do caso e a sua interação com as normas aplicáveis. Na terceira etapa, são apurados os pesos dos princípios, a depender das circunstâncias jurídicas e fáticas, podendo ser eles aplicados com maior ou menor grau de intensidade. Chega-se aí ao grupo de normas que deve prevalecer no caso. Em seguida, deve-se decidir quão intensamente esse grupo de normas deve preponderar. É nessa última etapa que a ponderação se evidencia, em contraste à subsunção¹²⁹.

¹²⁷ BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 60-61.

¹²⁸ DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: as faces da Teoria do Direito em tempos de interpretação e moral da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2010, p. 69-71.

¹²⁹ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 361-362.

A ponderação de valores, para as doutrinas dominantes do direito constitucional, tem por objetivo produzir uma solução justa para o caso concreto, mesmo que para isso seja necessário afastar uma regra que é compatível com a Constituição. É que o efeito da regra, no particular, pode mostrar-se inconstitucional. Por isso, a solução adequada depende da análise dos elementos do caso concreto. Ou seja, valoriza-se a justiça do caso concreto, em detrimento da geral¹³⁰.

Barroso reconhece que

(...) a ponderação ingressou no universo da interpretação constitucional como uma necessidade antes que como uma opção filosófica ou ideológica. É certo, no entanto, que cada uma das três etapas descritas acima – identificação das normas pertinentes, seleção dos fatos relevantes e atribuição geral de pesos, com a produção de uma conclusão – envolve avaliações de caráter subjetivo, que poderão variar em função das circunstâncias pessoais do intérprete e de outras tantas influências¹³¹.

Entretanto, o autor defende que “o risco de tal disfunção (...) não a desmerece como técnica de decisão nem priva a doutrina da possibilidade de buscar parâmetros mais bem definidos para sua aplicação”¹³².

A defesa da ponderação no Brasil foi inspirada, sobretudo, na *Teoria dos Direitos Fundamentais* de Robert Alexy, em que é desenvolvida uma fórmula para atribuir peso aos princípios que constituem esses direitos e selecionar aquele(s) que deve(m) prevalecer¹³³. Tal seleção é sempre realizada no caso concreto, já que abstratamente os princípios estão no mesmo nível, ou seja, a situação é resolvida por meio do “estabelecimento de uma relação de precedência condicionada entre os princípios, com base nas circunstâncias do caso concreto.”¹³⁴

Para o autor, a própria natureza dos princípios implica a proporcionalidade. Isso significa que

A proporcionalidade, com suas três máximas parciais da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito), decorre logicamente da natureza dos princípios, ou seja, que a proporcionalidade é deduzível dessa natureza. (...)

¹³⁰ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 332, 339-340 e 349.

¹³¹ Id. *Ibid.*, p. 362.

¹³² Id. *Ibid.*, p. 363.

¹³³ Para ver a fórmula apresentada por Alexy, cf. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 95-102 e 119-120.

¹³⁴ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 95-96.

Princípios são mandamentos de otimização em face das possibilidades jurídicas e fáticas. *A máxima da proporcionalidade em sentido estrito*, ou seja, exigência de sopesamento, decorre da relativização em face das possibilidades jurídicas. (...) Já as máximas da necessidade e da adequação decorrem da natureza dos princípios como mandamentos de otimização em face das possibilidades fáticas.¹³⁵

Critica-se o sopesamento, reconhece Alexy, com a afirmação de que não é um modelo sujeito a controle racional, ficando “sujeito ao arbítrio daquele que sopesa (...). Ele abriria espaço para o subjetivismo e o decisionismo dos juízes”¹³⁶.

A solução apresentada pelo autor alemão para superar essa crítica é a necessidade de fundamentação racional das escolhas feitas pelos juízes. A fundamentação deve levar em conta a “lei do sopesamento”, de acordo com a qual “a medida permitida de não-satisfação ou de afetação de um princípio depende do grau de importância da satisfação do outro”¹³⁷. O trecho a seguir expõe de forma clara o modelo sugerido:

O modelo fundamentado apresentado aqui evita uma série de dificuldades que estão frequentemente associadas ao conceito de sopesamento. Ele faz com que fique claro que o sopesamento não é um procedimento por meio do qual um interesse é realizado às custas de outro de “forma precipitada”. De acordo com esse modelo, o sopesamento é tudo, menos um procedimento abstrato ou generalizante. (...) Do próprio conceito de princípio decorre a constatação de que os sopesamentos não são uma questão de tudo-ou-nada, mas uma tarefa de otimização. Nesse sentido, o modelo de sopesamento aqui defendido é equivalente ao assim chamado *princípio da concordância prática*. (...) Ainda que o *sopesamento em si* não estabeleça um parâmetro com o auxílio do qual os casos possam ser decididos de forma definitiva, o *modelo de sopesamento como um todo* oferece um critério, ao associar a lei de colisão à teoria da argumentação jurídica racional¹³⁸.

A inspiração em Alexy é evidenciada na obra de Virgílio Afonso da Silva, para quem é da distinção existente entre a estrutura das regras e dos princípios que decorre as diferentes forma de aplicação dessas normas, quais sejam a subsunção e o sopesamento. O conflito entre regras é solucionado pela premissa do “tudo ou nada”. Já que elas contêm mandamentos definitivos, devem ser aplicadas de maneira integral, afastando a aplicação das demais. A solução se dá no âmbito da validade. No que tange aos princípios, não se pode falar em invalidade de um deles. O confronto é resolvido pela fixação de “relações condicionadas de precedência”, ou seja, é impossível formular, em abstrato, uma relação de precedência entre

¹³⁵ ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 116-118.

¹³⁶ Id. Ibid., p. 164.

¹³⁷ Id. Ibid., p. 165-169.

¹³⁸ Id. Ibid., p. 173.

princípios, pois essa relação sempre dependerá das condições e circunstâncias do caso concreto¹³⁹.

Vale acrescentar que os direitos fundamentais são vistos como princípios pelas doutrinas dominantes do direito constitucional brasileiro. Por isso, a colisão entre eles é solucionada por meio da ponderação de valores.

Virgílio Afonso da Silva defende a natureza principiológica dos direitos fundamentais em sua obra “A Constitucionalização do Direito”, ao afirmar que a resposta para a irradiação dos efeitos dos direitos fundamentais previstos na Constituição nas relações privadas está no “conceito de direitos fundamentais como princípios”¹⁴⁰.

No mesmo sentido, Bonavides afirma que o reconhecimento da natureza principal dos direitos fundamentais foi essencial para respaldar a Nova Hermenêutica, de acordo com a qual a interpretação constitucional deve ser guiada pelos princípios¹⁴¹.

Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco também indicam esse pensamento, ao afirmarem que o peso dos direitos fundamentais é definido de acordo com as circunstâncias do caso concreto, ou seja, mesmo raciocínio aplicado aos princípios¹⁴².

No que concerne à defesa do **protagonismo do Poder Judiciário** em detrimento dos demais poderes, decorre das crenças de que o juiz seria o responsável por preservar os direitos fundamentais – desrespeitados com frequência pelo processo legislativo majoritário – e por decidir em última instância as complexas demandas da sociedade, inclusive aquelas de natureza política, por meio da utilização dos princípios e da ponderação de valores¹⁴³.

O pensamento acima é facilmente extraído da obra de Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Branco, quando defendem que o Judiciário é o poder com maiores condições de preservar os direitos fundamentais, pois além de sofrer menor influência de interesses externos, é mais acessível do que o Legislativo. Confira-se:

Se tivermos presente, igualmente, que a defesa das constituições democráticas é, também, a defesa dos valores que elas reconhecem e proclamam; que é muito mais fácil aos grupos minoritários, com uma singela petição, acionar a jurisdição

¹³⁹ SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 46-52 e 168.

¹⁴⁰ Id. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 146.

¹⁴¹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 648.

¹⁴² MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. Brasília: Brasília Jurídico, 2000, p. 283.

¹⁴³ Cabe ao Tribunal Constitucional o papel de “dizer a última palavra em nome do Poder Constituinte” (KAMINSKI, Marcos Massiero; ROANI, Alcione Roberto. Neoconstitucionalismo: paradigma de nova aplicabilidade do direito, a ruptura do modelo positivista legalista. *Revista perspectiva*, Erechim, v. 36, n. 134, p. 61, junho/2012).

constitucional contra as leis que os discriminem do que fazer abaixo-assinados ou gritar palavras de ordem, de resto incapazes de inibir esses e outros abusos legislativos; se atentarmos para tudo isso, enfim, acabaremos admitindo que longe de ser politicamente ilegítima, como dizem os seus detratores históricos, essa *superlegislatura* acabará se mostrando uma instituição das mais democráticas¹⁴⁴.

No âmbito da jurisdição constitucional, os autores entendem que a criatividade é ilimitada, “não só porque as cortes constitucionais estão situadas fora e acima da tradicional tripartição de poderes estatais, mas também porque a sua atividade interpretativa se desenvolve, essencialmente, em torno de enunciados abertos, indeterminados”¹⁴⁵. O trecho a seguir evidencia o poder conferido aos tribunais constitucionais, em detrimento dos legisladores:

Intérpretes finais da Constituição e juízes últimos de sua própria autoridade, as modernas cortes constitucionais – de resto com ampla aceitação nas sociedades democráticas, acabaram se transformando em *quarto poder, gabinete na sombra, variante do poder legislativo, legislador complementar, parlamento de notáveis, legislador positivo, juiz soberano, contracapitão, instância suprema de revisão* ou, ainda, em verdadeira constituinte de plantão, confirmando assim, as célebres palavras de Charles Hughes – então Governador do Estado de Nova York e, depois, membro da Suprema Corte dos Estados Unidos – quando afirmou que os americanos viviam sob uma Constituição, mas que essa Carta Política era aquilo que os juízes diziam que ela era¹⁴⁶.

No mesmo sentido, Luís Roberto Barroso afirma que os Tribunais Constitucionais são responsáveis por preservar os direitos fundamentais contra eventuais investidas do legislador, que podem suprimi-los ou alterá-los por meio do processo legislativo, majoritário¹⁴⁷.

Nesse contexto, defende-se o ativismo judicial ou judicialização da política¹⁴⁸, fenômeno que consiste na decisão de demandas de natureza política, em última instância, pelo Poder Judiciário e que representa, por isso, uma quebra da visão tradicional da separação de poderes. Defendem os neoconstitucionalistas que a Constituição de 1988 propiciou este fenômeno, na medida em que confere legitimidade ativa a qualquer partido político ou entidade da sociedade civil organizada para propor ações perante o Supremo Tribunal Federal. Por isso, afirmam, é quase impossível que as demandas de caráter político, sobre as quais há grande controvérsia na sociedade não sejam levadas ao STF por meio dos perdedores no

¹⁴⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 143.

¹⁴⁵ Id. *Ibid.*, p. 58.

¹⁴⁶ Id. *Ibid.*, p. 59.

¹⁴⁷ BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 285.

¹⁴⁸ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 119.

processo legislativo¹⁴⁹ ou daqueles que buscam a efetivação de um direito não regulamentado pelo legislador.

Ronald Dworkin é um dos autores que mais enaltece o papel do juiz, ao colocá-lo como o responsável por dizer o direito e por preservar a sua integridade, que é alcançada por meio da existência de princípios coerentes no sistema, que motivam as decisões judiciais¹⁵⁰. Em suas obras “O Império do Direito¹⁵¹” e “Levando os Direitos a Sério”, Dworkin utiliza a figura metafórica do juiz Hércules, para afirmar a sua responsabilidade por manter a integridade e a coerência do sistema.

Para Hércules, o direito real contemporâneo consiste nos princípios que proporcionam a melhor justificativa disponível para as doutrinas e dispositivos do direito como um todo. Seu deus é o princípio da integridade na prestação jurisdicional, que o força a ver, na medida do possível, o direito como um todo coerente e estruturado¹⁵².

Hércules entende que a força de um precedente judicial advém da argumentação principiológica que o sustenta. Assim, cabe a ele construir um esquema de princípios abstratos e concretos que forneça uma justificação coerente a todos os precedentes do direito e às disposições legislativas.¹⁵³

Conforme exposto no capítulo anterior, as principais teses de Dworkin são a existência de conexão necessária entre direito e moral e a necessidade de as decisões judiciais serem respaldadas por princípios. Nesse sentido, o juiz é visto como protagonista do processo decisório, já que não só pode, como deve ignorar uma lei que esteja em descompasso com a moral, como é ele quem identifica, seleciona e aplica os princípios disponíveis ao caso concreto.

¹⁴⁹ SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 124-123.

¹⁵⁰ DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 274 e 488.

¹⁵¹ Lutiana Lorentz, em artigo que resume a obra “O Império do Direito”, apresenta a seguinte ideia de Dworkin: a lei governa a vida dos cidadãos que seriam, portanto, súditos do império do direito. Mas questiona como a lei pode governar a vida das pessoas se, muitas vezes, é dúbia, ambígua e abstrata. Nesses casos – denominados casos difíceis –, a solução correta pode estar ou não no comando legal, mas sempre se relaciona à moral e aos valores da comunidade. Para encontrá-la, o juiz deve percorrer três etapas: na primeira, identifica as questões fáticas, na segunda as questões jurídicas e, por fim, verifica os fundamentos ligados à moralidade e à fidelidade, na busca por um direito justo. O núcleo da construção da decisão judicial seria a integridade, ou seja, a manutenção da coerência do sistema, como um todo, através de um princípio aplicável ao caso. (LORENTZ, Lutiana Nacur. *O Império do Direito de Ronald Dworkin*. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*. Belo Horizonte, n. 33, p. 101-103 e 107-109, jan./jun. 2001).

¹⁵² DWORKIN, op. cit., p. 477.

¹⁵³ DWORKIN, Ronald. *Levando os Direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, p. 180-182.

2.4. LIMITAÇÕES DAS VISÕES DOMINANTES NO DIREITO CONSTITUCIONAL PARA O ENFRENTAMENTO DA PARTILHA DO PRÉ-SAL

A análise das perspectivas de pensamento dominantes no direito constitucional brasileiro permite concluir que refletem de maneira insuficiente fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes para o enfrentamento da partilha das rendas do petróleo no Brasil, sobretudo porque priorizam o formalismo e a abstração em detrimento da realidade e não incentivam a abordagem interdisciplinar na solução das demandas. Com efeito, o modelo dogmático defende que as decisões devem ser baseadas exclusivamente em normas jurídicas, que possuem uma única interpretação possível, e cuja legitimidade ou validade não se questiona. O neoconstitucionalismo, por sua vez, sustenta que as decisões devem ser fundamentadas, preponderantemente, em princípios abstratos.

O trabalho “Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança”, de autoria de Marcus Faro de Castro, realça a distância existente entre a Constituição Política – o que ocorre na vida da sociedade e o que ela deseja, ou seja, a realidade – e a Constituição Jurídica – o texto normativo e o discurso dos juristas –, que é marcada sobretudo por um fechamento conceitual que torna fixos os direitos subjetivos e inalcançável pela democracia o discurso jurídico sobre a Constituição¹⁵⁴, sendo tais características presentes nas visões dominantes do direito constitucional aqui abordadas.

Trata-se de legados incorporados ao discurso constitucional que já não são mais adequados à interpretação e aplicação do Direito das constituições no século XXI, segundo o autor. Na visão de Castro, os direitos subjetivos são vistos pelas doutrinas dominantes como “prontos, completos e inalteráveis”, o que impossibilita a sua flexibilização para atender às demandas sociais em constante movimento. A ideia de que as decisões dos tribunais que aplicam a Constituição gozam de superioridade em virtude da supremacia do direito constitucional – bastante difundida pelos neoconstitucionalistas – também contribui para distanciar a realidade e o discurso jurídico. Ademais, o autor destaca que esses legados serviram para institucionalizar os interesses da classe burguesa, acirrando as desigualdades sociais¹⁵⁵.

¹⁵⁴ CASTRO, Marcus Faro de. Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (coords.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional: Análise, Crítica e Contribuições*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 700-701.

¹⁵⁵ Id. *Ibid.*, p. 701-706.

A ponderação de valores como modo de aplicação de princípios, utilizada para solucionar conflitos entre direitos fundamentais, por se mostrar extremamente abstrata, é vista por Castro como técnica que distancia ainda mais as constituições política e jurídica. Da mesma forma, a interpretação dogmática do direito, pelo seu excessivo formalismo.

Assim, Castro apresenta inovações possíveis para democratizar o direito constitucional e aproximar as constituições política e jurídica. Sugere que os juristas troquem o discurso sobre formas abstratas pelo discurso acerca da “*constituição política*, tal como percebida em sua realidade empírica”; que descartem o apego à doutrina clássica de separação de poderes e; que não tratem os direitos subjetivos como entidades metafísicas, com conteúdo fixo e inalterável, mas sim como flexíveis.

Propõe que

(...) ao contrário de procurar apoio em noções formalistas de direitos fundamentais – incluindo as que se traduzem em declamações especulativas e idealistas sobre tais direitos, ou em principiologias abstratas bem organizadas, ou ainda em teorias prontas também abstratas e dogmáticas sobre tais direitos – o jurista que se dedique a desenvolver o direito constitucional de orientação democrática deve aceitar que seu papel não é o de declarar, com base em concepções normativas “prontas”, a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de uma norma ou comportamento, mas sim o de ser coadjuvante em um processo complexo de descobertas e de construção contínua desses referenciais normativos que são os direitos fundamentais¹⁵⁶.

Em trabalho que propõe uma abordagem nova para o direito no trato de políticas econômicas (Análise Jurídica da Política Econômica – AJPE), Castro defende que a utilização de conceitos formais e dogmáticos, bem como de abstrações (princípios e ponderação de valores) não são capazes de gerar uma decisão justa do ponto de vista econômico, ou seja, que garanta a equânime proteção dos direitos fundamentais (objetivo que deve ser buscado) que abriguem interesses econômicos. A primeira se prende a formas jurídicas e construções dogmáticas, ignorando situações empíricas dramáticas e injustas, como a fome e a miséria. A ponderação de valores, por ser genérica e abstrata, “acaba se apoiando em especulações imprecisas sobre o que são os ‘valores’ em questão, e sobre qual a maneira de ajuste mútuo entre eles que seria mais adequada para atender aos interesses concretos dos membros da sociedade.” Por isso, o autor rejeita noções metafísicas de direitos e a caracterização de direitos subjetivos como formas inalteráveis ou abstratas¹⁵⁷.

¹⁵⁶ CASTRO, Marcus Faro de. Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (coords.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional: Análise, Crítica e Contribuições*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 717-718.

¹⁵⁷ CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 3, n. 1, p. 17-22 e 47, jun. 2009.

João Maurício Adeodato reforça a ideia do uso da linguagem dogmática jurídica como instrumento de dominação política e manutenção da desigualdade. O cerne do domínio, segundo o autor, está na desconexão dessa linguagem com a realidade, na abstração que utiliza para absorver a contingência. O autor salienta, ainda, que não faz sentido, do ponto de vista científico, decidir um problema jurídico a partir de um dogma prévio, não raras vezes desconectado do conflito concreto¹⁵⁸.

Lenio Streck fala da necessidade de superar o “sentido comum teórico dos juristas”, que seria

o conjunto de crenças, valores, e justificativas (...) legitimadas mediante discursos produzidos pelos órgãos institucionais, tais como os parlamentos, os tribunais, as escolas de direito, as associações profissionais e a administração pública. Tal conceito traduz um complexo de saberes acumulados, apresentados pelas práticas jurídicas institucionais, expressando, destarte, um conjunto de representações funcionais provenientes de conhecimentos morais, teológicos, metafísicos, estéticos, políticos, tecnológicos, científicos, epistemológicos, profissionais e familiares, que os juristas aceitam em suas atividades por intermédio da dogmática jurídica¹⁵⁹.

De acordo com o autor, esse senso comum teórico relaciona-se com o processo de aprendizado nas faculdades de Direito – por meio de manuais – e com os cursos de preparação para concursos – que simplificam o ensino jurídico, a partir de *standards* e lugares comuns –. O positivismo jurídico ainda é a regra e, quando se quer superá-lo, são construídos novos princípios a todo o momento, fenômeno que Streck denomina de “pamprincipiologismo”. Ademais, na visão do autor, a doutrina limita-se a comentar a jurisprudência, sem sequer contextualizá-la. Ela “não mais doutrina; é doutrinada pelos tribunais.¹⁶⁰

Essa distância do direito com a realidade, segundo o autor, é reforçada por exemplos utilizados em sala de aula e cobrados nos concursos públicos¹⁶¹ totalmente desconectados do

¹⁵⁸ ADEODATO, João Maurício Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 154-155 e 161.

¹⁵⁹ STRECK, Lenio Luiz. De como a dogmática jurídica traiu a filosofia. *Constituição e processo: uma análise hermenêutica da (re)construção dos códigos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 199.

¹⁶⁰ Id. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 98-100.

¹⁶¹ Para ilustrar o raciocínio o autor cita exemplo da seguinte questão cobrada em importante concurso no Rio Grande do Sul: “Caio quer matar Tício, com veneno; ao mesmo tempo Mévio também deseja matar Tício (igualmente com veneno!). Um não sabe da intenção assassina do outro. Ambos ministram apenas a metade da dose letal (na pergunta não há qualquer esclarecimento acerca de como o personagem Tício – com certeza um idiota, bebe as duas porções de veneno). Em consequência da ingestão das meias doses, Tício vem a perecer...Encerrando, a questão do seguinte concurso indagava: Caio e Mévio respondem por qual tipo penal????” (STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 101-102).

que se verifica no cotidiano das pessoas. “Isso decorre de uma cultura estandardizada, no interior da qual a dogmática jurídica trabalha com *prêt-à porters* significativos¹⁶²”.

Por fim, o sentido comum reproduz valores sem explicá-los, o que culmina com uma espécie de “conformismo dos operadores jurídicos”¹⁶³, que trava as possibilidades de mudança.

Apesar disso, o “discurso dogmático consegue (ainda) aparecer, aos olhos do usuário/operador do Direito, *como, ao mesmo tempo, seguro, justo, abrangente, sem fissuras, e, acima de tudo, técnico e funcional*”, afirma Streck. As consequências são drásticas, pois essa ideia culmina “num universo do silêncio: um universo do texto, do texto que sabe tudo, que diz tudo, que faz as perguntas e dá as respostas”. Diante desse panorama, o autor conclui “ou se acaba com a estandardização do direito, ou ela acaba com o que resta da ciência jurídica.¹⁶⁴”.

Cesar Pasold, Sandra Gonçalves e Pablo Dietrich também defendem que é preciso “abandonar o sufocamento interpretativo que deriva do senso comum teórico e ampliar as possibilidades críticas, sobretudo de modo a compatibilizar efetivamente as decisões judiciais com a Constituição vigente¹⁶⁵”.

Samyra Sanches e Samantha Meyer, ao pesquisar o ensino jurídico, concluem que ele reproduz o paradigma dogmático de Ciência Jurídica e o senso comum teórico. É necessário renová-lo através de novas concepções metodológicas¹⁶⁶, pois

(...) não se mostra mais capaz para formar bacharéis em Direito aptos a lidarem com êxito aos desafios que lhe impõe a vida acadêmica e a vida profissional.
A própria evolução da sociedade e as inovações tecnológicas impõem uma concepção mais dinâmica do Direito, exige-se do bacharel em direito, cada vez mais, a capacidade de criar soluções para esse mundo globalizado e em constante mutação. No entanto, a grade curricular dos cursos de Direito baseadas num dogmatismo jurídico, que se limita ao estudo apenas das normas jurídicas, do direito positivo, não se apresenta capaz de formar um bacharel em direito apto a enfrentar os desafios de um mundo globalizado¹⁶⁷.

¹⁶²STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 101.

¹⁶³ Id. De como a dogmática jurídica traiu a filosofia. *Constituição e processo: uma análise hermenêutica da (re)construção dos códigos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 200.

¹⁶⁴ Id. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, p. 109-110.

¹⁶⁵ PASOLD, Cesar Luiz; GONÇALVES, Sandre Krieger; DIETRICH, Pablo. A fundamentação das decisões judiciais amparadas em princípios constitucionais: necessidade de superação do senso comum teórico no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.3, p. 1946-1948, 3º quadrimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em 5 fev. 2015.

¹⁶⁶ SANCHES, Samyra Napolini. O paradigma da Ciência jurídica nos manuais de ensino de Direito. *Universitas Jus*, v. 24, n. 2, p. 8, 2013.

¹⁶⁷ Id. *Ibid*, p. 2.

Claudia Servilha Monteiro salienta que a procura por princípios universais de justiça e por uma teoria moral capazes de legitimar e fundamentar os raciocínios jurídicos e decisões “acabou recaindo ao longo dos séculos em uma armadilha circular porque os resultados decorrentes desses esforços de investigação proporcionaram os únicos critérios de racionalidade que se dispõem a aceitar.¹⁶⁸”. Ademais, alerta que o uso de conceitos abstratos e inespecíficos, bem como o emprego da subjetividade em larga escala conduz ao arbítrio¹⁶⁹.

Ana Isabel Mendes e Marcio Renan Hamel, em artigo que analisa a falta de compreensão das decisões judiciais por parte da sociedade, sustentam que esse problema decorre principalmente da aplicação dogmática do direito, excessivamente formalista, que o distancia da realidade social e da vivência das pessoas¹⁷⁰.

No caso da partilha dos *royalties* do pré-sal, os fundamentos baseados em princípios abstratos, tais como os princípios da isonomia, da segurança jurídica e da proporcionalidade, e em interpretações dogmáticas do direito negligenciam os aspectos mais importantes que envolvem a problemática – os econômicos e políticos – e não enfrentam o cerne do debate. Por isso, são incapazes de promover uma solução apropriada para o caso. Daí a necessidade de desconsiderá-los.

A distribuição do pré-sal é tema que envolve sobremaneira questões econômicas, federativas e ambientais, cuja análise é imprescindível para que se chegue a uma adequada decisão sobre a partilha, conforme será comprovado nos capítulos seguintes.

A atividade petrolífera implica grandes transformações sociais, a exemplo da geração de empregos, do aumento populacional e do custo de vida. Por outro lado, os recursos gerados por esta exploração são enormes e interferem diretamente na economia das localidades beneficiadas e na vida das pessoas, em razão dos investimentos que podem ser feitos a partir dessa renda.

Atualmente, alguns estados e municípios são completamente dependentes de *royalties*, enquanto outros são alijados quase que totalmente da distribuição das receitas geradas pelo petróleo. Portanto, qualquer decisão acerca da partilha dos recursos advindos da exploração do petróleo trará consequências econômicas e sociais notáveis.

¹⁶⁸ MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Fundamentos para uma teoria da decisão judicial*, p. 6106-6107. Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_servilha_monteiro.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2015.

¹⁶⁹ Id. *Ibid.*, p. 6109-6110.

¹⁷⁰ HAMEL, Marcio Renan; MENDES, Ana Isabel. A dogmática e o discurso jurídico entre a ciência e a realidade. *Direito e Práxis*, vol. 04, n. 01, p. 129-132, 2012.

Por tal motivo, a decisão sobre a partilha do pré-sal deve contemplar fatos políticos e econômicos relevantes, bem como valores de justiça reconhecíveis pela sociedade. Como a investigação desses fatores não é provocada pelas visões dominantes do direito constitucional, fica evidente que devem ser superadas.

3. FUNDAMENTOS UTILIZADOS NO DEBATE ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E PE DO PETRÓLEO

Os objetivos desse capítulo são: a) apresentar o material utilizado na pesquisa; b) detalhar os resultados obtidos com a exposição e classificação dos fundamentos utilizados pelos atores que participam do debate acerca da distribuição dos *royalties* e PE do petróleo, bem como retirar algumas conclusões a partir dessa análise; c) avaliar qual o tipo de fundamento é capaz de ensejar uma decisão que reflita fatos e escolhas políticos e econômicos e que contemple ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade e por quê; d) investigar se é possível inferir, a partir da análise dos fundamentos, qual dos atores envolvidos e qual o posicionamento (favorável ou contrário à redistribuição) apresenta fundamentos mais aptos a solucionar a problemática.

Os resultados – que serão apresentados a seguir – foram obtidos por meio da identificação e classificação dos fundamentos, realizada de modo detalhado nas tabelas¹⁷¹ anexas ao presente trabalho.

A identificação e classificação dos fundamentos utiliza como método a “Análise de Conteúdo”¹⁷², técnica que possui como fases a pré-análise; a exploração do material; o tratamento dos resultados; a inferência; e a interpretação. Na pré-análise são escolhidos os documentos a serem examinados e formuladas hipóteses. A exploração do material consiste em codificar os documentos, a fim de escolher categorias para classificar os dados brutos dos textos analisados. Por fim, são apresentadas as conclusões obtidas por meio da Análise de Conteúdo.¹⁷³

Dentre as fases acima expostas, a exploração do material merece ser desenvolvida, a fim de explicar ao leitor a motivação da escolha das categorias utilizadas para classificar o texto, bem como os indicadores escolhidos para a classificação de cada fundamento.

¹⁷¹ cf. Tabela 3 – fundamentos utilizados pelo legislativo: favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE; Tabela 4 – fundamentos do legislativo contrários à redistribuição dos *royalties* e PE; Tabela 5 – fundamentos utilizados pelo Executivo; Tabela 6 – fundamentos utilizados pelo judiciário; Tabela 7 – fundamentos utilizados pelos demais atores processuais favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE e Tabela 8 – fundamentos utilizados pelos demais atores processuais contrários à redistribuição dos *royalties* e PE; Tabela 10 – fundamentos utilizados pelos juristas e economistas favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE; e Tabela 11 – fundamentos utilizados pelos juristas e economistas contrários à redistribuição dos *royalties* e PE.

¹⁷² A análise de conteúdo pode ser definida como um “conjunto de instrumentos metodológicos (...) que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados. O fator comum dessas técnicas múltiplas (...) é uma hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência.”. (BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011, Prefácio).

¹⁷³ Id. *Ibid.*, p. 125-132.

Antes de expor as categorias e indicadores utilizados, é importante destacar que a unidade de contexto escolhida foi o parágrafo. Em alguns casos, utiliza-se mais de um parágrafo, a fim de possibilitar melhor compreensão das unidades de registro.¹⁷⁴

Para a classificação dos fundamentos utilizados pelos atores envolvidos no debate acerca da distribuição dos *royalties* e PE do petróleo foram escolhidas duas grandes categorias: 1) aquelas derivadas das “visões dominantes” do direito constitucional brasileiro (VD) e 2) os “outros fundamentos” (O).

Na primeira categoria, inserem-se os fundamentos neoconstitucionalistas, os jurídicos dogmáticos e jurídicos historicistas¹⁷⁵. Os “outros fundamentos” englobam os econômicos, ambientais, jurídicos (não dogmáticos) e federativos.

A escolha dessas categorias tem por objetivo observar se as visões dominantes do direito constitucional são capazes de refletir fatos políticos e econômicos relevantes e ideais de justiça reconhecidos pela sociedade.

No que tange aos indicadores utilizados para a classificação, o fundamento será considerado neoconstitucionalista se fizer referência às perspectivas de pensamento defendidas por essa visão, a saber: conexão entre direito e moral, divisão entre regras e princípios, fundamentação em princípios abstratos, visão dos direitos fundamentais como princípios, e constitucionalização do direito.

Será jurídico dogmático se apresentar interpretações fechadas e incontestáveis da norma analisada (visão da norma como dogma).

Um fundamento da primeira categoria (VD) pode ser, ainda, considerado neoconstitucionalista e jurídico dogmático, quando utilizar a ponderação de valores ou apresentar uma visão de protagonismo do Poder Judiciário (pontos de convergência entre as duas doutrinas).

Em relação aos fundamentos jurídicos historicistas, encontram-se na primeira categoria por expressarem uma visão dogmática do direito, na medida em que consideram que as normas jurídicas são predeterminadas pelos fatos, tal como revelados pela pesquisa histórica, como se o seu conteúdo e a sua interpretação fossem imutáveis.

¹⁷⁴ A unidade de contexto é a unidade de compreensão utilizada para codificar o texto. Deve ser escolhida de modo que possibilite a compreensão exata da unidade de registro, que pode ser a palavra, o tema, o referente, o personagem ou o documento. (BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2011, p. 134-137).

¹⁷⁵ Conforme já discutido no tópico 2.1, a visão jurídica historicista, inspirada na Escola Histórica alemã, sob a liderança de Savigny (e com desdobramentos na “jurisprudência dos conceitos”), é considerada dogmática, na medida em que apresenta o direito positivo como ciência dotada de rigorosa sistematicidade, cujo conteúdo é predeterminado pelos fatos revelados pela pesquisa histórica e cuja validade é indiscutível.

No que concerne à categoria dos “outros fundamentos” (O), os indicadores utilizados para a classificação de um fundamento em econômico são os seguintes: indicação da realidade econômica, uso de referenciais da ciência econômica (que não se restringe à visão neoclássica), bem como menção aos impactos econômicos, à destinação de recursos e ao desenvolvimento social e humano.

Para a classificação do fundamento em ambiental o indicador usado é a referência a impactos ao meio ambiente.

O fundamento jurídico não dogmático é reconhecido pela citação ou interpretação de artigos da lei ou da Constituição, valendo lembrar que o critério utilizado aqui é o residual, ou seja, o que não for considerado fundamento jurídico dogmático, historicista ou neoconstitucionalista será classificado como fundamento jurídico não dogmático.

Por fim, o fundamento será classificado como federativo quando fizer menção ao pacto federativo, ao equilíbrio federativo, às desigualdades regionais (incluindo o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, que têm por objetivo reduzi-las), à distribuição e à redistribuição de recursos entre os entes federativos.

As categorias escolhidas são boas porque observam as seguintes qualidades expostas por Bardin: exclusão mútua (cada elemento não pode existir em mais de uma divisão); homogeneidade (um único princípio de classificação deve governar a organização das categorias); pertinência (categoria adaptada ao material de análise escolhido e capaz de refletir as intenções da investigação); objetividade (definição clara das variáveis e dos indicadores que determinam a entrada de um elemento numa categoria); e produtividade (um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis).

No que tange à primeira qualidade, está presente em relação às duas categorias utilizadas: um fundamento não se enquadra nas “visões dominantes” do direito constitucional e em “outros fundamentos”, simultaneamente. Porém, dentro da mesma categoria, é possível combinar elementos, isto é, um fundamento pode ser de econômico e ambiental ou dogmático e neoconstitucionalista, ao mesmo tempo.

Quanto à homogeneidade, o princípio de classificação utilizado é: presença ou ausência das teses dominantes no direito constitucional brasileiro. As categorias escolhidas são pertinentes e produtivas, porque possibilitam o teste da principal hipótese: as doutrinas dominantes do direito constitucional não refletem fatos políticos e econômicos relevantes e ideais de justiça social. A objetividade encontra-se presente pela exposição dos indicadores utilizados para categorizar os fundamentos.

Os fundamentos estão divididos de acordo com os atores envolvidos e conforme o posicionamento de cada um – se contra ou a favor da redistribuição –, quando pertinente, a fim de iluminar a resposta a dois questionamentos: a) qual dos atores e qual dos dois lados (contrário ou favorável à redistribuição) utiliza fundamentos que mais refletem fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes em relação à partilha do pré-sal; b) a análise dos fundamentos permite concluir se deve ou não haver a redistribuição dos *royalties* e PE?

No que tange aos fundamentos utilizados pelo Poder Legislativo, foram ele extraídos de Projetos de Lei e de Pareceres aprovados nas duas Casas do Congresso. Analisou-se todos os atos expostos no tópico 1.2 e outros escolhidos de modo aleatório, a saber: PL nº 323/07 na Câmara (PLC nº 41/13 no Senado); PLS nº 2/10; PLS nº 594/11 e PLS nº 227/11 (os três últimos são de autoria de Senadores e não chegaram a ser analisados pela Câmara dos Deputados). Também foram analisados os argumentos utilizados pelos parlamentares nas sessões do Senado e da Câmara que debateram o PLS nº 448/11 (PL nº 2565 na Câmara) e na sessão conjunta que culminou com a derrubada do Veto Parcial nº 38/12.

Foram identificados vinte fundamentos do Poder Legislativo favoráveis à redistribuição e doze contrários, no material selecionado. Tais argumentos encontram-se detalhados e classificados nas Tabelas 3 e 4 – fundamentos do legislativo favoráveis e contrários à redistribuição dos *royalties* e PE do petróleo, respectivamente.

Os fundamentos utilizados pelos parlamentares favoráveis à distribuição dos *royalties* são todos de outra natureza, sendo que 80% deles envolve algum aspecto econômico e 45% algum aspecto federativo.

Vale repisar que os fundamentos são classificados como decorrentes das visões dominantes no direito constitucional (VD) e outros fundamentos (O), mas dentro dessas classificações há diversos fundamentos que combinam elementos, isto é, são ao mesmo tempo dogmáticos e neoconstitucionalistas (aqueles que encampam as perspectivas de pensamento comuns a ambas as visões) e econômicos e federativos, dentre outras combinações. É exatamente por conta dessas combinações que a soma dos percentuais ultrapassa 100%.

Por sua vez, os parlamentares contrários à redistribuição dos *royalties* se valeram de dois fundamentos jurídicos dogmáticos (16,6%), mas a maioria deles também se valeu de aspectos econômicos (58,3%) e federativos (41,6%). Os demais fundamentos utilizados pelo legislador foram jurídicos não dogmáticos e ambientais.

Os fundamentos utilizados pelo Executivo encontram-se detalhados na Tabela 5 e foram extraídos dos dois vetos parciais à alteração na sistemática de partilha dos frutos do petróleo: o veto à “Emenda Simon”, constante do PLC nº 7/2010, que originou a Lei nº

12.351/10 (Veto nº 39/10, do Presidente Lula) e o Veto nº 38/12, da Presidente Dilma Roussef, que atingiu as normas de redistribuição constantes da Lei nº 12.734/12. Foram também analisados os fundamentos utilizados para a edição da Medida Provisória nº 592/12, que determinou novas regras de partilha de *royalties* e PE entre os entes federados, mas somente aplicáveis aos campos de petróleo ainda não licitados. Vale ressaltar que o conteúdo das informações prestadas pela Advocacia-Geral da União na ADI que questiona a constitucionalidade dessa lei será tratado como manifestação de outros atores processuais.

Quanto ao primeiro veto (Veto nº 39/10), nota-se que o Presidente silenciou acerca da possibilidade jurídica de redistribuição dos *royalties*, tema gerador de enorme conflito federativo, preferindo valer-se de razões que não atacam o cerne do problema, tais como: ausência de critérios legais para o cálculo exato do montante de *royalties* devidos aos entes federados; deficiência de critérios para o cálculo da indenização devida pela União aos estados e municípios impactados pela mudança das regras; falta de clareza quanto à aplicação da lei aos contratos já celebrados.

De outro lado, os fundamentos do Veto nº 38/12 relacionam-se diretamente à possibilidade de alteração dos critérios de partilha, analisando o suposto direito dos estados e municípios produtores e confrontantes ao recebimento desses recursos, bem como a possibilidade de as novas regras atingirem os contratos de concessão já celebrados.

A partir do material analisado foram extraídos onze fundamentos. A maioria deles (45,45%) combina elementos jurídicos (não dogmáticos) e econômicos. Apenas 18,18% dos fundamentos do Executivo enquadram-se na visão dominante do direito – são todos jurídicos dogmáticos.

Os fundamentos utilizados pelo Judiciário constam da Tabela 6 e foram retirados da decisão proferida na ADI nº 4917, que suspendeu os dispositivos da Lei nº 12.734/12 que redistribuem *royalties* e PE. Em síntese, a decisão amparou-se nos seguintes argumentos: urgência em manter as regras de distribuição; violação ao art. 20, §1º da Constituição; ao pacto federativo; e ao art. 5º, XXXVI da Constituição (direito adquirido, ato jurídico perfeito e princípio da segurança jurídica), conforme detalhado na tabela.

Ao todo, foram identificados dez fundamentos. Chama a atenção o fato de que o Judiciário é o único dos Poderes que se vale de argumento classificado como neoconstitucionalista. Ademais, é o que mais utiliza fundamentos respaldados na visão dominante do direito (40%), se comparado com o Legislativo (6,25%) e com o Executivo (18,18%).

Ademais, 30% dos fundamentos utilizados pelo Judiciário apresenta aspectos econômicos. Todavia, todos eles estão relacionados às consequências financeiras e sociais da aplicação imediata das regras de partilha de *royalties* previstas na Lei nº 12.734/12 para os entes produtores e confrontantes, ou seja, não são avaliadas as consequências da aplicação das novas regras para os entes não produtores.

Os argumentos utilizados pelos demais atores processuais encontram-se detalhados nas Tabelas 7 e 8 (favoráveis e contrários à redistribuição dos *royalties* e PE, respectivamente). Foram analisados os fundamentos utilizados: a) pelos três Governadores de Estado (RJ, ES e SP) para pleitear o reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei nº 12.734/12, que alteram a distribuição dos *royalties* e PE ou, subsidiariamente, a sua não aplicação aos contratos já firmados para a exploração do petróleo; b) pela Procuradoria-Geral da República que, em seu parecer, opina “pela procedência parcial do pedido, apenas para afastar a aplicabilidade imediata dos dispositivos impugnados (...) a fim de que as alterações questionadas vigorem somente a partir do exercício financeiro de 2016”; c) pela Advocacia-Geral da União que, nas informações prestadas, sustenta as razões do veto da Presidente da República; d) pelo Advogado-Geral da União que, em virtude da função atribuída pelo art. 103, §3º da CF, defende a constitucionalidade da lei; e) pela Mesa do Congresso Nacional, nas informações prestadas na ADI e em agravo regimental interposto contra a decisão cautelar que determinou a suspensão das novas regras de distribuição dos *royalties* e PE; por alguns atores que se manifestaram na qualidade de *amici curiae*, a favor da redistribuição: Confederação Nacional dos Municípios, Estado da Bahia, OAB de Minas Gerais e do Mato Grosso do Sul e contra a redistribuição: Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (OMPETRO) e Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (ABRAMT).

Vale dizer que todas as manifestações analisadas, com exceção das ações propostas pelos Governadores do Estado do Espírito Santo e de São Paulo constam dos autos da ADI nº 4917¹⁷⁶, por ser aquela em que houve a decisão que suspendeu os efeitos da lei.

Foram identificados vinte e dois argumentos favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE e dezoito contrários, no material analisado. Percebe-se que os atores processuais também se valem de fundamentos neoconstitucionalistas (13,63% dos fundamentos utilizados pelos

¹⁷⁶ É possível consultar todas as peças constantes da ADI nº 4917-DF, por se tratar de processo eletrônico. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

que defendem a redistribuição e 22,2% dos argumentos dos atores contrários à redistribuição), o que demonstra que essa visão é utilizada preponderantemente no meio jurídico, ou seja, no âmbito da doutrina jurídica e do processo judicial, seja pelos atores do processo ou pelo próprio magistrado.

Chama também a atenção o fato de que quase 50% dos fundamentos utilizados pelos demais atores processuais que defendem a inconstitucionalidade da Lei nº 12.734/12 são decorrentes da visão dominante do direito (neoconstitucionalistas, jurídicos dogmáticos e jurídicos historicistas). Já quando se observa os fundamentos dos atores favoráveis à Lei, esse percentual cai para 18,18%.

No que tange aos debates realizados por juristas e economistas acerca da distribuição de *royalties* e PE, foram analisados 24 (vinte e quatro) trabalhos, sendo 11 (onze) escritos por juristas, 12 (doze) por economistas e 1 (um) escrito, em coautoria, por um jurista e um economista. Muitos deles, sobretudo os escritos por economistas, não se posiciona especificamente sobre a constitucionalidade da Lei nº 12.734/12 – até por não ser este o objeto de estudo da disciplina –, mas apenas sobre a necessidade ou não de os recursos do petróleo serem redistribuídos. Interessante notar que, na literatura econômica, todos os 12 (doze) trabalhos pesquisados defendem a necessidade de redistribuição dos *royalties* e PE. No universo jurídico, constatou-se um equilíbrio: 6 (seis) defendem a inconstitucionalidade da mudança dos critérios de partilha e 5 (cinco) se posicionam favoravelmente à redefinição dos critérios. Por fim, o artigo interdisciplinar defende a necessidade de redistribuição. Ao final do trabalho consta tabela que especifica os trabalhos analisados, conforme o posicionamento adotado e o foco da abordagem, se Direito ou Economia.¹⁷⁷

Foram extraídos 14 (quatorze) fundamentos favoráveis à redistribuição e 12 (doze) contrários, a partir do material analisado. Eles estão detalhados nas Tabelas 10 e 11 (fundamentos de juristas e economistas favoráveis e contrários à redistribuição, respectivamente).

Intrigantes também os resultados obtidos com a identificação dos fundamentos utilizados pelos juristas e economistas, pois enquanto não foi identificado nenhum argumento decorrente da visão dominante entre os favoráveis à redistribuição, quase 60% dos fundamentos contrários à redistribuição das rendas do petróleo foram assim classificados.

Ademais, observa-se que a maioria dos fundamentos utilizados por juristas e economistas favoráveis à redistribuição das rendas do petróleo se vale de algum aspecto

¹⁷⁷ Cf. Tabela 9 – Posicionamentos de juristas e economistas: contra e a favor da redistribuição dos *royalties* e PE.

econômico (64,28%) ou jurídico não dogmático (42,85%). Tal resultado reflete bem o fato de que a maioria dos artigos analisados que concluem pela necessidade de modificação dos critérios de rateio dos frutos do petróleo foram escritos por economistas.

Também vale observar que 25% dos argumentos utilizados por juristas e economistas contrários à redistribuição dos *royalties* se vale de elementos da Economia. Considerando que nenhum dos artigos escritos por economistas defende a manutenção dos critérios atuais, tem-se que os juristas contrários à mudança dos critérios de partilha utilizam poucos fundamentos de ordem econômica para defender o seu ponto de vista, se comparados com aqueles que defendem a redistribuição dos *royalties*.

No que concerne ao terceiro objetivo desse tópico – avaliação do tipo de fundamento que é capaz de ensejar uma decisão que reflita fatos e escolhas políticos e econômicos e que contemple ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade – observou-se que os argumentos decorrentes das visões dominantes do direito não exprimem esses fatos ou ideais.

Os fundamentos neoconstitucionalistas são abstratos quando utilizam princípios. O preenchimento do conteúdo de tais princípios é feito pelo intérprete sem que haja preocupação em comprovar por que o princípio deve ser empregado de um modo ou de outro. Tal afirmação fica evidente quando se observa que um mesmo princípio é utilizado para defender a constitucionalidade e a inconstitucionalidade da Lei nº 12.734/12, a exemplo do que foi verificado com o princípio da isonomia: o Governador do Estado do Espírito Santo (ator processual contrário à redistribuição) afirmou que a Lei nº 12.734/12 ofende o princípio da isonomia, que estabelece a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza¹⁷⁸, enquanto que a Confederação Nacional dos Municípios (ator processual favorável à alteração das regras de partilha) defendeu que a distribuição do petróleo deve ser igualitária, pois entendimento diverso ofenderia o princípio da igualdade¹⁷⁹.¹⁸⁰

A inconsistência das defesas possibilitadas pela aplicação de princípios abstratos, que podem ser utilizados para defender qualquer posição que o intérprete queira assumir leva à conclusão de que a fundamentação com base nesses princípios não é a melhor opção para solucionar conflitos, sobretudo aqueles que envolvem aspectos econômicos e políticos, insuficientemente abordados pelas visões dominantes no direito constitucional.

¹⁷⁸ ADI 4916 (ES). Petição inicial, p. 80. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3511895&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em 3 mar. 2015.

¹⁷⁹ Razões de mérito apresentadas pela Confederação Nacional dos Municípios, p. 31. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3582768&ad=s#48%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

¹⁸⁰ Cf. Tabela 7 (A16) e Tabela 8 (B15).

Outras perspectivas de pensamento dominantes, como por exemplo, a de que o Judiciário é a instância adequada para solucionar o problema, porque protege a Constituição, os direitos fundamentais das minorias e analisa fundamentos jurídicos negligenciados pelo legislador; ou de que a Constituição é suprema e possui uma “força normativa” que “irradia” por todo o sistema e que limita o legislador infraconstitucional, também não são relevantes para solucionar a problemática de rateio dos recursos do pré-sal. Isso porque ignoram o cerne do debate, que é saber se a redistribuição é possível ou não, tendo em vista os preceitos constitucionais e, sobretudo, a realidade.

Os fundamentos jurídicos dogmáticos também não se mostram aptos a possibilitar uma decisão adequada do problema, porque carregam em si uma interpretação formalista e fachada da norma, como se fosse a única possível dentre tantas que o Direito, em verdade, permite. Nesse caso, assim como ocorre com a aplicação de princípios, verifica-se que o mesmo artigo da Constituição é utilizado para se chegar a conclusões diametralmente opostas.

Exemplo claro disso ocorre quando se debate a natureza jurídica dos *royalties*: os que são a favor da redistribuição defendem que predomina ou é exclusiva a natureza de participação no resultado, enquanto os contrários aduzem que prepondera ou é exclusivo, o seu caráter indenizatório. E ambas as afirmações são extraídas do art. 20, §1º da Constituição¹⁸¹.

Verifica-se que, embora os fundamentos jurídicos dogmáticos muitas vezes enfrem o cerne da problemática, como se dá no exemplo dado acima, são incapazes de apresentar uma resposta convincente, porque partem de premissas que necessitariam ser comprovadas ou debatidas, mas não o são.

O mesmo raciocínio se aplica aos fundamentos jurídicos historicistas, que se enquadram como dogmáticos, na medida em que apresentam o sentido originário da norma como imutável.

Assim, restam os “outros fundamentos”, classificados como econômicos, ambientais, jurídicos (não dogmáticos) e federativos. Todos eles são relevantes, na medida em que a solução de conflitos deve aliar o direito à realidade.

As normas constitucionais e legais atinentes ao tema são lembradas nos fundamentos jurídicos, sendo a realidade e as escolhas políticas – retratadas nos fundamentos econômicos, federativos e ambientais – imprescindíveis para a correta interpretação dessas normas.

¹⁸¹ Cf. Tabela 7 (A1) e Tabela 8 (B1).

Ora, o problema de distribuição das rendas do petróleo envolve a divisão de receitas entre os entes federados e as possibilidades de aplicação dessas rendas – sobretudo em prol do desenvolvimento – que consistem em temas ligados diretamente ao Federalismo e que são estudados pela Economia (vale ressaltar que a afirmação não se limita à Economia neoclássica). Trata-se de atingir o cerne do debate, de olhar para a realidade, essencial para a correta solução das complexas demandas sociais.

Os aspectos ambientais também são relevantes para a decisão acerca da partilha do pré-sal seja adequada, pois avaliam, juntamente com os econômicos, os reais impactos e danos relacionados à atividade petrolífera e a sua magnitude, os quais justificam maior alocação de *royalties* e PE em um ou outro ente político.

Com efeito, o aplicador do direito não pode negligenciar os dados empíricos que evidenciam o acerto ou não do legislador, bem como as consequências que a sua decisão provocará na vida das pessoas.

E quando se fala em acerto do legislador, quer-se passar a seguinte ideia: se a lei vigente traz consequências positivas para a sociedade, se ela permite menor desigualdade e maior fruição de direitos por parte das pessoas, ela deve ser mantida. Caso contrário, a sua alteração é bem-vinda.

Em termos gerais, pode-se dizer então que para se interpretar adequadamente uma norma jurídica, é necessário recorrer às disciplinas que enfrentam o cerne do debate, empiricamente considerado.

Por fim, as conclusões obtidas com a exposição e a classificação dos fundamentos em “visão dominante do direito” e “outra natureza”, bem como a partir da análise de adequação dos argumentos, podem ser assim sintetizadas:

1) A maior parte dos fundamentos utilizados – inclusive pelo Poder Judiciário – está na categoria “outra natureza”, em especial os que trazem aspectos econômicos, o que demonstra que os fundamentos decorrentes da visão dominante do direito não são suficientes para solucionar a partilha do pré-sal.

2) Os fundamentos apresentados por juristas e economistas, sobretudo pelos últimos são os mais adequados, porque investigam os dados empíricos relevantes para a decisão (tais como volume da produção, estimativa de produção e de receitas futuras, impactos da atividade petrolífera, valor distribuído a cada ente federado, destinação dos *royalties* e PE); as consequências da hiperconcentração de recursos resultante da partilha atual e as possíveis consequências da redistribuição; comprovam as teses levantadas por meio de estudos empíricos e não fazem uso de conceitos abstratos ou dogmas.

3) Considerando os três poderes, o Legislativo é o que mais utiliza, proporcionalmente, fundamentos de “outra natureza”. Ademais, se verificado o seu conteúdo nas Tabelas 3 e 4, os fundamentos debatidos no Parlamento são os que mais se aproximam daqueles apresentados pelos economistas, porque não consideram somente os aspectos jurídicos, mas, sobretudo, fatos econômicos e aspectos do federalismo.

4) Os fundamentos apresentados pelos demais atores processuais consideram fatos econômicos e políticos relevantes. No entanto, a decisão judicial não considerou a maioria dos fundamentos expostos pelos demais atores processuais, sobretudo por aqueles favoráveis à redistribuição, basicamente só levou em conta os apresentados pelo autor¹⁸².

5) Os fundamentos econômicos utilizados pela decisão relacionam-se aos impactos e consequências da aplicação das novas regras de partilha aos estados produtores e confrontantes, tais como desequilíbrio orçamentário, prejuízo para o custeio de serviços públicos e pagamento de pessoal; ou seja, não se avaliam as consequências da aplicação da nova sistemática para os estados não produtores.

6) Todas as abordagens econômicas analisadas concluem pela necessidade de redistribuição dos *royalties* e PE.

7) Os favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE utilizam, proporcionalmente, mais fundamentos de outra natureza do que aqueles que são contrários à redistribuição.

8) Os atores que defendem a redistribuição dos *royalties* utilizam fundamentos que melhor refletem os fatos econômicos e escolhas políticas relevantes, bem como os ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade (nesse sentido, o fundamento de que a redistribuição privilegia a redução das desigualdades regionais)¹⁸³.

¹⁸² Sabe-se que se trata de decisão liminar e que, pela urgência considerada, não observou o contraditório, ou seja, a decisão foi tomada antes de os atores processuais favoráveis à redistribuição se manifestarem. No entanto, entende-se que a relevância do tema e a quantidade de recursos envolvidos merecia uma análise mais acurada do problema, com a consideração de fundamentos de outros atores processuais, ou ao menos dos estudiosos do tema, o que não foi feito.

¹⁸³ A exposição dos fundamentos favoráveis e contrários à redistribuição dos *royalties* realizada em monografia intitulada *A Justa Distribuição dos Royalties do Petróleo no Brasil* também corrobora a afirmação. Foram citados como **argumentos contrários** à alteração dos critérios legais de partilha: interpretação adequada ao dispositivo constitucional, violação ao princípio da isonomia, violação ao princípio da segurança jurídica e violação ao princípio federativo – ou seja, quase toda a fundamentação se dá **com base em princípios**, cuja insuficiência para refletir fatos e escolhas políticos e econômicos já se demonstrou –. Por outro lado, como **argumentos favoráveis** à alteração dos critérios são enumerados: o petróleo pertence a todos os cidadãos, a hiperconcentração da distribuição dos *royalties* em poucas regiões, a pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo, a exploração distante da costa dos municípios, elevação do nível da atividade como compensação, *royalty* como mecanismo de promoção de justiça intergeracional, e como recurso para período do pós-esgotamento da reserva – como se vê, todos os fundamentos expostos como favoráveis à redistribuição dos *royalties* envolvem **aspectos socioeconômicos, e nenhuma abstração** (GONÇALVES, Reginaldo Brasão. *A Justa Distribuição dos Royalties do Petróleo no Brasil*. 2010. 60 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010, p. 44-57).

9) Os fundamentos de natureza econômica e ambiental são comprovados com dados empíricos.

10) Há casos em que o mesmo fundamento principiológico é utilizado pelos dois lados (atores favoráveis e contrários à redistribuição), conforme exemplificado anteriormente com o princípio da isonomia.

11) Há casos em que o mesmo fundamento jurídico dogmático é utilizado pelos dois lados.

12) O Judiciário é o único dos três Poderes que utiliza fundamentos classificados como neoconstitucionalistas.

Por fim, a análise dos fundamentos indica que o Legislativo, dentre os poderes, é o que está mais apto a apresentar uma decisão que melhor reflita fatos econômicos e escolhas políticas relevantes (cf. conclusões 2 e 3). Isso sem considerar que a ele é constitucionalmente destinada a função de tomar decisões políticas e, mais especificamente, de regulamentar a partilha de *royalties* e PE, conforme art. 20, §1º da Constituição. Por sua vez, as conclusões 6, 7 e 8 indicam que a redistribuição dos *royalties* e PE entre estados e municípios é a decisão mais consentânea com a realidade e com os ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade.

4. PARA ALÉM DOS LIMITES DAS CATEGORIAS JURÍDICAS CONVENCIONAIS

Caracterizadas as visões dominantes no direito constitucional brasileiro e comprovado que são limitadas em sua capacidade de considerar claramente fatos econômicos e políticos e ao mesmo tempo referenciais normativos, que reflitam preocupações com a fruição de direitos e realizem aspirações de justiça da sociedade, o presente capítulo terá por objetivo propor novas categorias jurídicas para respaldar a decisão sobre a partilha do pré-sal.

Após a apresentação das novas categorias jurídicas e, com base nelas, serão indicados os fundamentos relevantes para decidir a distribuição dos *royalties* e PE do petróleo, bem como analisado se eles permitem a conclusão acerca da necessidade ou não de redistribuição dessas receitas.

4.1. NOVAS CARACTERÍSTICAS DA ANÁLISE JURÍDICA: ALGUMAS SUGESTÕES

4.1.1. Análise de dados empíricos, a fim de compatibilizar a decisão com a realidade

No lugar de princípios genéricos e dogmas, propõe-se a análise de dados empíricos fornecidos, sobretudo pela Economia, a fim de que a decisão se aproxime da realidade. Não se pode negligenciar que as decisões judiciais têm impacto na vida das pessoas e, no caso dos *royalties*, inclusive na situação de estados e municípios.

Ana Isabel Mendes e Marcio Renan Hamel¹⁸⁴ sustentam que o ensino do Direito deve buscar a interação social; que não deve limitar-se a normas, doutrinas, precedentes, mas buscar a compreensão, pelo jurista, da realidade social.

Cláudia Monteiro sustenta que as decisões devem ser racionais. A racionalidade está relacionada diretamente à análise da realidade. Uma decisão racional, de acordo com a autora, é aquela que se conecta com o mundo fático. Confira-se:

O debate sobre a racionalidade das decisões evidencia que os comportamentos reais dos indivíduos em Sociedade devem ser considerados para a formulação do que venha a ser um comportamento racional. Isso porque, se a maioria das prescrições é

¹⁸⁴ HAMEL, Marcio Renan; MENDES, Ana Isabel. A dogmática e o discurso jurídico entre a ciência e a realidade. *Direito e Práxis*, vol. 04, n. 01, 2012.

calcada na ideia de um agente de decisão idealmente racional, elas perdem a conexão com a realidade do comportamento de agentes de decisão do mundo fático¹⁸⁵.

No caso da distribuição das rendas advindas da atividade petrolífera, devem ser observados dados empíricos como: o volume da produção de petróleo; a estimativa de produção e de receitas futuras; os impactos da atividade petrolífera e quais são as localidades impactadas; se os critérios de rateio atuais contemplam as localidades de fato impactadas; se o valor dos *royalties* e PE corresponde ao valor dos riscos e danos decorrentes da atividade; o valor distribuído a cada ente federado; a destinação dos *royalties* e PE – se contribui para o desenvolvimento nacional e para a justiça intergeracional –; quais as razões que levaram o Congresso Nacional a estabelecer novas regras de distribuição de *royalties* e PE; se as regras atuais são justas do ponto de vista econômico; as consequências econômicas e sociais da hiperconcentração de recursos resultante da partilha atual; as consequências da mudança das regras para os estados e municípios produtores; e para os estados e municípios não produtores.

Vale ressaltar que os fundamentos detalhados nas Tabelas 3 a 11, sobretudo aqueles apresentados pelo Legislativo, pelos demais atores processuais e por juristas e economistas, abordam os fatores enumerados acima.

Entende-se que tais dados correspondem a fatos econômicos e políticos relevantes para a tomada de decisão acerca da partilha do pré-sal. Daí a necessidade de serem avaliados.

4.1.2. Necessidade de diálogo com outras disciplinas (interdisciplinaridade)

A abertura do Direito a outras disciplinas – que estudam os aspectos empíricos do problema – é fundamental para que as decisões jurídicas reflitam fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes, pois favorece a aproximação do Direito com a realidade. A enumeração dos dados relevantes para a decisão constante do tópico anterior evidencia a necessidade de buscar auxílio em outras disciplinas, já que o direito não os tem por objeto de estudo.

A partilha do pré-sal é questão de cunho eminentemente econômico, daí porque buscar apoio em pesquisas e artigos de economistas sobre o tema é fundamental. Além disso, são mais seguros, porque comprovados por meio de dados empíricos.

¹⁸⁵ MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Fundamentos para uma teoria da decisão judicial*, p. 6110. Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_servilha_monteiro.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2015.

Reconhecendo a necessidade da análise dos problemas jurídicos com apoio em outras disciplinas e constatando a inadequação do ensino jurídico no Brasil, Ana Mendes e Marcio Hemel propõem que “a formação dos magistrados, advogados, promotores, servidores e demais juristas seja pautada na interdisciplinaridade, a fim de que esta atue como suporte ao direito nos âmbitos filosófico, psicológico e sociológico¹⁸⁶”.

A interdisciplinaridade é defendida também por Claudia Servilha que, ao apresentar os “Fundamentos da Teoria da Decisão no Direito”, afirma que as decisões judiciais devem apoiar-se nos conhecimentos da Matemática, da Economia, da Filosofia, da Psicologia, da Ética e das Ciências Sociais¹⁸⁷.

A fundamentação, nesse contexto, não é vista somente como uma exigência técnica da dogmática das decisões judiciais, mas como forma de legitimação da atividade jurisdicional. Assim, uma decisão legítima seria aquela que se apoia em razões aceitas pela sociedade, as quais estão relacionadas não apenas com o ordenamento jurídico vigente, mas também com questões de ordem social, econômica e ambiental, dentre outras¹⁸⁸.

Alexandre Morais da Rosa, ao explorar a temática dos fundamentos da decisão judicial no crime, defende a interdisciplinaridade, ao concluir que um diálogo com a psicanálise contribuiria para uma sentença penal mais adequada¹⁸⁹.

No que se refere ao trato de questões econômicas, a “Análise Econômica do Direito” - AED (inspirada na *Law and Economics* americana) defende a ideia de que as normas e decisões judiciais devem ser elaboradas objetivando a maior eficiência possível, a qual será desvendada através do emprego de ferramentas teóricas e empíricas da Economia e das ciências afins. Assim, ao decidir, o juiz deve considerar a relação custo-benefício entre as opções possíveis, optando pela solução que seja mais eficiente¹⁹⁰.

A AED é importante porque abre o caminho do Direito para a Economia. No entanto, é incapaz de contemplar ideais de justiça – que podem ter significados não econômicos -- reconhecíveis pela sociedade, na medida em que se limita às ferramentas da Economia neoclássica. Nesse sentido, considera que o homem toma decisões sempre visando à

¹⁸⁶ HAMEL, Marcio Renan; MENDES, Ana Isabel. A dogmática e o discurso jurídico entre a ciência e a realidade. *Direito e Práxis*, vol. 04, n. 01, p. 136, 2012.

¹⁸⁷ MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Fundamentos para uma teoria da decisão judicial*, p. 6106-6109. Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_servilha_monteiro.pdf>. Acesso em 7 fev. 2015.

¹⁸⁸ Id. *Ibid.*, p. 6110-6112.

¹⁸⁹ ROSA, Alexandre Morais da. Fundamentos da decisão judicial: crime e psicanálise. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 5 fev. 15.

¹⁹⁰ RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). *O que é análise econômica do direito: uma introdução*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 18 e 29.

maximização dos resultados (ou seja, desconsidera que há inúmeros outros fatores que influenciam a tomada de decisões, como os valores e ideais humanos), e considera que as decisões devem buscar a máxima eficiência econômica (sem se preocupar com a justiça do que será decidido).

Contrapondo-se à AED, Marcus Faro de Castro propõe a “Análise Jurídica da Política Econômica” (AJPE), abordagem que também tem por objetivo “encorajar a abertura interdisciplinar do estudo do Direito no trato de questões economicamente relevantes”, mas que não se restringe à Economia neoclássica, interagindo com estudos econômicos de orientação institucionalista, como também a Antropologia Econômica, a Sociologia Econômica, a Ciência Política e a Sociologia Política. Ademais, a AJPE defende que as decisões sobre políticas econômicas devem buscar a justiça econômica, ou seja, a máxima fruição de direitos humanos fundamentais pelos indivíduos, e não a mera eficiência almejada pela AED que, não raras vezes, gera injustiça¹⁹¹.

Nesse sentido, a AJPE é ferramenta mais adequada para orientar a decisão acerca do rateio dos *royalties* e PE do petróleo entre os entes federados, pois além de ser necessário levar em conta os aspectos econômicos envolvidos para decidir, é preciso verificar se a mudança na distribuição dos frutos do petróleo tem condições de garantir maior fruição de direitos por parte das populações envolvidas, sobretudo porque parte dessa riqueza está vinculada a gastos em educação e saúde, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.858/13¹⁹².

A abordagem interdisciplinar é facilmente identificada no artigo “Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal”, de autoria de Brosio – economista – e Loureiro – jurista –. Após defenderem a impossibilidade de se decidir a questão por meio do

¹⁹¹ CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 3, n. 1, p. 23 e 40, jun. 2009.

¹⁹² Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e
IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

uso de elementos de compreensão tradicionais, como a “natureza jurídica” e a defesa de “direitos adquiridos”, propõem uma interpretação interdisciplinar do art. 20, §1º da Constituição. A interpretação sugerida trata a distinção entre “participação no resultado” e “compensação financeira” como uma diferença de caráter econômico que se apoia nos conceitos de *renda* e *custo*. Os autores defendem que essa “estratégia interpretativa”, além de tornar a norma mais compreensível, auxilia na resposta à questão por eles lançada: se é possível estabelecer critérios de rateio de *royalties* e PE diferenciados, conforme a exploração do petróleo se dê *onshore* ou *offshore*¹⁹³.

Sem dúvida, a interpretação do art. 20, §1º da Constituição proposta pelos autores é a mais apropriada para tratar da problemática de distribuição das receitas do petróleo, pois ao mesmo tempo que atenta para os aspectos jurídicos que envolvem o tema, não descarta dos aspectos econômicos relevantes.

4.1.3. Análise das consequências da decisão judicial

Propõe-se, ainda, como categoria jurídica alternativa àquelas das visões dominantes do direito, que o juiz dimensione os impactos de suas decisões no mundo dos fatos por ocasião do julgamento das demandas que lhe são submetidas.

Para dimensionar as consequências de sua decisão, sugere-se que o juiz observe alguns parâmetros: a) preserve ao máximo a vontade do legislador, bem como as consequências que ele levou em consideração ao elaborar a lei; b) não limite a abordagem às consequências jurídicas; c) considere as consequências da decisão para os dois lados envolvidos na demanda; e d) privilegie as necessidades humanas e sociais.

Os parâmetros propostos acima têm inspiração no consequencialismo de Neil MacCormick, cuja exposição sintética se faz necessária.

O pensamento desenvolvido por Neil MacCormick acerca do consequencialismo encontra-se inserido no âmbito da teoria da argumentação jurídica. Em sua obra “Argumentação Jurídica e Teoria do Direito”, o autor repensa os elementos da argumentação que não são dedutivos¹⁹⁴ – e aí se inserem os argumentos consequencialistas. A questão que

¹⁹³ BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de direito público da economia*, v. 12, n. 46, p. 82 e 89, abr./jun. 2014.

¹⁹⁴ O argumento dedutivo é aquele auferido através do enquadramento exato do fato na norma – a verdade das premissas, fato e norma, assegura a verdade da conclusão (consequência legal do fato).

busca enfrentar é a seguinte: como pode a argumentação jurídica avançar quando tivermos “esgotado as normas”?¹⁹⁵

O modo *consequencialista* de argumentar pondera os impactos de adotar uma deliberação para as duas partes envolvidas no litígio, “pelo menos até o ponto de examinar os tipos de decisão que teriam de ser tomados em outros casos hipotéticos que poderiam ocorrer e que se enquadrariam nos termos da deliberação”¹⁹⁶.

E como seria realizada a escolha dentre os argumentos consequencialistas? MacCormick afirma que:

A argumentação consequencialista de fato trata de estabelecer que uma deliberação preferida é a melhor em vista de todas as considerações. Contudo, essa conclusão quanto à “melhor” não é determinada por referência a uma única escala de avaliação (por exemplo, a escala do prazer – dor como no utilitarismo hedonista de Bentham). Ela é uma sentença definitiva expressa como soma dos resultados cumulativos ou concorrentes da avaliação por meio de referência a uma série de critérios de valor, aí incluídos a “justiça” e “senso comum” bem como o “proveito público” e a “conveniência”¹⁹⁷.

Os juízes teriam acesso a tais argumentos por meio dos advogados das partes que, em suas defesas, demonstrariam todos os impactos possíveis de uma decisão favorável ou desfavorável aos seus clientes.¹⁹⁸

Importante frisar que as consequências que importam para MacCormick são as de caráter jurídico – as que reforçam as normas e princípios que alicerçam o sistema jurídico –, bem como aquelas com potencial universalizador. O juiz deve ter em mente que a sua decisão, e os fundamentos dela poderão ser aplicados para casos semelhantes futuros. Por isso, a decisão deve prestigiar os valores que o ordenamento jurídico visa proteger. Ademais, para que as decisões judiciais orientem decisões futuras, é necessário que a sua justificação tenha potencial para ser universalizada, de modo que a decisão possa se tornar “norma” aplicável aos casos similares¹⁹⁹.

MacCormick defende, ainda, que o uso de argumentos consequencialistas encontra limites nas normas jurídicas, ou seja, eles não devem ser utilizados quando forem contrários

¹⁹⁵ MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Trad. Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, preâmbulo, p. IX.

¹⁹⁶ Id. *Ibid.*, p. 133.

¹⁹⁷ Id. *Ibid.*, p. 147.

¹⁹⁸ Id. *Ibid.*, p. 152-157.

¹⁹⁹ Id. *Retórica e Estado de Direito: uma teoria da argumentação jurídica*. Trad. Conrado Hübner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 120 e 133.

às leis²⁰⁰. Entretanto, o próprio autor sustenta que tal preceito acaba sendo flexibilizado a partir das possibilidades de interpretação da norma.

O consequencialismo de MacCormick é bastante relevante, pelo seu alcance mundial e porque indica que o aplicador do direito deve atentar às consequências de sua decisão, diante da insuficiência das normas jurídicas e do método dedutivo na resolução de todas as demandas sociais. Todavia, não há concordância com a sua teoria no que tange à limitação da análise às consequências jurídicas.

No que concerne à distribuição dos *royalties* e PE, é imprescindível que, ao julgá-la, o Supremo Tribunal Federal considere: a) as escolhas e motivações políticas do legislador para alterar os critérios legais de distribuição dos frutos do petróleo (primeiro parâmetro); b) as consequências – sobretudo de cunho socioeconômico – tanto da manutenção dos critérios atuais de rateio, como da aplicação das novas regras de distribuição, considerando os dois lados envolvidos – estados e municípios produtores e não produtores – (segundo e terceiro parâmetros); e c) priorize as consequências capazes de melhor atender as necessidades humanas e sociais (quarto parâmetro)²⁰¹.

4.1.4. Buscar objetivos como: maior fruição de direitos fundamentais e humanos e menor desigualdade social, econômica e regional

Na linha do que foi defendido como parâmetro do consequencialismo, ou seja, que ele privilegie as necessidades humanas e sociais, entende-se que a decisão judicial deve buscar a interpretação da norma que assegure a maior fruição de direitos pelos indivíduos e, conseqüentemente, menor desigualdade social, econômica e regional.

A AJPE, ao verificar que as políticas econômicas são, muitas vezes, injustas, por excluírem grande parte da população da fruição de direitos delas decorrentes, busca exigir que tais políticas sejam sempre estruturadas de modo a assegurar a concretização de direitos fundamentais e humanos a todos os indivíduos²⁰².

De acordo com Marcus Faro de Castro:

²⁰⁰ MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Trad. Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 136, 192-193, 215, 220 e 222.

²⁰¹ Os parâmetros sugeridos para a abordagem consequencialista foram apresentados no início do tópico. Vale a pena lembrá-los: a) preservar ao máximo a vontade do legislador, bem como as consequências que ele levou em consideração ao elaborar a lei; b) não limitar a abordagem às consequências jurídicas; c) considerar as consequências da decisão para os dois lados envolvidos na demanda; e d) privilegiar as necessidades humanas e sociais.

²⁰² CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 3, n. 1, p. 26, jun. 2009.

(...) a abordagem aponta caminhos novos para se identificar, descrever, avaliar e – agir diante de – obstáculos que tornam as sociedades injustas, e o dinamismo transformativo da economia de mercado sob muitos aspectos, paradoxalmente nefasto para uma grande parcela da humanidade²⁰³.

Com base nessa ideia, propõe-se que as decisões judiciais, sobretudo aquelas que cuidam de demandas que envolvem aspectos socioeconômicos – como é o caso da distribuição das rendas do petróleo –, devem buscar a efetividade de direitos para todos os seres humanos, bem como a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais.

No caso específico dos recursos minerais, como é o petróleo, defende-se que as rendas por eles geradas devem promover a justiça intergeracional, em razão de sua escassez e do fato de não serem renováveis. Assim, a geração presente deve compensar as futuras pela extração de um bem exaurível.

Os economistas citam amplamente a “Regra de Hartwick”, de acordo com a qual as receitas geradas por bens esgotáveis devem ser poupadas e investidas em ativos físicos, como a diversificação da economia, a fim de manter o estoque de capital constante diante do decréscimo do recurso. A “Regra de Hartwick” considera que o gasto dessas receitas implica queda do bem-estar da sociedade, pela impossibilidade de manter o consumo *per capita* ao longo do tempo, propondo fontes alternativas de renda para compensar o esgotamento do recurso mineral²⁰⁴.

O exemplo da Noruega é trazido por diversos autores como modelo de aplicação dos *royalties* do petróleo na promoção da justiça intergeracional. Naquele país, todos os recursos do petróleo são destinados a um Fundo Soberano, que já possui mais de US\$ 400 bilhões e tem por objetivo investir no capital humano – educação e qualificação dos noruegueses, pesquisa, tecnologia – e na diversificação da economia. Interessante que o governo só pode movimentar 4% do fundo (valor aproximado de sua rentabilidade anual) para cobrir o déficit

²⁰³ CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 3, n. 1, p. 61, jun. 2009.

²⁰⁴ POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 469, abr./jun. 2011; COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros; SANTOS, Edmilson Moutinho. Justiça e sustentabilidade: a destinação dos *royalties* de petróleo. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 144, jan./abr. 2013; ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Direito do petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 47; SZKLO, Alexandre Salem; MAGRINI, Alessandra (org.). *Textos de discussão em geopolítica e gestão ambiental de petróleo*. Rio de Janeiro: Interciência: Faperj, 2008, p. 80; CARNICELLI, Laur; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Royalties do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros*. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 491, jul./set. 2014.

do orçamento. O objetivo, então, além de capacitar e melhorar a qualidade de vida da geração presente, é poupar o dinheiro para que possa ser utilizado pelas gerações futuras²⁰⁵.

No que tange à distribuição dos *royalties* e PE do petróleo, os fundamentos analisados indicam que a hiperconcentração de recursos não favorece o desenvolvimento socioeconômico dos estados e municípios mais beneficiados²⁰⁶. Indicam também que a redistribuição dessas receitas minimizaria as desigualdades existentes no país, pois poderiam ser utilizadas no incremento de serviços públicos, no investimento em infraestrutura local, em lazer, enfim, permitiriam, em tese, uma maior fruição de direitos fundamentais. Em tese, porque tudo dependerá da forma com que o dinheiro será aplicado, se serão priorizados investimentos que contribuem para o desenvolvimento local, se não haverá desvio ou corrupção. Embora o trabalho não tenha como foco a aplicação de *royalties* e PE, é temática de fundamental importância quando se trata de recurso público.

Felizmente, verifica-se que há uma preocupação maior dos atores envolvidos no debate sobre a distribuição dos *royalties* em garantir a adequada destinação dos recursos e a justiça intergeracional. Prova disso foram as discussões travadas no Parlamento, os diversos projetos de lei que propuseram vinculação dos *royalties* e PE e, por fim, a aprovação da Lei nº 12.858/13, que destina parte significativa dos recursos à educação e à saúde.

²⁰⁵ Cf. AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 251-254, dez. 2008; BARROS, Daniel; IKEDA, Patrícia. A festa dos *royalties*. *Exame*, v. 46, n. 16, p. 192-193, ago. 2012; MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. *Interesse nacional*, v. 1, n. 4, p. 37, jan./mar. 2009.

²⁰⁶ Para fundamentos detalhados, conferir Tabelas 3 a 11, constantes do final do trabalho. Ademais, o tópico 1.1.3 examina as consequências da concentração de recursos.

4.2. FUNDAMENTOS RELEVANTES PARA UMA DECISÃO ADEQUADA ACERCA DA DISTRIBUIÇÃO DOS *ROYALTIES* E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO

Nesse tópico serão apresentados os fundamentos considerados relevantes para uma decisão acerca da partilha do pré-sal, ou seja, fundamentos que sejam capazes de refletir fatos e escolhas políticos e econômicos e contemplem, ao mesmo tempo, ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade como um todo. Também será investigado se esses fundamentos relevantes possibilitam concluir se deve ou não haver a redistribuição dos *royalties* e PE do petróleo. A exposição e análise será feita com base nas novas características da análise jurídica propostas no tópico anterior.

No que tange à avaliação da realidade por meio de dados empíricos, devem ser construídos fundamentos com base nos seguintes fatores: o volume da produção de petróleo; a estimativa de produção e de receitas futuras, tendo em vista a descoberta do pré-sal; estimativa de preços do petróleo em nível mundial, considerando a demanda do produto; os impactos da atividade petrolífera e quais são as localidades impactadas; se os critérios de rateio atuais contemplam as localidades de fato impactadas; se o valor dos *royalties* e PE corresponde ao valor dos riscos e danos decorrentes da atividade; o valor distribuído a cada ente federado de acordo com as regras atuais; o montante de *royalties* e PE que seria destinado aos estados e municípios brasileiros caso fossem aplicadas as novas regras de distribuição; a destinação dos *royalties* e PE – se a hiperconcentração de recursos contribui para o desenvolvimento nacional e para a justiça intergeracional –; se as regras atuais são justas do ponto de vista socioeconômico.

No que tange às receitas geradas pelo pré-sal e expectativas futuras, Aloisio Mercadante lembra que a descoberta do pré-sal é extraordinária. Os testes feitos em uma área de 14.000 km² permitem inferir que as jazidas podem ter entre 50 e 80 bilhões de barris, sendo que a formação do pré-sal possui uma extensão de mais de 160.000 km. “Levando em conta as estimativas mais otimistas o Brasil passaria a ter cerca de 6,5% das reservas mundiais”. Ademais, o autor salienta que o crescimento da produção do petróleo não tem acompanhado a demanda, o que leva a crer que haverá valorização do preço em nível mundial²⁰⁷.

²⁰⁷ MERCADANTE, Aloisio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. *Interesse nacional*, v. 1, n. 4, p. 32-34, jan./mar. 2009.

Quanto aos impactos da atividade petrolífera – danos ambientais, inchaço populacional, aumento do custo de vida e dos gastos com infraestrutura –, a pesquisa demonstrou que estão mais associados à extração do petróleo *onshore*. No caso da exploração *offshore*, as localidades mais impactadas são aquelas escolhidas para a instalação das empresas do ramo, nem sempre confrontantes com os poços de petróleo.

No que se refere à concentração de recursos em poucos entes, as diversas pesquisas feitas sobre a aplicação dos *royalties* nos municípios petro-rentistas concluíram que ela não favorece e, em alguns casos, até mesmo prejudica o desenvolvimento socioeconômico da localidade beneficiada.

A segunda categoria proposta – interdisciplinaridade –, além de contribuir no estudo dos dados empíricos enumerados acima, deve ser empregada para: a) verificar se as normas de distribuição atuais são adequadas – vale repisar que todos os trabalhos pesquisados na área da Economia indicam que elas são inadequadas e que há necessidade de redistribuição dos *royalties* e PE –; b) redefinir os critérios dos beneficiados, já que os artigos econômicos demonstraram que não há correspondência entre os impactos causados pela atividade petrolífera e as localidades contempladas com maior volume de *royalties* e PE; c) garantir uma destinação de recursos que permita o desenvolvimento econômico nacional, a melhoria da qualidade de vida da geração presente e o benefício das gerações futuras, pois os trabalhos também comprovam que os recursos estão sendo mal aplicados; d) calcular o valor dos riscos e danos (externalidades negativas) da exploração do petróleo, bem como os benefícios gerados pela atividade, para que haja correspondência entre esses fatores e o montante de *royalties* e PE. Esse cálculo estimativo é necessário diante da existência de pesquisas que demonstram que não há essa correspondência²⁰⁸.

No mais, as consequências da decisão, sobretudo aquelas no mundo fático, são fundamentos relevantes para a decisão judicial. Devem ser analisadas não só as consequências da aplicação da Lei nº 12.734/12 para os estados e municípios atualmente beneficiados (como perda de recursos com os quais contavam, desequilíbrio orçamentário e impossibilidade de arcar com compromissos assumidos), como fez a decisão judicial que suspendeu a aplicação dos novos critérios de partilha, mas também as implicações da hiperconcentração de recursos resultante da partilha atual e aquelas que poderiam advir de uma melhor distribuição de

²⁰⁸ Brosio e Loureiro destacam que um fato óbvio, muitas vezes desconsiderado pelos juristas é o de que os danos causados pela exploração do petróleo e as afetações negativas de provável ou certa ocorrência são “empiricamente científicáveis e passíveis – com maior ou menor exatidão – de mensuração” (BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de direito público da economia*, v. 12, n. 46, p. 92, abr./jun. 2014).

recursos entre os entes da federação. Até porque devem ser priorizadas as consequências que melhor atendam às necessidades humanas e sociais, bem como aquelas que elevem a fruição de direitos e que reduzam as desigualdades econômicas, sociais e regionais.

Como se sabe, existe enorme desigualdade regional no país, sendo a renda *per capita*, a educação, o consumo e o índice de desenvolvimento humano das regiões sudeste e sul muito superiores às do norte e nordeste, conforme se segue:

(...) "o que parece ser a grande diferença no Nordeste é o baixo nível educacional de seus habitantes". (...)

A renda *per capita* do Nordeste permanece apenas um terço da observada no Sudeste, e a taxa de analfabetismo é o triplo. A mortalidade infantil no Maranhão é quase três vezes superior à de São Paulo. Cerca de 40% da população do Nordeste ainda vive na pobreza, contra 11% no Sudeste²⁰⁹.

Fazendo uma classificação, baseada no IDH das regiões brasileiras, teremos a seguinte hierarquia:

Primeiro lugar: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul;

Segundo lugar: Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá;

Terceiro lugar: Acre, Pará e Sergipe.

Por último, estão os estados do Nordeste, com exceção de Sergipe.

Lembrando que o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) significa como a população de um determinado lugar está vivendo, segundo a qualidade de vida, renda *per capita*, mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, expectativa de vida, qualidade dos serviços públicos (saúde, educação e infraestrutura em geral)²¹⁰.

Nossa Constituição manda que se levem em conta as desigualdades regionais ao desenvolver políticas públicas. No entanto, o que o Estado brasileiro diz (na Constituição) não é necessariamente o que faz na hora de empregar recursos públicos. Nesse sentido, observa-se que a despesa *per capita* é tradicionalmente menor nas Regiões Norte e Nordeste, que compreendem os municípios e Estados que abrigam as parcelas da população mais desassistidas ou carentes em termos da provisão de direitos²¹¹.

Uma pesquisa divulgada neste sábado (1º) mostrou os melhores e os piores lugares para se viver no Brasil.

Entre as campeãs de qualidade de vida, cidades do interior do Sudeste se destacaram.

A pesquisa revela os novos números de um velho problema: a desigualdade. Dos 500 municípios do Brasil com melhores condições de vida, 90,8% estão nas regiões

²⁰⁹ Instituto Humanitas Unisinos. *As desigualdades regionais*. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/noticias/505860-asdesigualdadesregionais>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

²¹⁰ Brasil Escola. *Desigualdades regionais*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/brasil/desigualdades-regionais.htm>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

²¹¹ Estadão. *Federalismo e desigualdade regional*. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,federalismo-e-desigualdade-regional-imp-,1095382>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

Sul e Sudeste. Dos 500 piores, 96,4% estão nas regiões Norte e Nordeste. E a região Nordeste foi a que mais cresceu em dez anos²¹².

O Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou em abril deste ano o Fisc Saúde, primeiro relatório sistêmico de fiscalização da saúde no Brasil, produzido durante o ano de 2013 (...). Os técnicos do órgão avaliaram os serviços de saúde brasileiros por meio de diversos indicadores e constataram: o maior problema do sistema de saúde no Brasil é a desigualdade entre as regiões do país. Segundo o relatório, enquanto alguns estados apresentam indicadores semelhantes aos dos países desenvolvidos, a performance de outros está mais próxima do desempenho de países africanos²¹³. (grifou-se).

Embora as desigualdades regionais ainda persistam, um maior investimento público nas regiões norte e nordeste, ou seja, transferência de renda às regiões menos favorecidas, é capaz de trazer avanços consideráveis, reduzindo a desigualdade entre os entes federativos e suas respectivas populações. Foi o que comprovaram os seguintes estudos:

A geografia do consumo brasileiro vai mudar neste ano. **Pela primeira vez, a fatia da Região Sudeste no potencial de consumo do País ficará abaixo de 50%**. Um estudo feito pela consultoria IPC Marketing mostra que São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo responderão por 49,21% de tudo o que será consumido no País este ano.

A perda de participação do Sudeste tem sido lenta, mas contínua ao longo dos anos. Em 2013, o peso da região foi de 50,53%. Há dez anos, ela representava 55,79%. A estimativa da IPC Marketing é de que o consumo atinja R\$ 3,262 trilhões neste ano, acima do verificado em 2012 (R\$ 3,011 trilhões).

A menor participação do Sudeste pode ser explicada pela melhora econômica das demais regiões brasileiras. A fatia do Nordeste no consumo será recorde em 2014 e vai chegar a 19,48%. Haverá ainda um forte crescimento do Norte, cuja participação também será a maior da história (6,04%).

"Em 2008, o Nordeste atingiu o segundo lugar no ranking do potencial de consumo e a diferença para a Região Sul vem aumentando nos últimos anos", afirma Marcos Pazzini, diretor da IPC Marketing.

As economias do Norte e principalmente as do Nordeste foram impulsionadas nos dois últimos anos por dois grandes fatores: programas de transferência de renda e política de reajuste real do salário mínimo.

No caso da economia nordestina, quase 20% da origem da renda familiar vem do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - boa parte do pagamento é atrelada ao salário mínimo. O Bolsa Família representa 3%. O restante é dividido entre trabalho (71,9%) e outras fontes (5,4%), como aluguel²¹⁴ (grifou-se).

Uma das principais especialistas em política regional, a pernambucana Tânia Bacellar foi a primeira economista a identificar a revitalização da economia nordestina, a partir do Bolsa Família e do aumento do salário mínimo. Mas não apenas isso.

²¹² Jornal Nacional. *Pesquisa mostra os melhores e os piores lugares para se viver no Brasil*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2012/12/pesquisa-mostra-os-melhores-e-os-piores-lugares-para-se-viver-no-brasil.html>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

²¹³ Portal Fiocruz. *A desigualdade regional pesa no SUS*. Disponível em: <<http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/desigualdade-regional-pesa-no-sus>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

²¹⁴ Estadão. *Sudeste deixa de responder por mais da metade do consumo brasileiro*. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sudeste-deixa-de-responder-por-mais-da-metade-do-consumo-brasileiro-imp-,1159183>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

Houve avanços setoriais relevantes em algumas políticas públicas de sucesso. Dentre elas:

1. O PRONAF (Programa de Apoio à Agricultura Familiar) (...)
2. O aumento do SM beneficiou especialmente o nordeste – onde 45% dos ocupados recebem um SM contra a média brasileira de 26%. A melhoria do consumo está promovendo uma reindustrialização da região.
3. O REUNI (Programa de Recuperação das Universidades Federais), que elevou de 43 para 230 os campi universitários, valorizando a interiorização e a desconcentração regional.²¹⁵

A perda de participação do Sudeste tem sido lenta, mas contínua ao longo dos anos. Em 2013, o peso da região foi de 50,53%. Há dez anos, ela representava 55,79%. A estimativa da IPC Marketing é de que o consumo atinja R\$ 3,262 trilhões neste ano, acima do verificado em 2012 (3,011 trilhões).

FATORES

A menor participação do Sudeste pode ser explicada pela melhora econômica das demais regiões brasileiras. A fatia do Nordeste no consumo será recorde em 2014 e vai chegar a 19,48%. Haverá ainda um forte crescimento do Norte, cuja participação também será a maior da história (6,04%). (...)

As economias do Norte e principalmente as do Nordeste foram impulsionadas nos dois últimos anos por dois grandes fatores: programas de transferência de renda e políticas de reajuste real do salário mínimo²¹⁶.

Na mesma linha, pesquisa acerca do “Crescimento Pró-Pobre no Nordeste do Brasil”, realizada por Raul da Mota Silveira Neto, comprovou que no período de 2000 a 2010 todos os estados nordestinos apresentaram crescimento do tipo pró-pobre. Esse crescimento foi medido pelo economista a partir de dois índices: Taxas de Crescimento da Pobreza Equivalente (PEGR) e Crescimento Efetivamente Verificado (EGR). O crescimento do tipo empobrecedor é aquele em que há crescimento da renda, mas valor negativo da PEGR. Ao contrário, no crescimento pró-pobre, constata-se valores positivos da PEGR e maiores do que a taxa de crescimento da renda média da economia (EGR)²¹⁷.

De acordo com a pesquisa, o crescimento pró-pobre deve-se à inserção produtiva dos indivíduos mais pobres, que “é mais fortemente vinculada à capacidade de geração de oportunidades da economia local, bem como às políticas públicas vinculadas ao mercado de trabalho, como o aumento do salário mínimo”²¹⁸.

Especificamente sobre as rendas do petróleo, Mesquita sustenta que “a riqueza representada pelo pré-sal constitui oportunidade ímpar para reduzir disparidades.” Focando no desenvolvimento do Nordeste, o autor entende que “com o reforço do fundo especial do pré-

²¹⁵ Jornal GGN. *Agenda 2015: o planejamento territorial do país*. Disponível em: <<http://horia.com.br/noticia/agenda-2015-o-planejamento-territorial-do-pais>>. Acesso em 15/8/2014.

²¹⁶ Jornal de Brasília. 28 de abril de 2014. *A força do Nordeste*. Disponível em: <<http://www.jornaldebrasil.com.br/edicaodigital/pages/20140428-jornal/pdf/16.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2015.

²¹⁷ SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Crescimento pró-pobre no nordeste do Brasil. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 518-523, jul./set. 2014.

²¹⁸ Id. *Ibid.*, p. 519 e 523.

sal seria possível à região executar ações estratégicas para reforçar seu potencial como mercado consumidor de bens e serviços”. Cita como exemplos a ferrovia Transnordestina, que integraria a economia nordestina à das demais regiões, a produção de fertilizantes fosfatados, a partir da exploração da mina de urânio de Itatiaia (CE), a revitalização do São Francisco e o investimento em programas para revitalizar a pesquisa e a tecnologia na região²¹⁹.

No mesmo sentido, Mercadante sustenta que os *royalties* poderiam fazer grande diferença no desenvolvimento socioeconômico e redução das desigualdades, se bem distribuídos e aplicados:

Ainda temos três grandes entraves que nos impedem de alçar voos maiores no desenvolvimento sustentado: O entrave da educação de baixa qualidade, que repercute na ausência de inovação e pesquisa mais robustas, o entrave da infraestrutura e logística precárias, que inibe investimentos e eleva custos, e o entrave da desigualdade social que, apesar dos avanços recentes, limita o dinamismo do mercado interno e gera tensões sociais e políticas.

É aí que o petróleo recém-descoberto pode fazer diferença. Grande diferença. Se os recursos do pré-sal forem bem investidos e distribuídos com objetivo estratégico de superar esses obstáculos, o Brasil poderá acelerar o tempo histórico do seu crescimento e dar grande salto de qualidade no desenvolvimento econômico e social²²⁰.

Enfim, há diversos estudos que demonstram que a transferência de renda à região nordeste e aos mais pobres – o que pode ser feito por meio de *royalties* e PE –, bem como o aumento da infraestrutura local e de oportunidades para a inserção produtiva desses indivíduos possibilita menor desigualdade social e econômica.

A maior distribuição de recursos poderia, ainda, ampliar o acesso e melhorar a qualidade da saúde e da educação – necessidades de todos os estados e municípios – na medida em que tornou-se obrigatória a destinação de percentual significativo dos *royalties* e PE do petróleo para gastos nesses serviços essenciais, inclusive em âmbito estadual e municipal.²²¹

Vale lembrar que a Constituição de 1988 adotou o “federalismo cooperativo²²²”, que objetiva o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (cf. art. 23,

²¹⁹ MESQUITA, Ribamar. Pré-sal: um novo projeto para o Nordeste. *Rumos: economia & desenvolvimento para os novos tempos*, v. 34, n. 248, p. 40-41, nov./dez. 2009.

²²⁰ MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. *Interesse nacional*, v. 1, n. 4, p. 38, jan./mar. 2009.

²²¹ Cf. Lei nº 12.858/2013, especialmente o art. 2º.

²²² “Tradicionalmente no Brasil, os recursos e a capacidade de execução distribuem-se desigualmente entre as unidades federativas, **por essa razão o sistema de cooperação deve procurar dotar cada uma delas com as condições mínimas necessárias para desempenhar seu papel dentro da estrutura federativa**”. (TAVARES,

parágrafo único da Constituição), bem como fixou como fundamento da República Federativa do Brasil a redução das desigualdades regionais (cf. arts. 1º, III e 170, VII da Constituição).

No mais, é importante repisar que os estados do sudeste, que são os mais beneficiados por *royalties* e PE, já são os que apresentam maior desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, sugere-se que a distribuição e a destinação dos *royalties* e PE leve em conta a renda *per capita* dos estados e municípios e os indicadores sociais, a saber: expectativa de vida, taxa de mortalidade, taxa de mortalidade infantil, taxa de analfabetismo, saúde, acesso à alimentação adequada, qualidade de vida e acesso ao consumo.²²³

Vale ressaltar que os aspectos jurídicos (não dogmáticos), sociais e ambientais que circundam o tema também são relevantes para decidir se devem ou não ser mantidos os critérios de rateio de *royalties* e PE atuais. As normas existentes, sobretudo as constitucionais, como a constante do art. 20, §1º, são de análise obrigatória, pois não se negligencia a necessidade de observância da Constituição, mas apenas se debate a forma de interpretá-la. Os aspectos ambientais também são de grande valia para a decisão acerca da partilha do pré-sal, porque avaliam, juntamente com os econômicos, os reais impactos relacionados à atividade petrolífera e a sua magnitude, os quais justificam maior alocação de *royalties* e PE em um ou outro ente político.

Por fim, é possível concluir a partir da utilização das categorias jurídicas propostas que os critérios de distribuição de *royalties* e PE são inadequados, sendo necessária a redistribuição desses recursos entre os entes federativos. Isso não significa que os critérios definidos pela Lei nº 12.734/12 sejam adequados – essa análise não é objeto do presente trabalho –, mas apenas que as regras atuais devem ser alteradas com urgência.

Alessandra Schettino. *O federalismo cooperativo no Brasil: o perfil do Estado Brasileiro segundo a Constituição Federal de 1988*. p. 41. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/341>>. Acesso em 5 mar. 2015).

²²³ Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/os-indicadores-sociais.htm>>. Acesso em 10 jul. de 2015.

CONCLUSÃO

O objetivo principal do presente trabalho era apresentar os **fundamentos relevantes** para informar uma deliberação acerca da partilha dos *royalties* e PE do petróleo, que seja capaz de refletir escolhas e aspectos políticos e econômicos mais valorizados pela comunidade política. Para tanto: investigou-se se as doutrinas dominantes no direito constitucional brasileiro (dogmática e neoconstitucionalismo) eram capazes de fornecê-los; foram analisados e classificados os fundamentos dos atores que participam do debate sobre a partilha do pré-sal (Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, demais atores processuais, juristas e economistas); demonstrou-se que as categorias jurídicas propostas pelas visões dominantes do direito constitucional brasileiro não são capazes de fornecer uma decisão que considere a realidade socioeconômica; foram propostas novas características da análise jurídica para embasar a deliberação acerca da partilha dos pré-sal; foram finalmente apresentados os fundamentos relevantes para eventual tratamento judicial da distribuição dos frutos do petróleo que reflita fatos e decisões políticos e econômicos e ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade.

Após sintetizado o caminho percorrido pelo trabalho para alcançar o seu objetivo, devem ser recordadas as principais conclusões obtidas com a pesquisa.

No Capítulo 1, a apresentação da evolução recente acerca da distribuição dos *royalties* e PE – sistemática legal de distribuição; tentativas de alteração das regras pelo Legislativo e ações judiciais propostas contra essas tentativas de mudança – permitiu concluir que o sistema legal de distribuição é extremamente concentrador de recursos, ou seja, destina quase que a totalidade dos *royalties* e PE aos estados e municípios produtores, confrontantes e afetados, e quase nada aos demais estados e municípios.

No Capítulo 2, a exposição e análise crítica das teses encampadas pelas visões dominantes no direito constitucional brasileiro implicou a conclusão de que as categorias jurídicas que propõem para interpretar e aplicar a Constituição não são adequadas ao enfrentamento da temática da partilha das rendas do petróleo no Brasil, sobretudo porque priorizam o formalismo e a abstração em detrimento da realidade e não incentivam a abordagem interdisciplinar na solução das demandas. Com efeito, o modelo dogmático defende que as decisões devem ser baseadas exclusivamente em normas jurídicas concebidas à luz de uma postura formalista. O neoconstitucionalismo, por sua vez, sustenta que as

decisões devem ser fundamentadas, preponderantemente em princípios excessivamente abstratos.

A distribuição do pré-sal, conforme comprovado, é tema que envolve sobremaneira questões econômicas e políticas, cuja análise é imprescindível para a deliberação acerca da constitucionalidade da Lei nº 12.734/12, que altera a distribuição de *royalties* e PE do petróleo.

No Capítulo 3, a análise dos fundamentos dos atores envolvidos no debate constitucional sobre a distribuição dos *royalties* e PE, utilizando como método a “Análise de Conteúdo” evidenciou que os argumentos decorrentes das visões dominantes do direito (neoconstitucionalistas, jurídicos dogmáticos e historicistas) não consideram de modo suficiente fatos e escolhas políticos e econômicos relevantes.

Os fundamentos neoconstitucionalistas são excessivamente abstratos, sobretudo porque utilizam princípios com esse caráter. O preenchimento do conteúdo de tais princípios é feito pelo intérprete sem que haja preocupação em comprovar por que o princípio deve ser empregado de um modo ou de outro. Tal afirmação foi evidenciada quando se observou que um mesmo princípio é utilizado para defender a constitucionalidade e a inconstitucionalidade da redistribuição dos *royalties* e PE, como ocorreu com o princípio da isonomia.

Da mesma forma, os fundamentos jurídicos dogmáticos carregam em si afirmações formalistas, que decorrem de mera interpretação da norma, como se aquela fosse a única possível dentre tantas que o Direito, em verdade, permite. Nesse caso, assim como constatado com a aplicação de princípios, o mesmo artigo da Constituição foi utilizado para se chegar a conclusões diametralmente opostas. É o que se verificou quando do debate acerca da natureza jurídica dos *royalties*: os que são a favor da redistribuição defendem que predomina a natureza de participação no resultado, enquanto os contrários aduzem que prepondera o seu caráter compensatório. E ambas as afirmações são extraídas do art. 20, §1º da Constituição.

Demais fundamentos respaldados nas visões dominantes do direito constitucional – como, por exemplo, o de que o Judiciário é a instância adequada para solucionar a questão, porque protege a Constituição, os direitos fundamentais das minorias e analisa fundamentos jurídicos negligenciados pelo legislador, ou de que a Constituição é suprema e possui uma “força normativa” que “irradia” por todo o sistema e que limita o legislador infraconstitucional – também não se prestaram a solucionar a problemática de rateio dos recursos do pré-sal. Isso porque ignoram o cerne do debate, que é saber se a redistribuição é possível ou não, tendo em vista os preceitos constitucionais e, sobretudo, a realidade.

Assim, restam os “outros fundamentos”, classificados como econômicos, ambientais, jurídicos (porém, não dogmáticos, não historicistas e não neoconstitucionalistas) e federativos. Todos eles são relevantes, na medida em que a solução de conflitos deve transitar pela análise da realidade dos fatos.

As normas constitucionais e legais atinentes ao tema são lembradas nos fundamentos jurídicos, sendo a realidade – representada nos fundamentos econômicos, federativos e ambientais – imprescindível para a correta interpretação dessas normas.

A exposição e classificação dos fundamentos em derivados das “visões dominantes” no direito constitucional e “outros”, bem como a análise acerca de sua adequação também permitiram conclusões, assim sintetizadas:

1) A maior parte dos fundamentos utilizados – inclusive pelo Poder Judiciário – está na categoria “outra natureza”, em especial os que trazem aspectos econômicos, o que demonstra que os fundamentos decorrentes da visão dominante do direito são insuficientes para a solução do problema.

2) Os fundamentos apresentados por análises, sobretudo econômicas, são os mais adequados, por refletirem investigação de dados empíricos relevantes para a deliberação (tais como volume da produção, estimativa de produção e de receitas futuras, impactos da atividade petrolífera, valor distribuído a cada ente federado, destinação dos *royalties* e PE); as consequências da hiperconcentração de recursos resultante da partilha atual e as possíveis consequências da redistribuição. Além disso, as investigações econômicas comprovam teses levantadas por meio de estudos empíricos²²⁴.

3) Considerando os três poderes, o Legislativo é o que mais utiliza, proporcionalmente, fundamentos de “outra natureza”. Ademais, se verificado o seu conteúdo nas Tabelas 3 e 4, os fundamentos debatidos no Parlamento são os que mais se aproximam daqueles decorrentes de análises econômicas, porque não consideram somente os aspectos jurídicos, mas, sobretudo, a realidade socioeconômica.

4) Os fundamentos apresentados pelos demais atores processuais consideram fatos econômicos e políticos relevantes. No entanto, a decisão judicial liminar, proferida no âmbito da ADI nº 4.917-DF, não considerou a maioria dos fundamentos expostos pelos demais atores processuais, basicamente só levou em conta os apresentados pelo autor (o que não se considera adequado diante de problemática tão relevante e complexa).

²²⁴ Embora boa parte dos economistas de orientação ortodoxa busque apoio em formalismos e modelos matemáticos, há muitos economistas de orientação estruturalista e desenvolvimentista que se afastam desses formalismos e fazem uma análise histórica e empírica das estruturas e instituições econômicas. Na presente pesquisa buscou-se priorizar a análise de trabalhos que se apoiam menos em modelos e mais na realidade.

5) Os fundamentos econômicos utilizados pela decisão judicial acima citada relacionam-se aos impactos e consequências da aplicação das novas regras de partilha aos estados produtores e confrontantes, ou seja, não se avaliam as *consequências* da aplicação da nova sistemática para os estados não produtores.

6) Todas as abordagens econômicas analisadas concluem pela necessidade de redistribuição dos *royalties* e PE.

7) Os favoráveis à redistribuição dos *royalties* e PE utilizam, proporcionalmente, mais fundamentos de “outra natureza” (i.e., não formulados em termos das visões dominantes do direito constitucional brasileiro) do que aqueles que são contrários à redistribuição.

8) Os atores que defendem a redistribuição dos *royalties* utilizam fundamentos que melhor refletem os fatos econômicos e escolhas políticas relevantes, bem como os ideais de justiça reconhecíveis pela sociedade (nesse sentido, o fundamento de que a redistribuição privilegia a redução das desigualdades regionais)²²⁵.

9) Os fundamentos de natureza econômica são comprovados com dados empíricos, enquanto os decorrentes da visão dominante do direito não são comprovados.

10) Há casos em que o mesmo fundamento principiológico é utilizado pelos dois lados (atores favoráveis e contrários à redistribuição), conforme exemplificado anteriormente com o princípio da isonomia.

11) Há casos em que o mesmo fundamento jurídico dogmático é utilizado pelos dois lados (atores favoráveis e contrários à redistribuição), o que indica que se trata de interpretar a lei da forma que for mais conveniente.

No Capítulo 4, foram propostas as seguintes categorias alternativas: a) análise de dados empíricos, a fim de relacionar a decisão com a realidade; b) necessidade de recorrer a outras disciplinas (interdisciplinaridade); c) análise das consequências da decisão para ambos os lados e; d) buscar objetivos como: maior fruição de direitos, menor desigualdade social e

²²⁵ A exposição dos fundamentos favoráveis e contrários à redistribuição dos *royalties* realizada em monografia intitulada *A Justa Distribuição dos Royalties do Petróleo no Brasil* também corrobora a afirmação. Foram citados como **argumentos contrários** à alteração nos critérios legais de partilha: interpretação adequada ao dispositivo constitucional, violação ao princípio da isonomia, violação ao princípio da segurança jurídica e violação ao princípio federativo – ou seja, quase toda a fundamentação se dá **com base em princípios**, cuja inadequação já se demonstrou –. Por outro lado, como **argumentos favoráveis** à alteração dos critérios são enumerados: o petróleo pertence a todos os cidadãos, a hiperconcentração da distribuição dos *royalties* em poucas regiões, a pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo, a exploração distante da costa dos municípios, elevação do nível da atividade como compensação, *royalty* como mecanismo de promoção de justiça intergeracional, e como recurso para período do pós-esgotamento da reserva – como se vê, todos os fundamentos expostos como favoráveis à redistribuição dos *royalties* envolvem **aspectos socioeconômicos, e nenhuma abstração** (GONÇALVES, Reginaldo Brasão. *A Justa Distribuição dos Royalties do Petróleo no Brasil*. 2010. 60 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010, p. 44-57).

econômica. A partir das categorias sugeridas, foram apresentados os **fundamentos relevantes** para a solução da problemática.

Concluiu-se que devem ser construídos fundamentos com base nos seguintes fatores, os quais são estudados pela Economia (interdisciplinaridade): o volume da produção de petróleo; a estimativa de produção e de receitas futuras, tendo em vista a descoberta do pré-sal; estimativa de preços do petróleo em nível mundial, considerando a demanda do produto; os impactos da atividade petrolífera e quais são as localidades impactadas; se os critérios de rateio atuais contemplam as localidades de fato impactadas; se o valor dos *royalties* e PE corresponde ao valor dos riscos e danos decorrentes da atividade; o valor distribuído a cada ente federado de acordo com as regras atuais; o montante de *royalties* e PE que seria destinado aos estados e municípios brasileiros caso fossem aplicadas as novas regras de distribuição; se as regras de distribuição previstas nas Leis nº 9.478/97 e 12.351/10, as quais acarretam concentração de recursos, contribuem para o desenvolvimento nacional e para a justiça intergeracional; o juízo sobre se as regras atuais são justas do ponto de vista socioeconômico; a consideração das **consequências** da aplicação das novas regras (previstas na Lei nº 12.734/12) para os estados e municípios atualmente beneficiados; a consideração das **consequências** socioeconômicas da concentração/hiperconcentração de recursos resultante da partilha atual; consideração das **consequências** que poderiam advir de uma melhor distribuição de recursos entre os entes da federação.

Na análise consequencialista, demonstrou-se que os fundamentos relevantes são aqueles que priorizam as consequências que melhor atendem as necessidades humanas e sociais, bem como aquelas que elevam a fruição de direitos humanos e fundamentais pelos indivíduos e que reduzem as desigualdades econômicas, sociais e regionais.

Ressaltou-se que os aspectos jurídicos (não dogmáticos) e ambientais que circundam o tema também são relevantes para decidir se devem ou não ser mantidos os critérios de rateio de *royalties* e PE atuais. As normas existentes, sobretudo as constitucionais, como a constante do art. 20, §1º, são de análise obrigatória, pois não se negligencia a necessidade de observância da Constituição, mas apenas se debate a forma de interpretá-la. Os aspectos ambientais também são de grande valia e imprescindíveis para que a decisão acerca da partilha do pré-sal seja adequada. Primeiro porque avaliam, juntamente com os econômicos, os reais impactos relacionados à atividade petrolífera e a sua magnitude, os quais justificam maior alocação de *royalties* e PE em um ou outro ente político. Depois porque as consequências da distribuição de recursos à sociedade também envolvem aspectos ambientais.

Por fim, concluiu-se, a partir da utilização das categorias jurídicas propostas, que os critérios de distribuição de *royalties* e PE (percentuais de distribuição previstos nas Leis nº 9.478/97 e 12.351/10) são inadequados, sendo necessária a redistribuição desses recursos entre os entes federativos. Isso não significa que os critérios definidos pela Lei nº 12.734/12 sejam corretos – essa análise não foi objeto do presente trabalho –, mas apenas que as regras atuais devem ser alteradas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADEODATO, João Mauricio Leitão. *Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012. 496 p.
- _____. Retórica analítica como metódica jurídica. *Argumenta: revista do curso de mestrado em ciência jurídica da Fundinopi*, n. 18, p. 11-29, jan./jul. 2013.
- _____. *Uma teoria retórica da norma jurídica e do direito subjetivo*. São Paulo: Noeses, 2011. 403 p.
- ADI 4916. Petição inicial, p. 83-97. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3511895&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em 3 mar. 2015;
- ADI 4917. Peças eletrônicas. Disponíveis em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>>. Acesso em: 1º mar. 2015.
- ADI 4920. Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3513371&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em 3 mar. 2015.
- AFONSO, José Roberto; ALMEIDA, Vivian. Tributação do petróleo e federalismo brasileiro: a histórica oscilação na divisão da receita. *Direito público*, v. 8, n. 42, p. 206-219, nov./dez. 2011.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.
- ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008, 669 p.
- ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. *Os royalties do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos*. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127>>. Acesso em 15 fev. 2015.
- Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <www.anp.gov.br/?dw=57887>. Acesso em 18 jan. 2015.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de (Coord.). *Direito do petróleo e de outras fontes de energia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 497 p.

ARRUDA, Thais Nunes. *Como os Juízes decidem os casos difíceis: a guinada pragmática de Richard Posner e a crítica de Ronald Dworkin*. 2011. 287 fl. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/>>. Acesso em 3 mar. 2015.

ASSUNÇÃO, Lorena Carneiro de. A (in) segurança jurídica na contemporaneidade. *Direito público*. Belo Horizonte: PUC Minas, Instituto de Educação Continuada, 2012, p. 31-42.

ÁVILA, Humberto. “Neoconstitucionalismo”: entre a “Ciência do Direito” e o “Direito da Ciência”. In: *Revista Brasileira de Direito Público RBDP*, ano 6, n. 23, out.-dez. 2008. Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 9-30.

BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 797-816.

BARROS, Daniel; IKEDA, Patrícia. A festa dos royalties. *Exame*, v. 46, n. 16, p. 186-193, ago. 2012.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, 505 p.

_____. *Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo*. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf>. Acesso em 15 fev. 2015.

_____. *Interpretação e Aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, 432 p.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 51-92.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, 835 p.

BORNHOLDT, Rodrigo Meyer. O art. 20, § 1º da constituição e a distribuição dos royalties relativos à exploração de petróleo na plataforma continental. *Boletim de administração pública e gestão municipal*, v. 3, n. 21, p. 814-833, jun. 2013.

BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de direito público da economia*, v. 12, n. 46, p. 79-103, abr./jun. 2014.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. O direito e a incerteza de suas fontes: um problema em aberto para a dogmática jurídica contemporânea. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, n. especial [2], p. 299-325, 2013.

Camada Pré-Sal: o que é a camada pré-sal, petróleo, poços, gás natural, produção, formação, localização da camada, importância. Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/geografia/petroleo/camada_pre_sal.htm>. Acesso em 2 março 2015.

CARNICELLI, Laur; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Royalties do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 469-495, jul./set. 2014.

CASTRO, Antonio O. (Coord.). Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense. *Projeto CTPETRO: Tendências Tecnológicas*. Disponível em: <www.cgee.org.br/atividades/redirKori/461>. Acesso em 1º mar. 2015.

CASTRO, Marcus Faro de. Análise jurídica da política econômica. *Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central*, v. 3, n. 1, p. 17-70, jun. 2009.

_____. Globalização, Democracia e Direito Constitucional: Legados Recebidos e Possibilidades de Mudança. In: CLÊVE, Clèmerson Merlin; FREIRE, Alexandre (coords.). *Direitos Fundamentais e Jurisdição Constitucional: Análise, Crítica e Contribuições*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 697-719.

_____. *Formas Jurídicas e Mudança Social: interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia*. São Paulo: Saraiva, 2012, 246 p.

CAVALCANTI, Caio César Torres. Responsabilidade civil por dano ambiental causado pela atividade petrolífera : uma análise a partir do Caso Chevron e da sua repercussão no projeto de distribuição dos royalties do petróleo. *Revista Fórum de direito civil*, v. 1, n. 1, p. 55-72, set./dez. 2012.

CLAUDINO, João Vicente. *Royalties do petróleo: região nordeste*. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador João Vicente Claudino, 2007. 78 p.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. Royalties do petróleo: a lei nova nº 12.734/2012: constitucionalidade. *Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas*, v. 7, n. 38, p. 65-82, maio/jun. 2013.

COSTA, Hirdan Katarina de Medeiros; SANTOS, Edmilson Moutinho. Justiça e sustentabilidade: a destinação dos royalties de petróleo. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 143-160, jan./abr. 2013.

DANTAS, André Ribeiro. O dever de fundamentação das decisões judiciais. *Revista forense*, v. 108, n. 416, p. 69-88, jul./dez. 2012.

DECAT, Erich. A maldição do petróleo. *Desafios do desenvolvimento*, v. 6, n. 48, p. 56-61, mar. 2009.

Diário do Congresso Nacional de 7/3/12. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=07/03/2013&paginaDireta=00969>>. Acesso em 27 fev. 2015.

Diário do Senado Federal de 19/10/11. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/10/2011&paginaDireta=42544>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

Diário do Senado Federal de 20/10/11. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=20/10/2011&paginaDireta=42763#>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

DUARTE, Écio Oto Ramos; POZZOLO, Susanna. *Neoconstitucionalismo e Positivismo Jurídico: as faces da Teoria do Direito em tempos de interpretação e moral da Constituição*. 2. ed. São Paulo: Landy Editora, 2010, 244 p.

DWORKIN, Ronald. *A Justiça de Toga*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, 421 p.

_____. *Levando os Direitos a Sério*. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010, 568 p.

_____. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007, 513 p.

_____. *Uma questão de princípio*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2000, 593 p.

EMERIQUE, Lilian Balmant. Neoconstitucionalismo e Alguns Elementos das Percepções Contemporâneas da Hermenêutica Constitucional. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula e OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 631-666.

FARO, Julio Pinheiro. O petróleo é nosso, mas o dinheiro é meu. *Consulex: revista jurídica*, v. 17, n. 390, p. 55, abr. 2013.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. Do tratamento constitucional à partilha de royalties: o que nos diz o par. 1 do art. 20 da CF? *Revista tributária e de finanças públicas*, v. 21, n. 109, p. 281-297, mar./abr. 2013.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. (1941). *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 2007. 385 p.

FIGUEROA, Alfonso García. Neoconstitucionalismo, derrotabilidade e razão prática. Trad. Eduardo Ribeiro Moreira. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, Ano 20, vol. 79, p. 11-31, abr./jun 2012.

FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. *Releitura: compilação de textos para discussão*, v. 1, n. 1, p. 79-126, jan./jun. 2010.

GONÇALVES, Reginaldo Brasão. *A Justa Distribuição dos Royalties do Petróleo no Brasil*. 2010. 60 fl. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2010.

HAMEL, Marcio Renan; MENDES, Ana Isabel. A dogmática e o discurso jurídico entre a ciência e a realidade. *Direito e Práxis*, vol. 04, n. 01, p. 129-143, 2012.

KAMINSKI, Marcos Massiero; ROANI, Alcione Roberto. Neoconstitucionalismo: paradigma de nova aplicabilidade do direito, a ruptura do modelo positivista legalista. *Revista Perspectiva*, Erechim, v. 36, n. 134, p. 53-63, junho/2012.

LEAL, Mônia Clarissa Henning. *Jurisdição Constitucional Aberta: Reflexões sobre a Legitimidade e os Limites da Jurisdição Constitucional na Ordem Democrática – uma Abordagem a partir das Terias Constitucionais Alemã e Norte-Americana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. 244 p.

LEITTER, Brian. *Beyond the Hart/Dworkin Debate: the methodology problem in jurisprudence*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=312781>. Acesso em 20/11/2014.

Lei nº 12.734/12. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm>. Acesso em: 19 fev. 2015.

LIMA, Paulo César Ribeiro. *Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF*. Disponível em: <<http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html>>. Acesso em 15 fev. 2015.

LORENTZ, Lutiana Nacur. O Império do Direito de Ronald Dworkin. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região*. Belo Horizonte, n. 33, p. 101-113, jan./jun. 2001.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. *Participações governamentais na indústria do petróleo: evolução normativa*. Porto Alegre : S.A. Fabris, 2012. 174 p.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Trad. Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, 391 p.

_____. *Retórica e Estado de Direito: uma teoria da argumentação jurídica*. Trad. Conrado Hübner Mendes. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, 389 p.

MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: avaliação e propostas de melhoria. Relatório Final. Jun. 2012.* Disponível em: <http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan_201282717367.pdf>. Acesso em 22 fev. 2015.

MADUREIRA, Cláudio Penedo. *Royalties de petróleo e federação.* Belo Horizonte: Fórum, 2012. 157 p.

_____. Licitações sustentáveis e royalties de petróleo. *Interesse público*, v. 16, n. 83, p. 153-193, jan./fev. 2014.

MAIA, Antonio Cavalcanti. Neoconstitucionalismo, Positivismo Jurídico e a Nova Filosofia Constitucional. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo.* Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 3-28.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma Teoria sobre a Teoria da Constituição. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo.* Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 303-332.

MAUS, Ingeborg. *Judiciário como superego da sociedade: o papel da atividade jurisprudencial na “sociedade órfã”.* Disponível em: <<http://www.direitocontemporaneo.com/wp-content/uploads/2014/02/JUDICI%C3%81RIO-COMO-SUPEREGO-DA-SOCIEDADE.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

Medida cautelar na ADI nº 4917-DF. Decisão. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3518637&ad=s#28%20-%20Decis%E3o%20monocr%E1tica>>. Acesso em: 1º mar. 2015.

MELLO, Sebastian Borges de Albuquerque. Ensaio sobre o Neoconstitucionalismo. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 101, p. 489-517, out. 2011/jan. 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional.* 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2008, 1432 p.

_____. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais.* Brasília: Brasília Jurídico, 2000, p. 283.

MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. *Interesse nacional*, v. 1, n. 4, p. 30-38, jan./mar. 2009.

MESQUITA, Ribamar. Pré-sal: um novo projeto para o Nordeste. *Rumos: economia & desenvolvimento para os novos tempos*, v. 34, n. 248, p. 40-41, nov./dez. 2009.

MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Fundamentos para uma teoria da decisão judicial.* Disponível em: <www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudia_servilha_monteiro.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2015.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, 263 p.

OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 313-333.

OLIVEIRA, Samuel Cunha de. *A distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados: Uma análise da Lei nº 12.734/2012*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados/2>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

PAIXÃO JUNIOR, Sebastião Ventura Pereira da. Os royalties, a constituição e o supremo. *Consulex: revista jurídica*, v. 17, n. 394, p. 20-21, jun. 2013.

Parecer apresentado no Plenário da Câmara dos Deputados ao PL nº 2565/11. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1036648&filename=PPP+1+%3D%3E+PL+2565/2011. Acesso em: 25 fev. 2015.

Parecer aprovado no Senado Federal ao PLS 448/12. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98057&tp=1>>. Acesso em 27 fev. 2015.

PASOLD, Cesar Luiz; GONÇALVES, Sandre Krieger; DIETRICH, Pablo. A fundamentação das decisões judiciais amparadas em princípios constitucionais: necessidade de superação do senso comum teórico no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.3, 3º quadrimestre de 2014. Disponível em: <www.univali.br/direitoepolitica>. Acesso em 5 fev. 2015.

PATRUS, Rafael Dilly. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: a saia-justa das novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. *Fórum administrativo*, v. 13, n. 148, p. 62-74, jun. 2013.

PEIXINHO, Manoel Messias; MERÇON, Gustavo. Fundamentos teóricos do positivismo e do neoconstitucionalismo. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 313-333.

Perguntas e respostas sobre o pré-sal. Disponível em: <<http://sites.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

PINHEIRO, Guilherme César. A ponderação de valores como supressora do contraditório. *Revista de processo*, v. 36, n. 193, p. 403-420, mar. 2011.

PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda. Se o petróleo é nosso, porque os royalties petrolíferos beneficiam apenas alguns municípios? *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, Número 179, 2013. Disponível em:

<<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/13/royalties-petroleo-brasil.html>>. Acesso em 19 fev. 15.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 351 p.

POGREBINSCHI, Thamy. *O que é o pragmatismo jurídico?*, p. 3. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/PDF/paginateoria/pragmatismo.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2015).

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 463-485, abr./jun. 2011.

Redação final do PLC nº 7/10. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=79699&tp=1>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

Redação final do PL/SF nº 448/2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101405>. Acesso em: 5 fev. 2015.

Relatório parcial da Comissão do Pacto Federativo. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1>>. Acesso em: 20 de fev. 2015.

RIBEIRO, Edivan Guidote; TEIXEIRA, Arilton; GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco. Impacto dos royalties do petróleo no PIB per capita dos municípios do Estado do Espírito Santo, Brasil. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/6586>. Acesso em: 20 fev. 15.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (Coord.). *Direito Constitucional Contemporâneo: Estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, 734 p.

RODRIGUEZ, José Rodrigo; PÜSCHEL, Flavia Portella; MACHADO, Marta Rodriguez de Assis. (Org.). *Dogmática é conflito: uma visão crítica da racionalidade jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2012. 252 p.

ROSA, Alexandre Morais da. Fundamentos da decisão judicial: crime e psicanálise. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.8, n.3, 3º quadrimestre de 2013. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica. Acesso em: 5 fev. 15.

SANCHES, Samyra Napolini. O paradigma da Ciência jurídica nos manuais de ensino de Direito. *Universitas Jus*, v. 24, n. 2, p. 1-10, 2013.

SANCHÍS, Luis Prieto. Constitucionalismo e Garantismo. In: QUARESMA, Regina; OLIVEIRA, Maria Lúcia de Paula; OLIVEIRA, Farlei Martins Riccio (Coord.). *Neoconstitucionalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 165-206.

SARMENTO, Daniel. O Neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: SARMENTO, Daniel (Coord.). *Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 113-146.

SERRA, Rodrigo Valente. O seqüestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 9, n. 1, p. 101-114, maio 2007.

Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs, p. 94. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/em0611121000.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs, p. 13. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EV0611121620.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia*. São Paulo: Malheiros, 2009, 279 p.

_____. *A Constitucionalização do Direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares*. 1. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2008, 191 p.

SILVEIRA NETO, Raul da Mota. Crescimento pró-pobre no nordeste do Brasil. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 497-526, jul./set. 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo. (Coord.). *Vinte anos da Constituição federal de 1988*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. XIII, 868 p.

STRECK, Lenio Luiz. De como a dogmática jurídica traiu a filosofia. *Constituição e processo: uma análise hermenêutica da (re)construção dos códigos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 197-229.

_____. Entre neoconstitucionalismo e (pós)-positivismo: das insuficiências da teoria neoconstitucional para as particularidades do caso brasileiro. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região*. Belém, v. 46, n. 90, p. 119-130, jan.-jul. 2013.

_____. *Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito*. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014. 455 p.

SZKLO, Alexandre Salem; MAGRINI, Alessandra (Org.). *Textos de discussão em geopolítica e gestão ambiental de petróleo*. Rio de Janeiro: Interciência: Faperj, 2008. 424 p.

UGARTE, Pedro Salazar. *Garantismo e Neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción*. Disponível em: <<http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/32777>>. Acesso em: 22/11/2014.

Veto Parcial nº 38/12. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109332>. Acesso em 27 fev. 2015.

Veto Parcial nº 39/10. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98783>. Acesso em: 27 fev. 2015.

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*. Disponível em: < <http://www12.senado.gov.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: 29 jan. 2015.

WARAT, Luis Alberto. (1941). *Epistemologia e ensino do direito: o sonho acabou*. MEZZARROBA, Orides. et al. (Coord.). Florianópolis: Boiteux, 2004. 493 p.

_____. (1941). *Introdução geral ao direito*. Porto Alegre: S.A. Fabris, 1994-1997. v. 3.

_____. (1941). *O direito e sua linguagem: 2ª versão*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1995. 120 p.

WATT NETO, Artur. *Petróleo, gás natural e biocombustíveis: doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2014. 460 p.

WEBER, Max. *Economy and Society: an outline of interpretive sociology*. California: University of California Press, 1978.

TABELA 1 – ATOS LEGISLATIVOS RELEVANTES

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório²²⁶	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
Medida Provisória nº 592 de 2012	Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, 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.	3/12/2012	Presidente da República	CMMPV 592/2012 - Comissão Mista da Medida Provisória nº 592, de 2012.	Relator: Deputado Carlos Zarattini. Voto pelo atendimento aos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 592/2012; pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da Medida Provisória e das emendas apresentadas, com exceção das de nºs 1, 26, 31, 43, 45 e 54, que tratam de matéria estranha; pela adequação e compatibilidade financeira e orçamentária da Medida Provisória e das emendas apresentadas; e no mérito, pela aprovação da Medida Provisória e pela aprovação, total ou parcial, das Emendas de nº 2, 4, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 21, 22, 24, 27, 28, 29, 35, 36, 37, 41, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 56, 57, 58, 60, 61 na forma do Projeto de Lei de Conversão apresentado, e pela rejeição das demais Emendas. Relator Revisor:	Não houve parecer aprovado. Colocada a matéria em discussão, decide o Plenário da Comissão sobrestar a apreciação da matéria até que seja julgado pelo Supremo Tribunal Federal o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a Lei nº 12.734 de 30 de novembro de 2012.	–	Arquivada.

²²⁶ Na Câmara dos Deputados, a manifestação produzida pelo Relator do Projeto de Lei chama-se Parecer, assim como é o denominado o Parecer aprovado por uma das Comissões ou pelo Plenário. Já no Senado Federal essa manifestação é denominada Relatório, somente recebendo o nome de Parecer após a sua aprovação por uma das Comissões do Senado ou pelo Plenário (CF. art. 52, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e arts. 130 a 132 do Regimento Interno do Senado Federal).

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30/Set-2014
					Wellington Dias			
Na Câmara: Projeto de Lei nº 323 de 2007 No Senado: Projeto de Lei da Câmara nº 41 de 13	Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera as Leis nºs 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010; e dá outras providências.	26/06/2013	Deputado Brizola Neto	Câmara: Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Comissão de Minas e Energia (CME); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC); Comissão Especial destinada a proferir parecer ao PL 323, de	Câmara: Relator CDEIC: Dep. Albano Franco. Parecer: pela aprovação deste, do PL 381/2007, do PL 413/2007, e do PL 445/2007, apensados, com substitutivo. Relator CME: Dep. Andre Vargas. Parecer: pela rejeição do PL, do PL 381/2007, do PL 413/2007, e do PL 445/2007. Relator CFT: Dep. Pedro Eugênio. Relator CCJC: Dep. Luiz Couto. Relator Comissão Especial: Dep. André Figueiredo. Parecer: conclui pela apresentação da Subemenda Substitutiva Global Relator Senado: Senador Eduardo Braga. Relatório: Pela aprovação do Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2013, na	Parecer CDEIC: aprovado por unanimidade o Relatório. Parecer CME: Aprovado por Unanimidade o Parecer. Parecer Plenário Câmara: conclui pela apresentação da Subemenda Substitutiva Global Parecer Senado: Aprovado o Substitutivo, em turno suplementar, ressalvadas as emendas. Rejeitadas, em globo, as Emendas nºs 1 a 8- PLEN. Parecer da Câmara ao Substitutivo: Aprovado o inciso II do art. 2º do Substitutivo do Senado	—	Arquivado o Projeto, em razão de ter se Transformado em norma jurídica. Sancionada a lei 12.858 de 2013, pela Presidente da República. DOU de 10/09/2013

²²⁷ Na Câmara dos Deputados, a manifestação produzida pelo Relator do Projeto de Lei chama-se Parecer, assim como é o denominado o Parecer aprovado por uma das Comissões ou pelo Plenário. Já no Senado Federal essa manifestação é denominada Relatório, somente recebendo o nome de Parecer após a sua aprovação por uma das Comissões do Senado ou pelo Plenário (CF. art. 52, §1º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e arts. 130 a 132 do Regimento Interno do Senado Federal).

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
				<p>2007</p> <p>Senado: Plenário</p> <p>Câmara (Análise do Substitutivo do Senado): Comissão Especial e Plenário.</p>	<p>forma do Substitutivo que apresenta.</p> <p>Relator do Substitutivo do Senado na Câmara: Dep. André Figueiredo. Parecer proferido em Plenário que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela rejeição de todo o Substitutivo do Senado Federal, com exceção do inciso II do artigo 2º, reestabelecendo o texto da Câmara dos Deputados.</p>	<p>Federal, para substituir o inciso II do art. 2º do texto aprovado na Câmara dos Deputados, com parecer pela aprovação, ressalvados os destaques. Rejeitados os demais dispositivos do Substitutivo do Senado Federal, com parecer pela rejeição, exceto o inciso II do art. 2º, para fins de manutenção de todo o restante do texto aprovado na Câmara dos Deputados, ressalvados os destaques. Aprovada a Subemenda Substitutiva Global apresentada pelo Relator da Comissão Especial, ressalvados os destaques. Ficam prejudicados a proposição inicial; as Emendas de Plenário; o Substitutivo apresentado pelo Relator da Comissão Especial; e os Projetos de Lei nºs 381/07, 413/07, 445/07, 6.668/09, 4.671/12,</p>		

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
						4.681/12, 4.711/12, 4.718/12, 4.808/12, 4.867/12, 4.902/12, 5.397/13, 5.453/13 e 5.500/13, apensados.		
<p>Na Câmara: Projeto de Lei nº 5940 de 2009</p> <p>No Senado: Projeto de Lei da Câmara nº7 de 2010 (Emenda Simon)</p>	<p>Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural, e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas de pré-sal e em áreas estratégicas; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; cria o Fundo Social – FS, dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; e dá outras providências.</p>	<p>Na Câmara: 01/9/2009</p> <p>No Senado: 8/03/2010</p>	<p>Presidente da República</p>	<p>Câmara: Comissão Especial e Plenário.</p> <p>Senado: Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), Plenário.</p> <p>Câmara para votação do Substitutivo do Senado: Comissão Especial e Plenário.</p>	<p>Relator Câmara: Dep. Antonio Palocci. Foram apresentadas as Emendas de Plenário de nºs 302 a 333.</p> <p>Parecer proferido em Plenário, que conclui pela aprovação parcial da Emenda de Plenário nº 333, com Subemenda Substitutiva, e pela rejeição das demais Emendas.</p> <p>Relator Plenário Senado: Senador Romero Jucá.</p> <p>Relatório: Pela aprovação do Projeto, na forma do Substitutivo que apresenta.</p> <p>Relator na Câmara do Substitutivo do Senado: Dep. Antonio Palocci. Parecer: conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação do Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 5940/09, com subemendas de redação e supressão do inciso V do artigo</p>	<p>Parecer Plenário Câmara: Aprovado o Substitutivo adotado pela Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 5.940/09, apensado, ressalvados os destaques. Rejeitadas as Emendas de Plenário nºs 302 a 332, com parecer contrário, ressalvados os destaques.</p> <p>Aprovada a Subemenda Substitutiva oferecida pelo relator da Comissão Especial à Emenda de Plenário nº 333. Rejeitadas as Emenda de Plenário nº 310, 5, 269, 332, 64.</p> <p>Aprovadas as Emendas de Plenário nº 116.</p> <p>Rejeitada a Emenda Aglutinativa nº 3.</p> <p>Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 2, resultante da fusão entre a Emenda de Plenário nº 169 e § 1º do artigo 12</p>	<p>Veto parcial (vet 39, de 2010). Vetado, parcialmente. Vide MSG 00707 de 2010). DOU - 23/12/20</p>	<p>Arquivado o Projeto, em razão de ter se transformado em norma jurídica - lei 12.351/10. Sancionada em 22/12/2010.</p>

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
					47, do artigo 65 e do artigo 64.	<p>do Substitutivo. Aprovada a Emenda Aglutinativa nº 1, resultante da fusão entre a Emenda de Plenário nº 302 e o artigo 12 do Substitutivo. Prejudica as Emenda de Plenário 169 e 302.</p> <p>Parecer Plenário Senado: Aprovado o Substitutivo, em turno suplementar, ressalvadas as emendas.</p> <p>Parecer Câmara ao Substitutivo do Senado: Rejeitados o inciso V do artigo 47 e os artigos 64 e 65 do Substitutivo do Senado Federal, com parecer contrário, ressalvado o destaque. Aprovados os artigos de 1 a 46, 47 exceto o inciso V e 48 a 64 do Substitutivo do Senado Federal.</p>		
Na Câmara: Projeto de Lei nº 5.938 de 2009	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de	Na Câmara: 01/09/2009 No Senado:	Presidente da República	Câmara: CCJC, Comissão Especial e Plenário.	Relator Câmara: Dep. Henrique Eduardo Alves. Parecer: conclui pela aprovação da Emenda de Plenário nº 385, na forma da Subemenda Substitutiva Global	Parecer Câmara: Aprovada a Subemenda Substitutiva Global de Plenário oferecida pelo Relator da Comissão Especial, ressalvados os	—	Câmara: Recebimento do Ofício nº 1981/11(SF) comunicando o

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
(Emenda Ibsen) No Senado: Projeto de Lei da Câmara nº16 de 2010	partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências.	22/3/2010		Senado: CCJ, Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), Plenário.	de Plenário, e pela rejeição das de nºs 363 a 384, e 386 a 393. Relator Plenário Senado: Senador Romero Jucá.	destaques. Em consequência, ficam prejudicados o Projeto inicial, os PLs 4.290/08, 4.565/08, 5.333/09, 5.334/09, 5.430/09, 5.891/09 e 5.938/09, apensados, e as Emendas apresentadas em Plenário, ressalvados os destaques. Rejeitada a Emenda de Plenário nº 246. Em consequência, ficam prejudicadas as Emendas Aglutinativas nºs 43 e 44, baseadas na Emenda de Plenário nº 246, rejeitada. Prejudicadas as Emendas Aglutinativas nºs 20, 21, 22, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 42, e 47, baseadas na Emenda de Plenário nº 365, retirada pelo autor. Prejudicadas as Emendas Aglutinativas nºs 38, 39, 40, 41, 45 e 46, baseadas na Emenda de Plenário nº 184, retirada pelo autor. Aprovada a Emenda de Plenário nº 387.		arquivamento da matéria. Senado: Processo Arquivado. A presente matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011.

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
Projeto de Lei do Senado nº 280 de 2013	Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde da totalidade dos recursos oriundos do pagamento referente aos bônus de assinatura dos contratos de partilha de produção de blocos exploratórios de petróleo e gás natural na área do pré-sal.	8/07/2013	Senadores Ricardo Ferraço e Cristovam Buarque	Senado: Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI); Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), Comissão de Assuntos Sociais (CAS) e Comissão de Assuntos Econômicos (CAE).	Relator CI: Sen. Inácio Arruda. Relatório: pela aprovação do projeto com uma emenda que apresenta. Relator CE: Sen. Cyro Miranda. Relatório: Relatório favorável ao projeto, acatando a Emenda nº 1-CI, na forma da subemenda oferecida. Relator CAS: Sen. Rodrigo Rollemberg. Relatório: pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2013; da Emenda que apresenta; e da Emenda nº 1-CI nos termos da Subemenda nº 1-CE e das 3 (três) Subemendas que apresenta. Relator na CAE: Sen. Gleisi Hoffmann.	Parecer CI: aprovado o Relatório favorável do Senador Inácio Arruda, com a Emenda nº 01/CI, que passa a constituir Parecer da Comissão. Parecer CE: aprova parecer favorável, de autoria do Senador Cyro Miranda, acatando a emenda nº 1-CI/CE, na forma da subemenda nº 1-CE. Parecer CAS: aprova o Relatório do Senador Rodrigo Rollemberg, que passa a constituir o Parecer da CAS, favorável ao Projeto de Lei, à Emenda nº 1-CI-CE-CAS nos termos das Subemendas nº 1-CE-CAS e nºs 2, 3 e 4 – CAS; e à Emenda nº 2-CAS.	—	Matéria com a relatoria na Comissão de Assuntos Econômicos.
Projeto de Lei do Senado nº 227 de 2011	Altera as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para garantir que parte dos recursos dos royalties e do Fundo Social sejam	05/05/2011	Senador Walter Pinheiro	Senado: CI, CAE e CE	Relator CI: Senador Acir Gurgacz. Relator ad "ad hoc": Senador Waldemir Moka. Relatório: pela aprovação do PLS nº 227, de 2011, com duas emendas que apresenta. Relatores CAE:	Parecer CI: aprovado o Relatório, que passa a constituir Parecer da Comissão, pela aprovação do projeto com as Emendas nºs 01 e 02 - CI.	—	Aguardando inclusão em Ordem do Dia o Requerimento nº 937, de 2013, de dispensa

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	destinados para prevenção de desastres naturais ou provocados por vazamento radioativo, bem como para o atendimento das populações e áreas atingidas por esses desastres, e dá outras providências. OBS: Trata apenas da vinculação das receitas geradas pela exploração do petróleo.				Lídice da Mata . Relatório: pela aprovação do Projeto e pela rejeição das Emendas nºs 1 e 2-CI, apresentando, ainda, a Emenda nº 3; Alfredo Nascimento e Cristovam Buarque. Relatora CE: Kátia Abreu.			nto do PLS nº 138, de 2011, que tramita em conjunto com o PLS nº 227, de 2011.
Projeto de Lei do Senado nº 338 de 2011	Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental e sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.	15/06/2011	Senador Wellington Dias	Senado: CCJ.	—	—	—	Processo arquivado. Lido e deferido o Requerimento nº 1.014, de 2011, do Senador Wellington Dias, pela retirada definitiva da matéria.
Projeto de Lei do Senado nº 345 de 2011	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre os royalties e a receita da comercialização	16/06/2011	Senador Francisco Dornelles	Senado: CCJ	—	—	—	Processo arquivado. Lido e deferido o Requerimento

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	relativos ao regime de partilha de produção.							nº 1.151, de 2011, pela retirada definitiva da matéria.
<p>No Senado: Projeto de Lei do Senado nº 448 de 2011</p> <p>Na Câmara: Projeto de Lei nº 2565 de 2011</p>	<p>Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre royalties devidos sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.</p>	04/08/2011	Senador Wellington Dias	<p>Senado: CCJ, CCT e Plenário.</p> <p>Câmara: Plenário.</p>	<p>Senado. Relator CCT: Senador Vital do Rêgo</p> <p>Relator Plenário Senado: Senador Vital do Rêgo.</p> <p>Relatório: pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2010, na forma de Substitutivo, e pela rejeição do Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 2010, e dos Projetos de Lei do Senado nºs 166, 629 e 630, de 2007, dos Projetos de Lei do Senado nºs 8, 29, 104, 116, 189, 201, 224, 268, 279, 335, 362 e 458, de 2008, do Projeto de Lei do Senado nº 256, de 2009 e dos Projetos de Lei do Senado nºs 138, 574 e 598, de 2011.</p> <p>Câmara. Relator Plenário: Deputado Carlos Zarattini.</p> <p>Parecer: conclui pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.565/2011 e de seus apensados; pela adequação financeira e orçamentária do</p>	<p>Parecer Plenário Senado: Aprovado o substitutivo. Rejeitada, no turno suplementar, a Emenda nº 19-PLEN. Rejeitadas, em globo, no turno suplementar, as demais emendas, de parecer contrário.</p> <p>Parecer Plenário Câmara: Aprovado o Projeto de Lei nº 2.565/2011, ressalvados os destaques. Sim: 286; não: 124; total: 410. Em consequência, fica prejudicado o Substitutivo apresentado pelo Relator designado em Plenário, pela Comissão Especial; e os PLs nºs 1.618/03, 1.636/03, 4.887/05, 299/07, 341/07, 543/07, 1.900/07, 2.137/07, 2.177/07, 3.174/08, 3.589/08, 4.018/08, 4.206/08, 4.476/08,</p>	Veto parcial. Veto 38/2012: vide MSG 00522 de 2012	<p>Processo arquivado. Projeto transformado em norma jurídica com veto parcial: Lei 12.734 de 2012. Sancionada em 30/11/2012.</p>

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
					<p>Projeto de Lei nº 2.565/2011 e de seus apensados; e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 2.565/2011, na forma do substitutivo apresentado, e pela rejeição de todos os apensados.</p> <p>Parecer às Emendas de Plenário proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Carlos Zarattini (PT-SP), pela Comissão Especial, que conclui pela rejeição das Emendas de nºs 1 a 9 e 11 a 27 (a Emenda de Plenário nº 10 foi retirada pelo autor).</p>	4.506/08, 5.354/09, 5.382/09, 5.584/09, 5.640/09, 5.964/09, 6.158/09, 8.051/10, 441/11, 442/11, 801/11, 1.101/11, 1.896/11, 2.252/11, 3.018/11, 3.106/12 e 3.625/12, apensados, ressalvados os destaques.		
Projeto de Lei do Senado nº 469 de 2011	Dispõe sobre royalties devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob regime de concessão na camada pré-sal e sob o regime de partilha de produção, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.	10/08/2011	Senador Ricardo Ferraço	Senado: CCJ.	Relator CCJ: Sen. José Pimentel. Relatório: pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos Projetos e, no mérito, pela prejudicialidade de ambos, com fulcro no art. 334, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.	—	—	Pronta para a pauta na Comissão (CCJ)
Projeto de Lei do Senado nº 574 de 2011	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para dispor sobre os royalties e a receita da comercialização	15/09/2011	Senadores Francisco Dornelles, Delcídio do Amaral,	Senado: CCJ, Plenário	—	—	—	Arquivada. Matéria é prejudicada em virtude da aprovação de

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	relativos ao regime de partilha de produção. OBS: Altera a distribuição entre os entes federativos.		Lindbergh Farias e Ricardo Ferraço					Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 594 de 2011	Dispõe sobre a alíquota e destinação dos recursos arrecadados com a exploração do petróleo, gás natural e demais hidrocarbonetos fluidos extraídos sob o regime de partilha ou sob o regime de concessão na área do pré-sal e em áreas ainda não contratadas e cria o Fundo do Petróleo para Formação de Poupança, Educação Básica e Inovação - FUNPEL.	22/09/2011	Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Cristovam Buarque	Senado: CE, CCJ.	Relator CE: Senador Paulo Bauer. Relatório: favorável, com as emendas oferecidas, e pela rejeição da emenda oferecida pelo Senador Wellington Dias. Relator CCJ: Senador José Pimentel. Relatório: pela injuridicidade e inconstitucionalidade do Projeto.	Parecer CE: aprova o relatório favorável, com as emendas nº 01-CE, 02-CE, 03-CE, 04-CE, 05-CE, 06-CE e 07-CE, de autoria do Senador Paulo Bauer, e pela rejeição da emenda oferecida pelo Senador Wellington Dias.	—	Matéria pronta para a Pauta na Comissão (CCJ).
Projeto de Lei do Senado nº 613 de 2011	Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e	03/10/2011	Senadores Lindbergh Farias e Francisco Dornelles	Senado: CCJ e Plenário.	—	—	—	Arquivada: A presente matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	na plataforma continental, e sobre os royalties devidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, e dá outras providências.							encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 624 de 2011	Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.	04/10/2011	Senador Marcelo Crivella	Senado: CCJ e Plenário.	—	—	—	Arquivada: A presente matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 625 de 2011	Dispõe sobre royalties devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção e	5/10/2011	Senadores Francisco Dornelles, Delcídio Amaral, Lindbergh Farias e	Senado: CCJ e Plenário	—	—	—	Arquivada: A presente matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	sobre receita da União de comercialização dos mesmos bens, instituídos pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e sobre participação especial devida sob o regime de concessão, instituído pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.		Ricardo Ferraço					ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 634 de 2011	Dispõe sobre royalties e participação especial devidos em função da produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão no mar territorial, na zona econômica exclusiva e na plataforma continental, e sobre os royalties devidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da	6/10/2011	Senador Lindbergh Farias	Senado: CCJ e Plenário	Relator CCJ: Senador José Pimentel. Relatório: pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos Projetos e, no mérito, pela prejudicialidade de ambos, com fulcro no art. 334, I e II, do Regimento Interno do Senado Federal.	—	—	Matéria pronta para a Pauta na Comissão (CCJ).

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	União e dá outras providências.							
Projeto de Lei do Senado nº 668 de 2011	Acrescenta art. 76-A à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências, e acrescenta art. 61-A à Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências, para	08/11/2011	Senador Ricardo Ferraço	Senado: CCJ	Relator CCJ: Walter Pinheiro. Relatório: pela regimentalidade, constitucionalidade e juridicidade do Projeto.	—	—	Matéria pronta para a Pauta na Comissão (CCJ).

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	designar à Secretaria da Receita Federal do Brasil a devida competência para fiscalizar a apuração, a arrecadação, o lançamento, a cobrança administrativa e o pagamento das participações governamentais tipificadas como royalties, participação especial ou óleo excedente, derivadas da produção e exploração de petróleo e gás natural em regime de concessão ou de partilha de produção.							
Projeto de Lei do Senado nº 2 de 2010	Institui o "royalty-criança" e cria o Fundo Nacional da Educação Básica - FNEB, e dá outras providências.	02/02/2010	Senador Cristovam Buarque	Senado: CE e CAE	Relator CE: Sen. Pedro Simon. Relatório: favorável, com quatro emendas que apresenta. Relator CAE: Sen. Romero Jucá.	Parecer CE: parecer favorável, com as emendas nº 01-CE, 02-CE, 03-CE e 04-CE.	—	Matéria com a relatoria na CAE.
Projeto de Lei do Senado nº 256 de 2009	Altera os arts. 6º e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer que recursos recebidos pela União, a título de royalties pela exploração de petróleo e gás natural na	10/06/2009	Senador Lobão Filho	Senado: CCJ, CCT e Plenário.	Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	camada pré-sal, sejam destinados ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).							encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 8 de 2008	Altera os arts. 47 e 49 da Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997 - Lei do Petróleo, e insere o art. 49-A na mesma lei para destinar parcela dos royalties à conservação da floresta amazônica.	11/02/2008	Senador Cristovam Buarque	Senado: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), CCT e Plenário	Relator CMA: Senador VALDIR RAUPP. Relatório: pela rejeição da matéria Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 104 de 2008	Altera o inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e o parágrafo 4º do art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, para prever distribuição de parcela dos royalties referentes à lavra de petróleo ou gás natural ocorrida em plataforma continental para o custeio da Previdência Social.	27/03/2008	Senador Aloizio Mercadante	Senado: CCJ, CCT e Plenário	Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 116 de	Acrescenta art. 52-A à Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer que os	03/04/2008	Senador Cristovam Buarque	Senado: CE, CCT e Plenário.	Relator CE: Senador Marco Antônio Costa. Relatório: pela aprovação do Projeto.	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
2008	recursos recebidos por Estados e Municípios a título de royalties pela exploração de petróleo serão aplicados, exclusivamente, em ações e programas públicos de educação de base e de ciência e tecnologia.				Relator CCT: Senador Vital do Rêgo.			aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 224 de 2008	Altera a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, que "dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências", para introduzir mudanças nas regras de distribuição dos royalties provenientes da exploração de petróleo e de gás natural na região conhecida como Pré-sal no mar territorial brasileiro.	04/06/2008	Senador João Pedro	Senado: CI, CCT e Plenário.	Relator CI: Senador Heráclito Fortes. Relator CCT: Senador Vital do Rêgo.	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do	Cria o Fundo Nacional do Petróleo para	02/07/2008	Senador Tasso	Senado: CI e CCT.	Relator CI: Senador Francisco Dornelles.	—	—	Arquivada. A matéria é

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
Senado nº 268 de 2008	Formação de Poupança e Desenvolvimento da Educação Básica e altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para determinar nova distribuição dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração de petróleo e gás natural entre os entes federativos.		Jereissati		Relator CCT: Vital do Rêgo			prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 362 de 2008	Altera os arts. 6º e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para estabelecer que recursos recebidos pela União, a título de royalties pela exploração de petróleo na camada de pré-sal, serão destinados parcialmente à área de saúde, à previdência social e ao FUNDEB.	07/10/2008	Senador Paulo Paim	Senado: CAS, CCT e Plenário	Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 458 de 2008	Altera o inciso II do artigo 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, dando nova distribuição de parcela dos royalties referentes à lavra de petróleo ou gás natural ocorrida em plataforma continental.	01/12/2008	Senadora Serys Slhessarenko	Senado: CAE, CCT e Plenário	Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
								encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 166 de 2007	Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. (Critérios de distribuição de royalties).	28/03/2007	Senador João Vicente Claudino	Senado: CAE, CCT, Plenário	Relator CAE: Senador Jefferson Peres. Relatório: pela rejeição do Projeto Relator CCT: Senador Vital do Rêgo	—	—	Arquivada. A matéria é prejudicada em virtude da aprovação de Substitutivo ao PLS 448/2011, que foi encaminhado à Câmara dos Deputados.
Projeto de Lei do Senado nº 270 de 2000	Altera dispositivos da Lei nº 9478, de 06 de agosto de 1997, que dispõe sobre a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios pelo resultado da exploração e da produção de petróleo e gás natural.	13/12/2000	Senador Ricardo Santos	Senado: CAE	Relator CAE: Senador José Agripino. Relatório: favorável ao projeto com a Emenda Nº 1 que apresenta. Relator <i>ad hoc</i> : Senador Romero Jucá. Relatório: A pedido do relator foi retirada a Emenda nº 01. A Comissão aprova o Projeto com a Emenda nº 02-CAE.	Parecer CAE: A Comissão aprova o Projeto com a Emenda nº 02-CAE.	—	Matéria arquivada ao final da 52ª Legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno e do Ato nº 97, de 2002, do Presidente do Senado Federal.
Veto nº 38 de 2012	Veto Parcial aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011 (nº 2.565 2011, na Câmara dos Deputados), que "Modifica as Leis nºs	30/11/2012	Presidente da República	Plenário do Congresso	—	VETO DERRUBADO em sessão conjunta do Congresso de 6/3/13.	—	Arquivado.

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha".							
Projeto de Emenda à Constituição 220/2012	Acrescenta dois parágrafos ao art. 20 da Constituição Federal, para destinar os recursos da participação no resultado ou da compensação financeira às áreas de educação, ciência e tecnologia, saúde, segurança, meio ambiente, defesa nacional, energia e infraestrutura.	21/11/2012	Deputado Newton Lima	Câmara: CCJ e Plenário	—	—	—	13/5/13: Indeferido o REQ 7675/13, conforme despacho do seguinte teor: "Indefiro, nos termos do art. 142 do RICD, o pedido contido no Requerimento n. 7.675/2013, porquanto a

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
								Proposta de Emenda à Constituição n. 220/2012 e a Proposta de Emenda à Constituição n. 545/2006 tratam de matérias correlatas. Publique-se. Oficie-se.
Projeto de Lei da Câmara nº 4711 de 2012	Determina que os recursos oriundos da distribuição dos Royalties do Petróleo e Participação Especial sejam obrigatoriamente aplicados em Educação.	13/11/2012	Deputado Otávio Leite	Câmara: Proposição sujeita à apreciação do Plenário	—	—	—	10/4/2013: Apense-se à(ao) PL-4671/2012. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Ordinária
Projeto de Lei da Câmara nº 3106 de 2012	Dispõe sobre a divisão dos royalties devidos pela produção de petróleo e gás natural em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas localizadas na plataforma continental.	02/02/2012	Deputado Roberto de Lucena	Câmara: Plenário	—	—	—	Declarado prejudicado em face da aprovação do PL nº 2.565/2011, principal.
Projeto de Lei da Câmara	Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de	13/09/2011	Deputado Júlio César	Câmara: Comissão de Minas e	—	—	—	Declarado prejudicado em face da

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
nº 2252 de 2011	petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção e sobre a distribuição dos royalties e da participação especial devidos pelo titular de área situada no pré-sal contratada sob o regime de concessão e sobre a distribuição dos royalties devidos pela Petróleo Brasileiro S.A - Petrobras referente às áreas objeto do contrato de cessão onerosa celebrado entre a União e essa estatal, e dá outras providências.			Energia e Plenário				aprovação do PL nº 2.565/2011, principal.
Projeto de Lei nº 8051 de 2010	Dispõe sobre os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, instituído pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para os Estados,	31/12/2010	Presidente da República	Câmara: Comissão de Minas e Energia (CME) e Plenário.	—	—	—	Declarado prejudicado em face da aprovação do PL nº 2.565/2011, principal.

Tipo de Ato	Ementa	Data de apresentação	Autor	Tramitação	Relator/ Parecer/ Relatório ²²⁷	Pareceres	Vetos	Andamento em 30-Set-2014
	Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, e dá outras providências.							
Projeto de Lei da Câmara nº 4476 de 2008	Dispõe sobre a destinação dos royalties incidentes sobre produção de petróleo e gás natural nos termos que especifica (ações e programas públicos de educação e ciência e tecnologia).	10/12/2008	Deputado Henrique Fontana	Câmara: CME e Plenário.	—	—	—	Declarado prejudicado em face da aprovação do PL nº 2.565/2011, principal.
Projeto de Lei da Câmara nº 1678 de 2003	Obriga os Estados, Territórios e Municípios a aplicarem 20% (vinte por cento) da arrecadação em royalties do petróleo, na proteção ao meio ambiente.	12/08/2003	Dep. Eduardo Paes	—	—	—	—	Devolvido ao autor, nos termos do artigo 137, § 1º do RI.
Projeto de Lei da Câmara nº 1550 de 1989	Dispõe sobre a participação dos estados, do distrito federal e dos órgãos da administração direta da união, no resultado da exploração do petróleo (artigo 20, parágrafo primeiro da constituição federal).	23/02/1989	Dep. Jorge Arbage	Câmara: CCJC, CME e Plenário	Relator CCJC: Dep. Aloysio Chaves. Parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa. Relator CME: Dep. Antonio Perosa.	Parecer CCJC: pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.	—	Prejudicado pela aprovação da emenda aglutinativa ao PL nº 3931/89.

TABELA 2 – PROCESSOS JUDICIAIS RELEVANTES

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
ADI 4917 – Medida Cautelar	Governador do Estado Rio de Janeiro	Presidente da República e Congresso Nacional	Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade	15/3/2013	Ministério Público Federal. <i>Amici curiae</i> : Rio Grande do Sul; Paraíba; Alagoas; Mato Grosso do Sul; Goiás; Bahia; Paraná; Confederação Nacional de Municípios – CNM; Associação dos Municípios Excluídos do Rol dos Receptores de Royalties do Petróleo e Gás – Amroy; Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro – Ompetro; Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – Abramt; Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro; Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de	Medida cautelar deferida 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. DJE de 20/3/2013.	Petição inicial. Agravamento Regimental - Petição: 13693 Data: 25/03/2013	Autos conclusos à Relatora para apreciar petição protocolada por <i>amicus curiae</i> .

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
					Santos – Amprogás; Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Associação dos Municípios Sede de Pontos de Entrega e/ou Recebimento de Gás Natural – AMPEGAS.			
ADI 4917	Governador do Estado Rio de Janeiro	Presidente da República e Congresso Nacional	Ação Direta de Inconstitucionalidade	15/03/2013	Ministério Público Federal. <i>Amici curiae</i> : Rio Grande do Sul; Paraíba; Alagoas; Mato Grosso do Sul; Goiás; Bahia; Paraná; Confederação Nacional de Municípios – CNM; Associação dos Municípios Excluídos do Rol dos Recebedores de Royalties do Petróleo e Gás – AMROY; Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro – OMPETRO; Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – ABRAMT; Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Estado do Rio de Janeiro; Associação dos Municípios Produtores	Decisão que admite o ingresso da Assembleia Legislativa de São Paulo na ADI, como <i>amicus curiae</i> . DJE de 8/8/2013. Decisão que admite o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul; do Estado da Paraíba; do Estado de Alagoas; da CNM; da AMROY; da OMPETRO; do Estado do Mato Grosso do Sul e do Estado de Goiás; da ABRAMT; da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção do Estado do Rio de Janeiro - OAB-RJ; da AMPROGÁS; do Estado do Paraná e do Estado da Bahia na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, como <i>amici curiae</i> e indeferimento do pedido formulado pelo	Petição inicial. Informações da Mesa do Congresso Nacional - Petição: 65324 Data: 19/12/2013 Informações da AGU - Petição: 65451 Data: 20/12/2013 19/05/2014 - Parecer nº 1.947-AsJConst/SAJ, PGR - Opina pelo conhecimento parcial da ação e, no mérito, pela procedência	Autos conclusos à Relatora para apreciar petição protocolada por <i>amicus curiae</i> .

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
					de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos – AMPROGÁS; Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo; Associação dos Municípios Sede de Pontos de Entrega e/ou Recebimento de Gás Natural – AMPEGAS.	Instituto dos Auditores Fiscais do Estado da Bahia – IAF. DJE de 8/8/2013. Decisão que admite o ingresso da AMPEGÁS na Ação Direta de Inconstitucionalidade, como <i>amicus curiae</i> . DJE de 7/8/2014.	parcial do pedido. Petição: 22657	
ADI 4916	Governador do Estado do Espírito Santo	Presidente da República e Congresso Nacional	Ação Direta de Inconstitucionalidade	15/03/2013	Ministério Público. <i>Amici curiae</i> : Estado do Rio Grande do Sul, Estado da Paraíba, Estado da Bahia, Confederação Nacional de Municípios– CNM, Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – ABRAMT e Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos –	Nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, requisita, com urgência e prioridade, informações sobre o alegado, relativamente à medida cautelar requerida, da Presidenta da República e do Presidente do Congresso Nacional, no prazo máximo de cinco dias (caput do art. 10 da lei 9.868/1999) e, simultaneamente, manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, essas no prazo máximo de três dias (§ 1º do art. 10 da Lei n. 9.868/1999). DJE de 21/5/13.	Informações da AGU - Petição: 15671 Data: 8/4/2013 Informações da Mesa do Congresso Nacional - Petição: 15680. Data: 8/4/2013. Parecer nº 9804/RG, PGR, 08/04/2013 - Opina pelo referendo da liminar concedida. Dat	Distribuídas cópias do Relatório aos Exmos. Srs. Ministros, como determina o art. 172 do Regimento Interno.

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
					AMPROGÁS.	Decisão que admite o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul; do Estado da Paraíba; do Estado da Bahia; da CNM; da ABRAMT; e da AMPROGÁS na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, como <i>amici curiae</i> (art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99), observando-se, quanto à sustentação oral, o art. 131, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (alterado pela Emenda Regimental n. 15/2004). DJE de 31/7/13.	a 9/4/2013.	
ADI 4918	Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	Presidente da República e Congresso Nacional	Ação Direta de Inconstitucionalidade	15/03/2013	Ministério Público. <i>Amici curiae</i> : Rio Grande do Sul, Paraíba, Bahia, Confederação Nacional de Municípios– CNM, Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – ABRAMT e Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem,	Nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, requisita, com urgência e prioridade, informações sobre o alegado, relativamente à medida cautelar requerida, da Presidenta da República e do Presidente do Congresso Nacional, no prazo máximo de cinco dias (caput do art. 10 da lei 9.868/1999) e, simultaneamente, manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, essas no prazo máximo de três dias (§ 1º do	Informações da AGU - Petição: 15672 Data: 8/4/2013 Informações da Mesa do Congresso Nacional - Petição: 15686. Data: 8/4/2013. Parecer nº 9804/RG, PGR, 08/04/2013 -	Distribuídas cópias do Relatório aos Exmos. Srs. Ministros, como determina o art. 172 do Regimento Interno.

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
					Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos – AMPROGÁS.	art. 10 da Lei n. 9.868/1999). DJE de 21/5/13. Decisão que admite o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul; do Estado da Paraíba; do Estado da Bahia; da CNM; da ABRAMT; e da AMPROGÁS na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, como <i>amici curiae</i> (art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99), observando-se, quanto à sustentação oral, o art. 131, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (alterado pela Emenda Regimental n. 15/2004). DJE de 31/7/13.	Opina pelo referendo da liminar concedida. Petição: 15859. Data 9/4/2013.	
ADI 4920	Governador do Estado de São Paulo	Presidente da República e Congresso Nacional	Ação Direta de Inconstitucionalidade	15/03/2013	Ministério Público. <i>Amici curiae</i> : Rio Grande do Sul, Paraíba, Bahia, Confederação Nacional de Municípios– CNM, Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – ABRAMT e Associação dos Municípios	Nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, requisita, com urgência e prioridade, informações sobre o alegado, relativamente ao requerimento de medida cautelar, da Presidenta da República e do Presidente do Congresso Nacional, no prazo máximo de cinco dias (caput do art. 10 da lei 9.868/1999) e, simultaneamente,	Petição inicial – Petição: 11768 Data: 15/03/2013. Informações da AGU - Petição: 15673 Data: 08/04/2013. Informações da Mesa do	Distribuídas cópias do Relatório aos Exmos. Srs. Ministros, como determina o art. 172 do Regimento Interno.

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
					<p>Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos – AMPROGÁS.</p>	<p>manifestação do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República. DJE de 25/3/13.</p> <p>Decisão que admite o ingresso do Estado do Rio Grande do Sul; do Estado da Paraíba; do Estado da Bahia; da Confederação Nacional de Municípios – CNM; da Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural – ABRAMT; da Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Áreas de Tancagem, Estação de Bombeamento e Zona de Influência da Bacia de Santos - AMPROGÁS na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, como amici curiae (art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868/99), observando-se, quanto à sustentação oral, o art. 131, § 3º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. DJE de 31/7/13.</p>	<p>Congresso Nacional - Petição: 15689 Data: 08/04/2013</p> <p>- Parecer n.9804/RG, PGR, 08/04/2013 - Opina pelo referendo da liminar concedida. Petição 15860. Data: 09/04/2013</p>	

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
MS 31816 /DF – Medida Cautelar	Deputado Alessandro Lucciola Molon	Congresso Nacional e Presidente do Congresso Nacional	Medida Cautelar em Mandado de Segurança	13/12/2012	Ministério Público Federal	<p>Decisão monocrática: Liminar deferida, <i>inaudita altera parte</i>, para determinar à Mesa Diretora do Congresso Nacional que se abstenha de deliberar acerca do veto parcial nº 38/2012 antes que se proceda à análise de todos os vetos pendentes com prazo de análise expirado até a presente data, em ordem cronológica de recebimento da respectiva comunicação, observadas as regras regimentais pertinentes. Cumpra-se imediatamente por Oficial de Justiça. DJE de 18/12/2012.</p> <p>O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo regimental, vencidos os Ministros Luiz Fux (Relator), Marco Aurélio, Celso de Mello e Joaquim Barbosa (Presidente). Redigirá o acórdão o Ministro Teori Zavascki. DJE de 10/05/2013.</p>	<p>Interposto Agravo Regimental em 18/12/2012</p> <p>26/04/2013 - Ministério Público Federal - Apresenta parecer, opinando pelo reconhecimento da prejudicialidade e do mandado de segurança ou, superada a preliminar, pela denegação da segurança. Petição 19464.</p>	Baixa ao arquivo do STF em 27/9/2013
MS 31816 /DF	Alessandro Lucciola Molon	Congresso Nacional e Presidente do	Mandado de Segurança	13/12/2012	Ministério Público Federal	Decisão que julga prejudicado o mandado de segurança, diante da perda	—	Baixa ao arquivo do STF em 27/9/2013

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
		Congresso Nacional				superveniente de seu objeto. DJE de 26/8/2013.		
MS 31.814/DF	Luiz Lindbergh Farias Filho e Leonardo Carneiro Monteiro Picciani	Presidente do Congresso Nacional e Presidente do Senado Federal.	Mandado de Segurança	12/12/2012	—	Decisão que julga prejudicado o mandado de segurança, diante da perda superveniente de seu objeto. DJE de 23/8/2013.	—	Baixa ao arquivo do STF em 27/9/2013.
MS 31828 / DF	Ana Rita Esgario, Carlos Humberto Mannato, Cesar Roberto Colnaghi, Iriny Nicolal Corres Lopes, Ricardo De Rezende Ferração, Jorge Silva, Lauriete Rodrigues Pinto, Paulo Roberto Foletto, Audifax Charles	Presidente do Congresso Nacional	Mandado de Segurança	17/12/2012	—	Decisão que julga prejudicado o mandado de segurança, diante da perda superveniente de seu objeto. DJE de 23/8/2013.	—	Baixa ao arquivo do STF em 16/9/2013.

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
	Pimentel Barcelos, Magno Pereira Malta, Welington Coimbra e Sueli Rangel Silva Vidigal.							
MS 31938 / DF	Ricardo de Rezende Ferraço e Luiz Lindbergh Farias Filho	Presidente do Senado Federal e Vice-Presidente da Câmara dos Deputados	Mandado de Segurança	6/3/2013	—	Decisão que julga prejudicado o mandado de segurança, diante da perda superveniente de seu objeto. DJE de 23/8/2013.	Informações - Petição: 13314 Data: 22/03/2013	Baixa ao arquivo do STF em 19/9/2013.
MS 31031 / DF	Anthony William Garotinho, Matheus de Oliveira, Arolde de Oliveira, Andréia Almeida Zito dos Santos, Romário de Souza Faria, Neilton Mulim da	Presidente da Câmara dos Deputados, Câmara dos Deputados, Mesa da Câmara dos Deputados	Mandado de Segurança	29/11/2011	—	Decisão que julga prejudicado o mandado de segurança, diante da perda superveniente de seu objeto. DJE de 26/8/2013.	10/02/2012 - OF. N. 51/SGM/P/2012, Câmara dos Deputados - presta informações em atenção ao ofício nº187/p. 10/02/2012 - (Petição eletrônica com certificação digital) união -	Baixa ao arquivo do STF em 25/9/2013.

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
	Costa, Adilson Soares, Wanderley Alves de Oliveira, Benedita Souza da Silva Sampaio, Otávio Santos Silva Leite, Sueli Rangel Silva Vidigal, Paulo Cesar da Guia Almeida, Edson Santos de Souza, Hugo Leal Melo da Silva, Fernando Antônio Ceciliano Jordão, Washington Reis de Oliveira, Audifax Charles Pimentel						requer ingresso no feito e intimação pessoal.	

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
	Barcelos, Simão Sessim, Lauriete Rodrigues de Almeida, Cesar Colnago, Miro Teixeira, Adrian Mussi Ramos, Jorge de Oliveira, Paulo Roberto Foletto, Liliam Sá de Paula, Aureo Lidio Moreira Ribeiro, Felipe Leone Bornier de Oliveira, Aluizio dos Santos Junior, Jorge Silva, Cesar Humberto Mannato, Cesar							

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
	Roberto Colnaghi, Alexandre José Santos, Francisco José D'Angelo Pinto, Filipe de Almeida Pereira, Francisco Floriano de Souza Silva, Glauber de Medeiros Braga, Jair Messias Balsonaro, Marcelo Viviani Gonçalves, Ricardo de Rezende Ferraço, Paulo Feijó, Walney da Rocha Carvalho, Eduardo Cosentino Cunha, Stepan Nercessian, Rodrigo							

Nº da Ação	Demandante	Demandado	Tipo de Ação	Data ajuizamento	Outros atores processuais	Decisões judiciais	Peças processuais	Andamento em 30 set. 2014
	Felinto Ibarra Epitácio Maia, Edson Ezequiel de Matos, Nelson Roberto Bornier de Oliveira, Rosilda de Freitas, Jandira Feghali, Camilo Cola e Wellington Coimbra.							

TABELA 3 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO LEGISLATIVO: FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
L1	Modificações no quadro fático: descoberta do pré-sal, aumento da produção, valorização do produto		O Econômico²²⁹.
	“O volume de recursos envolvidos é grande e crescente. Em 2010, royalties e participação especial geraram, em conjunto, quase R\$22 bilhões para os cofres públicos. Os cenários mais moderados preveem R\$60 bilhões para 2020. Cenários mais otimistas chegam a prever até R\$100 bilhões anuais na virada da próxima década.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário (ao PLS nº 448/2011 e outros) ²³⁰ – p. 12	O Econômico.
	A receita gerada pela exploração do petróleo, em 1998, após a Lei nº 9.478/97, era de R\$ 283 milhões, enquanto que em 2010 foi de R\$ 21,6 bilhões. Só foram descobertas 28% das reservas de pré-sal, restando 78% para serem exploradas.	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 45	O Econômico.
	“Há um conjunto de novos campos, ano a ano. Este ano, por exemplo, de 2011, são mais 150 mil ou 160 mil de campos novos a se somarem àqueles 2 milhões do ano passado. E vamos chegar a, mais ou menos, 2,4 milhões no próximo ano; a 4 milhões, pela previsão, em 2017; e a 6 milhões de barris em 2020 – que estimei para 2022, pois sou até um pouco mais pessimista do que a própria EPE.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42818.	O Econômico.
	O forte aumento do preço do petróleo em âmbito internacional (valorização do produto) fez com que as receitas aumentassem consideravelmente, o que justifica a redistribuição.	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 11	O Econômico.
L2	As regras de distribuição previstas na Lei nº 9.478/97 são injustas porque geram hiperconcentração de recursos em poucos entes federativos		O Jurídico (não dogmático), econômico e federativo.
	“As regras atuais, estabelecidas na Lei nº 9.478, de 1997, dão aos Estados e Municípios produtores cerca de 60% dos royalties e 50% da participação especial. À União cabe 30% dos royalties e os outros 50% da participação especial. Para todos os demais Estados e Municípios são destinados menos de 10% dos royalties, e nada da participação especial. Trata-se de uma distribuição claramente injusta.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 11-12.	O Jurídico (não dogmático), econômico e federativo.
	“Em 2010, somente o Rio de Janeiro, considerando o Estado e seus Municípios, arrecadou R\$4,3 bilhões de royalties, 67% dos royalties distribuídos aos Estados e Municípios, e R\$5,5 bilhões de participação especial, mais de 90% da participação especial distribuída aos entes subnacionais.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42851	O Econômico e federativo.
	“Vimos que a proposta que apresentamos atende aos interesses da União e não prejudica Estados e Municípios produtores. Devemos ressaltar, por fim, que a distribuição proposta na tabela acima é também	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 17	O Econômico e federativo.

²²⁸ **Legenda:** Fundamentos respaldados nas visões dominantes do direito constitucional brasileiro = VD, os quais incluem: fundamentos de origem neoconstitucionalista = Neo, fundamentos jurídicos dogmáticos e fundamentos jurídico historicistas.

Fundamentos de outra natureza = O, os quais incluem: fundamentos econômicos, ambientais, jurídicos (não dogmáticos) e federativos.

²²⁹ Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

²³⁰ Parecer nº 1.109/2011 ao PLS nº 448/2011 e outros. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98278&tp=1>>. Acesso em 25 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	uma solução para os mais de 5.000 Municípios que têm direito a uma parte da riqueza da nação, independentemente de sua localização geográfica e que, atualmente, recebem somente algo em torno de 6% dos royalties e, absolutamente nada das receitas da participação especial. De acordo com nossas previsões, o fundo especial destinará para a totalidade dos Municípios, já em 2012, o equivalente a R\$4 bilhões, que serão distribuídos de acordo com o mesmo critério de rateio do FPM. Isso representa um aumento de quase sete vezes em relação aos valores de 2010.”		
	“O fundo especial também destinará R\$4 bilhões a todos os Estados e ao Distrito Federal, já em 2012. Isso beneficiará diretamente os 17 Estados (além do Distrito Federal) que, atualmente, encontram-se praticamente alijados do processo de distribuição das receitas de petróleo. Em 2010 o fundo especial destinou a todos os Estados somente R\$160 milhões.	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 18.	O Econômico e federativo..
	“Sobre os recursos destinados aos Municípios produtores, confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque do petróleo, julgamos importante limitar suas receitas com royalties e participação especial, para evitar a concentração de recursos em poucos entes. Atualmente, há verdadeiras aberrações, com Municípios arrecadando mais de R\$1 bilhão por ano com royalties e participação especial.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 19.	O Econômico e federativo..
	“Isto é o que aconteceu em 2010. Tivemos, em 2010, R\$8,6 bilhões para a União, de um total de R\$21,6 bilhões; R\$9,8 bilhões ficaram com o Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios; R\$900 milhões, com o Espírito Santo; R\$700 milhões, com todos os demais Estados do Brasil; e R\$1,6 bilhão, com todos os Municípios do Brasil. Por que coloco isso? Para mostrarmos claramente: é razoável que, tratando-se de uma riqueza de petróleo em mar, que pertence a todos os brasileiros, possamos manter uma regra em que 80% fiquem com um Estado brasileiro? Creio que não. Creio que o bom senso não leva a isso.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42818.	O Econômico e federativo.
L3	Produção em mar cada vez mais longe da costa, o que atenua os impactos		O Econômico e ambiental.
	“A perpetuação do quadro atual torna-se ainda mais grave diante de dois fatos. O primeiro é que a maior parte da produção tende a ocorrer a dezenas, ou mesmo centenas de quilômetros da costa. Torna-se, assim, cada vez mais tênue a relação entre a produção e o impacto [econômico e ambiental] sobre o Município ou o Estado confrontante.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 12.	O Econômico e ambiental.
L4	A nova sistemática de distribuição não implicará queda substancial nas receitas dos entes produtores, confrontantes e afetados		O Econômico.
	“Considerando o aumento de arrecadação previsto, de R\$20,7 bilhões em 2010 para R\$28 bilhões em 2011, considerando somente os royalties e participação especial decorrentes da produção em mar, a redistribuição que estamos propondo permite que os Estados confrontantes venham, efetivamente, a ter ganhos já em 2012, comparativamente àquilo que receberam em 2010. Mais precisamente, os Estados confrontantes arrecadaram R\$7 bilhões em 2010. De acordo com as nossas projeções, sua arrecadação subirá para R\$7,7 bilhões em 2012. No agregado, estados e municípios confrontantes e afetados por	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 16-17.	O Econômico.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	operações de embarque e desembarque de petróleo deverão arrecadar R\$11,1 bilhões em 2012, praticamente os mesmos R\$11,4 bilhões que arrecadaram em 2010. Em 2013 a arrecadação deverá atingir R\$11,9 bilhões e continuar crescendo, e chegar a quase R\$20 bilhões em 2020. (...) Dessa forma, nossa proposta é que os entes produtores não percam. Pelo contrário, verão suas receitas crescer até o final desta década. À medida que a produção aumentar – e, até 2020, deve praticamente triplicar em relação a 2010, os produtores continuarão ganhando, embora suas receitas irão crescer mais lentamente do que cresceriam se não houvesse alterações no marco regulatório.”		
	Os Estados confrontantes receberam R\$ 7,15 bilhões em 2010 e R\$ 8,5 bilhões em 2011; em 2012, de acordo com a nova sistemática de distribuição receberão R\$ 7,7 bilhões; em 2013, os produtores já recuperam e recebem R\$ 8,3 bilhões; em 2014, R\$ 9 bilhões; em 2015, R\$ 9,6 bilhões; e, 2016, R\$ 11,3 bilhões; em 2017, R\$ 12 bilhões; em 2018, R\$ 12,8 bilhões; em 2019, quase R\$ 14 bilhões; em 2020, quase R\$ 16 bilhões; em 2021, quase R\$ 18 bilhões, ou seja, os produtores continuam ganhando em termos reais, só diminui a velocidade de apropriação desses recursos.	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 51-52.	O Econômico.
L5	A Lei nº 12.734 não implica quebra contratual		O Jurídico (não dogmático).
	“O contrato é entre a União e a empresa de petróleo. Esse contrato estabelece a alíquota dos royalties, as regras de cálculo da participação especial, mas é silente no que diz respeito à distribuição dessas receitas. E nem poderia ser diferente! O que interessa para a empresa de petróleo é o valor que paga à União; a forma como esses recursos são distribuídos é irrelevante.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 14.	O Jurídico (não dogmático).
	Também deve-se afastar a alegação de que a edição de lei determinando novos critérios de distribuição da renda do petróleo configure quebra de contrato. Isso porque o contrato de exploração e desenvolvimento de uma jazida petrolífera é firmado pela União, por intermédio da ANP, com as empresas de petróleo. Nem os estados nem os municípios são parte no mencionado contrato.	Parecer apresentado em Plenário ao PL nº 2565/11 ²³¹ – p. 134.	O Jurídico (não dogmático).
	“O contrato dos royalties do Espírito Santo não existe. O que existe, em termos legais (...) é um contrato entre a empresa de petróleo contratante e a União. E esse é o contrato da União, através da ANP, hoje e amanhã, da empresa específica do consórcio, e o contratante.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42880.	O Jurídico (não dogmático).
	“Há uma questão que é muito séria: muitos dizem que não se pode mexer nos <i>royalties</i> quando se trata do “petróleo velho”, porque isso é romper contrato. Os contratos são entre a empresa de petróleo e a União. O que nós vamos discutir não é rompimento de contrato; nós vamos discutir uma lei que já foi alterada, no mínimo, quatro vezes por esta Casa. Então, não é rompimento de contrato.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs ²³² – p. 94.	O Jurídico (não dogmático).

²³¹Parecer apresentado em Plenário ao PL nº 2565/11. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=98278&tp=1>>. Acesso em 25 fev. 2015.

²³² Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/em0611121000.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
L6	As novas regras de distribuição estabelecem compensação aos entes produtores, confrontantes e afetados ao destinar alíquotas distintas dos não produtores para eles		O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“Felizmente, esse desacordo com a Constituição pode ser facilmente sanado; basta garantir aos entes produtores alguma forma de compensação. Nesse sentido, o substitutivo apresentado estipula percentuais dos royalties e da participação especial que serão direcionados aos entes produtores. Os percentuais foram escolhidos de forma a lhes garantir uma receita de R\$11,1 bilhões em 2012, supondo, de forma bastante realista, uma arrecadação de royalties de R\$13 bilhões, e de participação especial de R\$15 bilhões.”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 15.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
L7	A nova sistemática de partilha possibilitará a redução das desigualdades regionais e sociais, bem como o desenvolvimento nacional		O Federativo e econômico.
	“Não é possível os Municípios brasileiros ficarem de mãos estendidas, os prefeitos e as prefeitas deste País afora, sobretudo os do interior. No meu Estado [Tocantins], por exemplo, a maior renda dos pequenos Municípios é FPM, nem ICMS têm – muito pouco, muito pequeno; mal conseguem pagar a folha de pagamento. E eu sei o quanto é gratificante quando nós chegamos a um Município e podemos apontar para um posto de saúde e, muitas vezes, dizer que aquele posto de saúde foi fruto do trabalho nosso, porque é assim que o eleitor pensa, sobretudo aquele que está na miséria, precisando de apoio do governo ou dos seus representantes. (...)Sou um daqueles que defendem o novo pacto federativo, com melhor distribuição de recursos para os Municípios, porque a Constituição de 88 deu muita tarefa, muita missão para os Municípios, mas não deu dinheiro suficiente para bancar as demandas que os Municípios brasileiros têm, sobretudo os pequenos Municípios.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42825.	O Federativo e econômico.
	“É graças a esse vigoroso crescimento da renda do petróleo que estou convencido que os critérios de repartição propostos no substitutivo anexo vão dar expressiva contribuição para promoção do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais.”	Parecer apresentado em Plenário ao PL nº 2565/11 – p. 136.	O Federativo e econômico
	“Esses recursos, bem utilizados e gerenciados adequadamente, poderão conduzir o Brasil rumo a um estágio avançado de desenvolvimento econômico e social, com a erradicação plena da fome e da miséria num curto de espaço de tempo. Com tais objetivos, a Lei nº 12.351, de 2010, que dispõe sobre a exploração e a produção do petróleo, instituiu o Fundo Social, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fundo de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42827.	O Federativo e econômico.
	“Não é possível reduzir essas desigualdades sociais, regionais, econômicas, sem que os bens naturais deste País, sem que as riquezas naturais deste País possam ser usufruídas por toda a sua população. Não temos apenas uma língua em comum. Nós somos um território, o Estado é parte desta Nação. Portanto, não é justo que nós continuemos a ter o que temos hoje, a elevada concentração de apropriação de recursos decorrentes da produção e comercialização do petróleo para pouquíssimos Estados e pouquíssimos Municípios”.	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42835.	O Federativo.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	“Recebo com prazer o aparte de V. Ex ^a , mas devo dizer que estava me referindo exatamente a esse período da transição, porque os Estados que hoje estão desequilibrados e ainda vivendo numa situação de subdesenvolvimento grave, enquanto outros têm crescido e se desenvolvido, precisam desses recursos agora; o Brasil não pode se dar ao luxo de continuar a crescer de forma desigual, todos temos que aproveitar, e todos os brasileiros têm que ter direito a fazer parte desse processo de desenvolvimento que aconteceu nestes últimos oito anos.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42836	O Federativo.
	“Como eliminar desigualdades regionais, se a exploração de riquezas que a Constituição diz que são da União, portanto, são de todo o País, podem ficar só na mão de dois, três, quatro ou cinco Estados? Isso se aplica também, de modo semelhante, à questão dos minérios, e não só o petróleo.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42838.	O Federativo.
	“Isto aqui vai significar muito mais para eles. No debate de ontem e de hoje aqui, conseguimos fazer com que esses cinco mil e poucos municípios se sentem à mesa e tenham o direito de comungar, quer dizer, a essa comunhão nacional, do petróleo é nosso. Que coisa linda isso!”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42954.	O Federativo.
	“O meu Estado, Presidente, encravado no Nordeste brasileiro, o meu Estado, que é o penúltimo da Federação, aguardava por isso há muitos anos. E hoje tomamos a decisão que vai ao encontro das necessidades dos Estados pobres do Brasil, de que essa riqueza imensa, agora sim, será subdividida por todos. E ouvi quando os representantes do Rio de Janeiro, com especialidade desse cacique da política nacional, que é o Ministro Dornelles, traziam aqui uma conta nova, uma conta nova que não se paga tanto quanto deveriam pagar, e essa conta nova não pode ser colocada agora à margem do processo. Vamos continuar perseguindo para que tenhamos mais recursos para atender os Estados que estão reclamando e os Estados que não tinham absolutamente nada.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42954.	O Federativo.
	“O Nordeste e o Norte foram desigualmente tratados ao longo da história deste País. A hora de recuperar, de conceder melhorias a essas Regiões é agora, quando o Brasil passa por um momento extremamente pródigo, com o pré-sal. Por que não distribuir melhor? (...) Entendemos o <i>jus spemandi</i> (sic) de alguns Estados, mas não podemos aceitar isso, sob pena de mantermos o <i>status</i> da desigualdade. Basta olharmos a história do Brasil, desde a implantação da indústria automobilística, da siderurgia. Tudo isso contemplou o Sul e o Sudeste, principalmente o Sudeste, deixando as regiões mais pobres absolutamente descobertas.	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs ²³³ – p. 13.	O Federativo e econômico.
L8	A nova sistemática de partilha observa o pacto federativo, pois contribui para o equilíbrio da federação e para a harmonia entre os entes políticos		O Federativo.
	“Quero dizer a Vossa Excelência, Senador José Sarney, e o faço por um dever de justiça, que estamos, nesta data, a partir de agora, iniciando o novo de muitos, ou de muitas decisões neste Poder, que buscarão, Paulo Davim, justiça social, equilíbrio federativo, harmonia entre os Estados, que são princípios basilares	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 43.	O Federativo.

²³³ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs²³³. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EV0611121620.pdf>>. Acesso em 27 f²³³ev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento ²²⁸
	e constitucionais.”.		
	“V. Ex ^a , Senador José Sarney, teve a capacidade de equilibrar situações, e hoje nós caminhamos para inaugurar uma decisão, sem dúvida alguma, senhoras e senhores brasileiros, Senadores amigos, de fundamental importância para o pacto federativo, para o equilíbrio social a partir do econômico. E a mim foi dada essa missão. Está cumprida, Sr. Presidente. Aqui está o nosso relatório. Aqui se encontram 41 páginas de discussão, de análise e debates que quero fazer com os Srs. Senadores. Aqui se encontra, certamente, não o projeto ideal que eu queria, mas o projeto possível de ser alcançado. E graças a aliados, graças a parceiros, a partir do meu Partido, o PMDB, e principalmente a duas figuras às quais quero prestar a minha homenagem pelo trabalho que desenvolveram ao longo de todo esse processo.”	Sessão do Senado Federal de 18/10/11 ²³⁴ – p. 42546-42547	O Federativo.
L9	O petróleo é finito e por isso sua receita deve ser usada em prol de toda a nação e das futuras gerações		O Federativo e econômico
	“Quero pedir, concluindo, que tragam o debate nacional e não apenas estadual aqui para dentro; tragam um compromisso com as próximas gerações e não apenas com a atual; façamos um pacto federativo com o Brasil, com as crianças de hoje e as do futuro e não apenas com cada um de nossos Estados.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42821	O Federativo.
	“Entre as experiências que mais se destacam, está justamente a do Estado do Alasca, pois, em 1976, o então Governador Jay Hammond propôs à Assembleia Legislativa daquele Estado uma emenda à Constituição que destinava pelo menos 25% de toda a receita dos royalties sobre a exploração de recursos naturais para um fundo que a todos pertenceria e que foi aprovado por todo o povo, em referendo popular. Aqueles recursos passaram a ser investidos em títulos de renda fixa, em ações de empresas dos Estados Unidos, em empreendimentos imobiliários e em outros títulos, inclusive ações de empresas internacionais, como as do Brasil. Os lucros passaram a reverter em benefício de todos os seus habitantes. (...) os habitantes daquele Estado encontraram uma maneira de converter um recurso não renovável, o petróleo, em recurso completamente renovável para ser utilizado ao longo de várias gerações”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42827.	O Federativo e econômico.
	“Concluo, lembrando que o Senador Ferraço falou em partilha. Caramba, estamos falando tanto em partilha entre nós! Vamos partilhar com as gerações futuras! Vamos tratar-nos como uma coisa só: o Brasil! E tratar como Brasil não só os brasileiros de hoje, mas também os do futuro. Não vamos repetir o erro que fizemos, sem culpa nossa porque éramos colônia, e que Portugal fez conosco: queimar o ouro que a terra brasileira teve durante algumas décadas.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42832.	O Federativo
	“Então, ter um projeto nacional, olhar o horizonte do Brasil, cuidar da educação, da tecnologia, da formação de homens e mulheres, principalmente os mais pobres, que precisam ter acesso à educação, à formação, ao conhecimento, é preparar o Brasil para o futuro. O Brasil tem como horizonte a de um País que está em pleno desenvolvimento econômico e social, por isso precisa preparar seu povo para o conhecimento, para a tecnologia, porque essa é a demanda mundial”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 64.	O Econômico e federativo

²³⁴ Diário do Senado Federal de 19/10/11, p. 42546-42547. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/10/2011&paginaDireta=42544>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	“O petróleo é finito, ele vai acabar. E nós precisamos utilizar essa riqueza, esse patrimônio que pertence ao povo brasileiro para prepararmos a população jovem para o futuro, para enfrentar os desafios da ciência e da tecnologia e contribuir com o desenvolvimento do País.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 93.	O Econômico
	“Como o petróleo é um recurso natural não renovável, com data para esgotar as suas reservas, os recursos financeiros resultantes de sua exploração devem ser usados sabiamente, de modo a se incorporarem ao patrimônio humano do País.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 110.	O Econômico.
	“Os recursos do petróleo são finitos. É necessário, pois, garantir que seu aproveitamento não fique restrito à atual geração. As gerações futuras também têm direito de usufruir dessa riqueza.”	Parecer do Senado ao PLC nº 41/13 (Parecer de Plenário) ²³⁵ – p. 5	O Econômico.
	“Investir em educação e inovação é a melhor opção para aplicar os recursos do petróleo. Todos sabemos que o petróleo é um recurso não renovável. Devemos ter a responsabilidade, portanto, de utilizar a renda que o petróleo nos proporciona para criar uma fonte permanente de riqueza. Como se sabe, a educação e inovação são a mola do desenvolvimento.”	Projeto de Lei do Senado nº 594/11 ²³⁶ - p. 10.	O Econômico.
L10	O petróleo gera muito mais riqueza do que outros minérios		O Econômico.
	“Este ano Minas Gerais vai receber menos de 200 milhões de reais de <i>royalties</i> do minério, enquanto o Estado do Rio de Janeiro vai receber quase 20 bilhões de reais”.	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 20hs ²³⁷ – p. 121.	O Econômico.
L11	O mar territorial e os minerais que se encontram na plataforma continental e zona econômica exclusiva são bens da União, por isso a riqueza deve ser distribuída para todo o país		O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Mas eu começo fazendo uma citação ao dispositivo federal, que determina que os recursos naturais da plataforma continental, bem como os da zona econômica exclusiva, são bens da União. Não se discute de maneira alguma a exploração em solo territorial. O petróleo extraído no solo dos Estados brasileiros não está sendo discutido neste projeto de lei.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42814-42815.	O Jurídico (não dogmático).
	“Eu advogo a tese de que não há que se falar que estamos tirando de A ou de B. Na verdade, estamos tirando do que é da União, do que é do povo brasileiro. Isso está previsto no art. 20 da Constituição. O projeto altera as regras de petróleo em mar - em rigor, mantêm-se regras de petróleo em terra -”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42818.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Quero adiantar ainda que nós estamos construindo um sistema que garante os recursos em que os Estados confrontantes, que é diferente de produtores, porque a produção do nosso petróleo, de que estamos tratando aqui, é feita quase toda em alto mar, são terrenos da União... É por isso que quando o	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42824.	O Jurídico (não dogmático).

²³⁵ Parecer ao PLC nº 41/13. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/131443.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

²³⁶ PLS nº 594/11. Disponível em: < <http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/96777.pdf>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

²³⁷ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 20hs, p. 121. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EN0611122020.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	Estado democrático de Direito definiu que, a partir dos terrenos de marinha, aquelas terras pertencem à União, e não a este ou àquele Estado membro, ou a este ou àquele Município. Aqui, além de estar em alto mar, o próprio art. 20 da Constituição brasileira – e a Constituição é muito clara – define que essas riquezas, essas reservas pertencem à União nacional.”		
	“Os recursos naturais, em especial do petróleo, pertencem à União e a todo o povo brasileiro, que se garanta o benefício dos recursos do pré-sal, do petróleo, assim como de todos os recursos naturais, para efetivamente garantir a todos o direito de participar da riqueza da Nação”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42828.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Portanto, o petróleo é nosso. O petróleo é do Brasil. O petróleo é do povo brasileiro. Se é, conforme a Constituição diz, uma riqueza pertencente à União, e sendo a União representativa da vontade da Nação, porque configura a união de todos os Estados e de todos os Municípios, ela pertence ao povo brasileiro.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42840.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, povo brasileiro, nossos argumentos são simples, são claros, são insofismáveis. Nós apresentamos nesta Casa uma emenda, de minha autoria, juntamente com o Deputado Ibsen Pinheiro e com o Deputado Humberto Souto, fundamentada na Constituição Federal, que no seu art. 20 diz, de maneira clara, que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, o mar territorial, são bens da União. Então, gente, é muito simples – e aqui, Deputado Nazareno, lembro-me dos meus tempos de professor, do velho professor que sou –, quando a PETROBRAS vai a Mossoró, no Rio Grande do Norte, perfura um poço e extrai petróleo, é lícito dizermos: “Mossoró é um Município produtor de petróleo.” Rio Grande do Norte é um Estado produtor petróleo. Coisa completamente distinta é a PETROBRAS ir lá, no meio do Oceano Atlântico, a 300 quilômetros de distância da costa, a 7 mil metros de profundidade, perfurar um poço e extrair petróleo. Aí, eu pergunto: quem é o produtor de petróleo aqui? O território do Rio de Janeiro termina ali, na Praia de Copacabana. O produtor de petróleo aqui é a União, como diz a Constituição brasileira. (Muito bem! Palmas.) E a União, povo brasileiro, somos todos nós, os 195 milhões de brasileiros. Não há brasileiro de primeira e de segunda categoria, todos os brasileiros são iguais e merecem o mesmo tratamento.”	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 – p. 750.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
L12	As novas regras de partilha implicarão um incremento de receita significativo para os demais entes da federação		O Econômico.
	Rio Branco recebe hoje R\$ 12 milhões, vai receber R\$ 49 milhões. O Acre recebe 8,8 milhões, já em 2012 com as novas regras, vai receber 157 milhões. Alagoas recebe hoje R\$ 81 milhões, vai passar a receber R\$ 283 milhões, O Amapá de R\$ 7,9 milhões vai passar a receber R\$ 150 milhões. O Amazonas, que recebe R\$ 250 milhões vai receber R\$ 464 milhões. A Bahia, de R\$ 378 milhões passará a ganhar R\$ 1,2 bilhão. O Estado do Paraná, hoje tem uma receita total de royalties de petróleo em torno de R\$48 milhões. Chegará, em 2012, a R\$400 milhões, e poderá chegar, em 2022, a R\$2 bilhões.	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 53 e Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42815.	O Econômico.
L13	A redistribuição possibilitará melhora nos indicadores socioeconômicos de estados e municípios, sobretudo em educação e saúde, já que parte da receita tem sua destinação vinculada a esses serviços		O Econômico e federativo.
	“O Brasil, apesar dos avanços conquistados nas últimas décadas, tem índices negativos na sua base	Sessão da Câmara dos	O

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento ²²⁸
	<p>educacional (...).</p> <p>A solução pode estar nos <i>royalties</i> de petróleo. Essa é uma solução viável, considerando-se a carência de tantas outras áreas a reclamar por mais recursos, como saneamento básico, educação e segurança, infraestrutura urbana. Destinar os recursos dos <i>royalties</i> de petróleo para a educação pode suprir a lacuna fiscal para atingirmos o valor reclamado por essa área. (...)</p> <p>Os dados são preocupantes, pois demonstram que quase 3,8 milhões de alunos entre 4 e 17 anos estão fora da escola. Detalhando os números, vê-se que 19,9% das crianças estão fora da escola. Dezessete por cento dos jovens encontram-se também alijados da formação escolar.</p> <p>A meta para que 98% dos alunos nessas faixas etárias frequentassem a escola não foi atingida por nenhum Estado até 2010. Cabe ressaltar que o ensino médio registra o maior número de evasão escolar.</p> <p>Justamente quando se espera que o jovem “decole”, tome um rumo na vida. Fato extremamente triste e decepcionante. (...) Faltam creches e vagas nas escolas públicas, que, no interior do Norte e do Nordeste, carecem de professores qualificados, instalações adequadas, material pedagógico e de livros.”</p>	Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 89-90.	Econômico e federativo.
	<p>“Nós assistimos todos os dias à situação dramática que os Municípios vêm vivendo no setor de saúde. Os hospitais não têm condições de atender os pacientes. E façamos justiça aos médicos e aos funcionários dos hospitais, que fazem um trabalho extraordinário. A falta de recursos não permite que a saúde do Brasil dê o devido atendimento às pessoas.”</p>	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 98	O Econômico.
	<p>“Nós queremos que o Brasil deixe o 58º lugar no que se refere à educação. Somos a sexta economia do mundo. Nós precisamos avançar em ciência tecnologia. A base está na formação de bons profissionais. (...) Nós queremos fazer uma grande mudança, uma revolução educacional no País, mas, para isso, precisamos de recursos”</p>	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 194-195.	O Econômico.
	<p>“Essa é uma oportunidade ímpar que temos no País para efetivamente aplicar recursos na educação. Já aprovamos nesta Casa, no caso da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a destinação de 10% do PIB para esse setor. Essa é a fonte de recursos [petróleo] que teremos para melhorar a educação, melhorando, assim, o País, a inovação tecnológica, o desenvolvimento tecnológico e a vida das pessoas.”</p>	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 210.	O Econômico.
	<p>“Em termos práticos, já a partir de 2013, as receitas dos royalties poderão ajudar a Estados, DF e Municípios a pagar o piso salarial do magistério nas carreiras profissionais e a investir na educação integral de crianças e jovens de todo o País — dois grandes desafios do PNE. (...)”</p>	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 8.	O Econômico.
	<p>“Pelas experiências internacionais, nós sabemos que, se um país investe em educação, esse país se desenvolve e mostra que tem ciência, que tem tecnologia, e disputa o mercado, e não só o de <i>commodities</i>. Foi o que aconteceu com o Japão, foi o que aconteceu com a Coreia do Sul, porque esses países se preocuparam em investir na educação. (...)</p> <p>E nada mais justo que esse dinheiro novo seja o dinheiro dos royalties. Sobre esse dinheiro o povo brasileiro tem que ter uma decisão histórica, de uma vez por todas: a de investir na educação; a de investir na criança e no adolescente; a de investir no ensino fundamental e no ensino médio; a de investir na universidade pública; a de investir em ciência e tecnologia.</p>	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 182.	O Econômico.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento ²²⁸
	“Hoje saiu uma matéria na revista <i>Valor Econômico</i> que, entre outras informações de um estudo feito pela FIESP, diz que o investimento de <i>royalty</i> em educação provoca um crescimento adicional do PIB em 1,14 ponto percentual ao ano. Ao mesmo tempo, o PIB <i>per capita</i> por ano aumentaria 0,57 ponto adicional ao ano. E diz ainda a matéria que em 2030, se todos os recursos de <i>royalties</i> forem aplicados em educação, nós teremos, — repito, não em 2020, em 2030 —, somando-se recursos públicos e privados, 6,6% do PIB aplicados em educação.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 222.	O Econômico.
	“Num país como o nosso, apesar da melhoria acentuada na distribuição de renda nos últimos 10 anos, aproximadamente, segundo estudo do IPEA, uma das raríssimas formas de se fazer distribuição de renda é oferecer educação pública de qualidade e saúde pública de qualidade.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 223.	O Econômico.
	“Ao se apostar na educação, faz-se exatamente com que pobres, negros, aqueles que moram em regiões, eu diria, não totalmente desenvolvidas do nosso País comecem a quebrar as diferenças regionais, raciais e de classe através da educação.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 224.	O Econômico e federativo.
	“A outra oportunidade é relacionada ao financiamento da Educação. Penso que, diferentemente do que fazem os xeiques árabes, o Brasil deve investir os recursos obtidos com a exploração do petróleo na formação daquilo que ele tem de melhor: o seu povo. Devemos investir em educação e em ciência e tecnologia, pois essa é a única forma de assegurarmos um futuro realmente promissor para todos e todas.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 260.	O Econômico.
	“Na educação infantil, faz-se necessário o aumento dos recursos para uma expansão da pré-escola, já que, aproximadamente 22% das crianças entre quatro e cinco anos ainda não são atendidas plenamente. Também é um grande desafio aumentar o número de creches”.	Parecer da Câmara dos Deputados ao PL nº 323/07 ²³⁸ – p. 5-6	O Econômico.
	“Admitindo-se uma produção diária de 1 milhão de barris de petróleo por dia, em 2022, um preço de U\$ 100 por barril, um custo de extração e de serviço de U\$ 25 por barril e uma taxa de câmbio de 2 reais por dólar, Libra pode gerar recursos para a educação, nesse ano, de R\$ 49,28 bilhões. Toda a produção petrolífera nacional gerou, em 2012, R\$ 31,5 bilhões de royalties e participação especial.”	Parecer da Câmara dos Deputados ao PL nº 323/07 – p. 30.	O Econômico.
	“A Tabela 11 mostra uma estimativa de recursos destinados à educação, consideradas as alterações no Projeto de Lei nº 5.500/13 aqui julgadas importantes. Observa-se um aumento de recursos destinado à educação, nos próximos dez anos, de R\$ 25,80 para R\$ 335,84 bilhões.”	Parecer da Câmara dos Deputados ao PL nº 323/07 – p. 31-32.	O Econômico.
L14	As novas regras de distribuição devem ser aplicada aos contratos em curso, pois as receitas do pré-sal só começarão a ser significativas a partir de 2020		O Econômico e federativo.
	“E o Governo Federal deu uma demonstração cabal de que quer contribuir para esse entendimento, está lá na discussão dos royalties dos recursos que já são hoje arrecadados. Sim, porque se for só para repartirmos a futura riqueza do pré-sal, será daqui a seis, a 10 anos, e o Brasil continua a aprofundar as suas desigualdades. Mas o Governo entendeu que tem que mexer agora e começou mexendo pela sua	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42836.	O Econômico e federativo.

²³⁸ Parecer da Câmara dos Deputados ao PL nº 323/07. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1103132&filename=PPP+1+PL032307+%3D%3E+PL+323/2007>. Acesso em: 8 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	participação, reduziu em um terço o recebimento de royalties a que tem direito pela extração do petróleo nesse modelo da concessão, uma contribuição fundamental. Por outro lado, abriu mão de oito pontos percentuais no modelo da participação especial, que representam 16% da sua receita na participação especial; 8%, de 50%, na verdade, são 16% do total da receita que a União...”		
L15	Diversos municípios brasileiros dependem do FPM, cujos recursos foram reduzidos drasticamente, daí a importância de serem contemplados com royalties		O Econômico e federativo.
	“Eu vi muitos Prefeitos demitirem servidores. Muitos Prefeitos nos fizeram dramático apelo para lhes conseguirmos recursos, porque eles não têm como pagar o décimo terceiro dos seus servidores. Municípios pequenos não vão pagar o décimo terceiro porque não têm recursos para tanto. O Fundo de Participação dos Municípios caiu muito. E há Municípios que vivem exclusivamente desse fundo.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs, p. 85.	O Econômico e federativo.
	“Eu estava verificando, recentemente, a situação dramática de muitos Municípios, principalmente do Norte e Nordeste. E não apenas dessas regiões, mas de todo o País. Eu recebi hoje vários Prefeitos. Tenho certeza de que os colegas também receberam vários Prefeitos. Eles vêm fazer um apelo para conseguirmos recursos para que possam pagar o décimo terceiro de seus servidores. Por quê? Porque o valor do Fundo de Participação dos Municípios caiu e, conseqüentemente, a receita dos Municípios caiu. Há Municípios, principalmente os pequenos, que perderam quase toda a receita com a redução dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs, p. 99.	O Econômico e federativo.
L16	A atividade petrolífera também gera benefícios aos entes produtores, e não apenas prejuízos		O Econômico.
	“Os Estados e Municípios confrontantes já recebem, já são beneficiados pelo incremento da produção, que acontece pelo embarque, pelo desembarque, pela movimentação e pelo acréscimo dos impostos como o ISS, por exemplo.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs ²³⁹ - p. 115.	O Econômico.
L17	A má aplicação dos recursos leva à necessidade de redistribuição		O Econômico.
	“Não cabe aqui discutir, embora seja importante registrar, o mal uso que diversos Municípios têm feito com os recursos dos royalties. Além de denúncias de corrupção, observa-se que vários Municípios beneficiados estão gastando os recursos com custeio de pessoal, com embelezamento de vias públicas ou outras despesas que, certamente, não garantirão um desenvolvimento auto-sustentável no futuro, quando cessar a extração desses recursos.”	Justificação do PLS nº 594/11 – p. 10.	O Econômico.
L18	Possibilidade de utilização dos royalties para a prevenção de desastres naturais		O Ambiental e econômico.

²³⁹ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EV0611121620.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	<p>“Anualmente, recebemos a triste notícia de desastres provocados por chuvas, ventanias, enchentes ou outras causas naturais. Esses desastres atingem a todos os brasileiros, não escolhendo região, nem classe social. E todos os anos os especialistas chamam a atenção para a necessidade de obras de prevenção, de evacuação de áreas de risco, de reflorestamento de margens de rios, de contenção de encostas e de tantas outras que poderiam evitar as tragédias que têm nos custado milhões de reais, e, pior ainda, milhares de vidas.</p> <p>O objetivo deste PLS é justamente garantir recursos para obras de prevenção dessas tragédias. Também previmos o uso de recursos para atender as populações e áreas afetadas. Os recursos viriam de duas fontes. A primeira corresponde a, no mínimo, 20% da parcela dos royalties que é direcionada para um fundo especial, que redistribui os recursos para todos os estados e municípios, utilizando os critérios de rateio do fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)”.</p>	Parecer do Senado Federal ao PLS nº 227/11 ²⁴⁰ – p.2-3.	O Ambiental e econômico.
L19	As várias tentativas do Congresso Nacional de alterar as regras de distribuição atuais indicam que há grande vontade em fazê-lo		Não classificável.
	<p>“E mais, depois que eu descobri que o que foi vetado da Emenda Ibsen Pinheiro, Humberto Souto e Marcelo Castro, e muitos que apoiaram, veio outro projeto, que esta Casa aprovou quase que por unanimidade, distribuindo esse <i>royalty</i> do petróleo, e o Presidente Lula vetou. Veio outro projeto, do Senador Wellington Dias, relatado por Vital do Rêgo, que, por maioria, por mais de 80% desta Casa, foi aprovado. E o que se discute? Sr. Presidente, em 2009.”</p>	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 ²⁴¹ - p. 749.	Não classificável.
L20	A pesquisa necessária para descoberta e extração do pré-sal foi custeada por todo o país, e não só pelos entes produtores		O Econômico e federativo.
	<p>“Quando se abriu a expectativa da exploração do pré-sal, a PETROBRAS precisou de um aporte de 50 bilhões de reais. Cinquenta bilhões! De onde? Não, eu estou falando é de tudo, é de petróleo, é de óleo, é de gás, é da riqueza do País inteiro. É disso que estou falando. E para poder tirar essa riqueza das águas profundas, de qualquer lugar, o investimento foi nacional, só o pré-sal. O Tesouro Nacional. Isso significa dinheiro do Semiárido, dinheiro do Centro-Oeste, dinheiro do Norte, do Sul e do Sudeste, de todo o Brasil, para essa riqueza chegar às nossas mãos.”</p>	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 - p. 754.	O Econômico e federativo.

²⁴⁰ Parecer da comissão de Serviços de Infra-estrutura do Senado Federal ao PLS nº 227/11. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/92555.pdf>>. Acesso em 2 mar. 15.

²⁴¹ Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13. Diário do Congresso Nacional de 7/3/13. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=07/03/2013&paginaDireta=00747>>. Acesso em 2 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento²²⁸
	“Eu pergunto a todos esses três Estados [Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo]: o mar pertence mais a eles ou a nós? Moro em Goiás, pago pela pesquisa feita pela PETROBRAS, pago pela exploração feita em alto-mar, pago por todo o sistema de defesa do Ministério da Defesa em águas brasileiras. Por que apenas as despesas são nossas e os benefícios são apenas de três Estados da Federação?”	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 – p. 760	O Econômico e federativo.

TABELA 4 – FUNDAMENTOS DO LEGISLATIVO CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
M1	A exploração do petróleo gera impactos ambientais e econômicos que devem ser compensados com os royalties do petróleo		O Jurídico (não dogmático), ambiental e econômico²⁴².
	“Ontem eu dizia do glamour que foi dado à Emenda Ibsen Pinheiro pelo Senador Vital do Rêgo, para mim, uma emenda eleitoreira, irresponsável, que desqualifico plenamente. Meu grande drama com tudo isso – o Brasil que me vê pela televisão e os senhores que estão aqui – é que fazem questão de misturar royalties com petróleo, porque não têm coragem de falar a verdade, porque royalty não é petróleo, Senador Renan. A lei diz que o petróleo é de todos. O que está no subsolo, é verdade, é de todos nós. Então vamos fazer conta em cima do que está debaixo do subsolo, porque royalty não é nada disso. O que é royalty? Pergunto ao Brasil que está me vendo e me ouvindo pela Rádio Senado, e aos senhores que estão aqui. Royalty é pagamento de passivo ambiental.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 ²⁴³ - p. 42876-42877.	O Ambiental.
	“Quando há um vazamento, quando há um crime ambiental, é aquele Município que está lá que paga por isso. Aquelas pessoas que vão para lá para a exploração do petróleo, depois, ficam lá. Isso causa um passivo muito grande naqueles Municípios.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs ²⁴⁴ – p. 24.	O Ambiental.
	“Royalty é pagamento de passivo, porque, na hora que um trator, uma máquina, uma patrol entra e abre uma estrada de chão, rasga uma mata para poder furar poço, esse passivo ambiental que foi feito, com essa máquina, o royalty é para pagar isso. (...) Royalty é indenização!”	Parecer nº 1.109/2011, de Plenário – p. 59 (discussão e votação do parecer em Plenário).	O Ambiental.
	“Nós sabemos que os royalties podem ser considerados uma compensação exatamente pelo dano ambiental que os nossos Estados sofreram. Sabemos que é incalculável a necessidade e a demanda social (...). Há um conjunto, inclusive, de pessoas que, de todo o Brasil, tem oportunidade no mercado de trabalho, mas que precisa de infraestrutura adequada, precisa de estrada para que os derivados de petróleo possam alcançar seu objetivo. É preciso que haja, nessa exploração, infraestrutura, para que as comunidades locais tenham investimento social adequado. Há necessidade de prevenção, principalmente no que diz respeito aos desastres ambientais que podem ocorrer (...) existe uma necessidade de preparação futura, principalmente dos Estados que são considerados produtores, porque — não podemos esquecer — o petróleo é uma riqueza finita. Como é riqueza finita, a	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 37.	O Ambiental e econômico.

²⁴² Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

²⁴³ Diário do Senado Federal de 20/10/11, p. 42877. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=20/10/2011&paginaDireta=42763#>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

²⁴⁴ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/em0611121000.pdf>>. Acesso em: 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	preparação para um período futuro em que ele não mais existirá é da mais alta importância.”		
	“Royalties não é privilégio, não é benefício. É um direito constitucional, são compensações financeiras em função do que fica de negativo nas cidades e nos Municípios produtores: os danos ambientais, os danos sociais, os danos estruturais.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 42.	O Jurídico (não dogmático), ambiental e econômico.
	“Ora, se o risco ao meio ambiente é pequeno como é que nós vamos explicar aquele um milhão de litros de óleo cru que foram derramados na Baía de Guanabara, em 2000, e que até hoje trazem impacto terrível ao nosso meio ambiente, à fauna, à flora, a todo o bioma. Por acaso esse óleo foi parar nas praias do Piauí ou da Paraíba? Pois bem, eles agora estão recebendo compensações muito maiores do que o Rio de Janeiro.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42821.	O Ambiental.
	“Discute-se a partilha de royalties, de participações especiais resultantes da exploração de um bem finito, de um recurso natural não renovável e que, por força da Constituição, deve ser destinado prioritariamente à compensação dos Estados chamados produtores, talvez até impropriamente, mas que recebem o impacto negativo, como sobrecarga à infraestrutura, por exemplo, da exploração do petróleo. Constitui receita originária desses Estados porque tem base constitucional esse caráter de ressarcimento dos eventuais inconvenientes resultantes da exploração do petróleo. Daí por que eu não tenho dúvida em afirmar o direito de Estados como o Rio de Janeiro e Espírito Santo, em manterem a sua participação nos frutos dessa exploração”.	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42837.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“De sorte que temos que garantir a participação equânime dos Estados e Municípios não produtores, mas levando em consideração que os produtores merecem uma quota maior, até porque, Sr. Presidente, lá existem os fatores que contribuem para a modificação e a alteração do meio ambiente e, conseqüentemente, para a piora da qualidade de vida, caso o governo local não possa investir para proteger a sua população. É o caso, por exemplo, do Rio de Janeiro, do Espírito Santo, que têm que ter a sua quota de participação não de forma privilegiada, mas de forma justa. Temos que reconhecer isso.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42840.	O Econômico e ambiental.
M2	O art. 20, §1º da CF constitui óbice intransponível à destinação de royalties e PE a entes não produtores		VD Jurídico dogmático.
	“Esse artigo [art. 20, § 1º, da Constituição] diz que os royalties do petróleo pertencem aos Estados em cujo território ou mar territorial ele é explorado ou que sofre as conseqüências da sua exploração. Os royalties do petróleo pertencem aos Estados produtores e confrontantes e, por isso, não podem ser destinados aos Fundos de Participação de Estados e Municípios que não são produtores, que não são confrontantes, que não são órgãos da Administração direta do País.”	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 ²⁴⁵ - p. 749.	VD Jurídico dogmático.
M3	Os entes produtores e confrontantes sofrerão perda significativa de recursos, o que trará conseqüências graves a eles		O Econômico.
	“Vários pequenos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, os chamados Municípios confrontantes, perdem muito, se não tivermos uma distribuição sensível para com um Estado que, historicamente, foi também aquele que	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às	O Econômico.

²⁴⁵ Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13. Diário do Congresso Nacional de 7/3/13. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=07/03/2013 &paginaDireta=00747>>. Acesso em 2 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	sofreu mais efeitos com a exploração do petróleo.”	10hs – p. 38.	
	“As concessões de <i>royalties</i> , em 2010, números realizados, somaram para Estados e Municípios seis bilhões e duzentos e noventa e nove milhões de reais. Pelo relatório, esses mesmos Estados – todos que recebem hoje, mas, sobretudo, Rio e Espírito Santo –, já em 2012, vão passar a receber três bilhões e novecentos e setenta e dois milhões de reais; em 2019, vão passar para dois bilhões e meio de reais. Isso aqui são os números reais. Vão quebrar os Estados. Senador Cristovam Buarque, que defende a educação, V. Ex ^a , se votar com esse projeto, vai fechar escola no Rio e no Espírito Santo, vai acabar com merenda escolar. Esses são os números reais. Esses são os números reais que nós estamos trazendo aqui. É por isso que a bancada do Rio e a do Espírito Santo, reunidas ontem, durante a madrugada, e vendo os números reais, não os números falaciosos, fictícios, chegam a uma angústia, ao desespero.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42820.	O Econômico.
	“Como é que vamos votar um Projeto que retira do Município, por exemplo, de Campos, que hoje sobrevive com os royalties do petróleo, um bilhão de reais?”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42821	O Econômico.
	“A perda do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2012, será de aproximadamente – Estado e Municípios – R\$3 bilhões.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42868.	O Econômico.
	“O que tem aqui, Presidente Sarney? Uma redução de 2011 dos Estados em relação a 2012 de um bilhão. Vão tirar um bilhão dos Estados! Vão tirar sabe quanto dos Municípios? Cai de 2011, 4.393 para dois bilhões e oitocentos! Um bilhão e quinhentos dos Municípios, do orçamento! No Rio são 92, são 86 Municípios que vão fechar as portas de escolas, de postos de saúde!”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42872.	O Econômico.
	“Encerro meu pronunciamento com muita tristeza em meu coração, até porque um Estado pequenininho como o meu, o Estado do Espírito Santo, que tem R\$1 bilhão para investimentos, a partir do ano que vem vai perder R\$1,2 bilhão, R\$200 milhões a mais do que tem para investir. Isso é brincadeira de mau gosto!”	Sessão do Senado Federal de 9/10/11 - p. 42891-42892.	O Econômico.
	“Agora, Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, estamos discutindo os royalties do petróleo. O Espírito Santo e o Rio de Janeiro são dois grandes produtores — nós somos o segundo produtor. O relatório do Deputado Zarattini apresenta muitas melhorias em relação ao do Senador Vital do Rêgo, à proposta do Senado. Contudo, tomando-se como base 2011, o Espírito Santo vai perder 8 bilhões de 2013 a 2020. Esses são os cálculos da nossa Secretaria de Desenvolvimento, que cuida disso.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs ²⁴⁶ – p. 48.	O Econômico.
	“Dos 92 Municípios do Rio de Janeiro, se a Presidente vetar, 85, na manhã do dia seguinte, terão 50% a menos em sua participação especial. Falou-se aqui em falência de vários Municípios que precisavam de socorro. Mas o remédio que foi aplicado ao mesmo tempo acabou de decretar a falência de inúmeros Municípios do Rio de	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 20hs ²⁴⁷ – p. 126.	O Econômico.

²⁴⁶ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs²⁴⁶. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EV0611121620.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

²⁴⁷ Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 20hs, p. 121. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/plenario/notas/extraord/EN0611122020.pdf>>. Acesso em 27 fev. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	Janeiro. Não há sensatez nisso.”		
	“A aprovação do Projeto Vital do Rêgo significa a insolvência do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, que não poderão cumprir obrigações já assumidas com base nos <i>royalties</i> decorrentes de contratos assinados. A derrubada do veto implicará perda de aproximadamente um quarto de suas receitas aos Municípios produtores afetados pelos <i>royalties</i> . No total, a perda estimada será de 5 bilhões de reais de forma automática e imediata.”	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 ²⁴⁸ – p. 750.	O Econômico.
M4	O Estado do Rio de Janeiro, comparado a outros, já destina boa parte dos impostos por ele arrecadados para a União, por isso não é justo que perca royalties e PE		O Econômico e federativo.
	“O Estado do Rio de Janeiro manda para a União, todos os anos, R\$110 bilhões do seu imposto de renda e do seu IPI e recebe de volta R\$10 bilhões. O Piauí, do Senador Wellington, manda R\$600 milhões e recebe de volta R\$5 bilhões. Esse é o Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Distribui riquezas. O Rio manda R\$100 bilhões e recebe R\$10 bilhões. O Piauí manda R\$600 milhões e recebe R\$5 bilhões. Então, o Rio faz uma contribuição, e quer fazer mais, quer distribuir o petróleo do pré-sal, só não pode distribuir aquele petróleo, aquele rendimento que hoje está pagando aposentados, está cuidando do meio ambiente. É a dívida do Rio. É sobre isso que estão metendo a mão.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42834.	O Econômico e federativo.
M5	No caso da mineração, os royalties vão para os produtores, o que justifica raciocínio igual para o petróleo		O Econômico e federativo.
	“Daqui a pouco, vamos estar discutindo sim a CFEM, contribuição financeira sobre mineração. E aí, de novo, nós teremos o Estado do Pará e de Minas Gerais concentrando aproximadamente 80% daquilo que se cobra de CFEM no País. Aí será que vamos partir de novo de garfo e faca em cima do Pará e de Minas Gerais? Não, nós não precisamos avançar no quintal do vizinho”	Sessão do Senado Federal de 18/10/11 ²⁴⁹ - p. 42607	O Econômico e federativo.
	“Mas, repito, eu não queria criar uma briga com o Estado do Rio de Janeiro, até porque meu Estado é produtor de minério. Na próxima partilha que houver, quem vai perder é o Estado de Goiás, porque a lógica que vale para um vale para todos. À medida que vamos repartir o que hoje tem o Rio, o que hoje tem o Espírito Santo e outros Estados, amanhã nós teremos que repartir o que têm os outros Estados.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42878.	O Econômico e federativo.
	“O que se faz hoje contra o Rio de Janeiro e o Espírito Santo pode ser feito amanhã contra o Estado do Pará, que detém minério de ferro e recebe <i>royalties</i> ; pode ser feito contra o Estado de Minas Gerais, que recebe <i>royalties</i> do minério de ferro; pode ser feito contra o Paraná, que recebe <i>royalties</i> sobre a sua água da Hidrelétrica de Itaipu.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 55.	O Econômico e federativo.

²⁴⁸ Diário do Congresso Nacional de 7/3/13. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=2&datDiario=07/03/2013 &paginaDireta=00747>>. Acesso em 2 mar. 2015.

²⁴⁹ Diário do Senado Federal de 19/10/11. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaDiario?tipDiario=1&datDiario=19/10/2011&paginaDireta=42544>>. Acesso em: 27 fev. 2015

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
M6	A redistribuição deveria ter sido feita reduzindo-se a parcela de recursos da União e das petroleiras, e não dos entes produtores		O Econômico e federativo.
	“A União, em relação a sua arrecadação total, que é R\$862 bilhões, em 2010, vai contribuir sabe com quanto? Com 0,15% de sua receita. Estão querendo tirar dos Estados 8%, dos Municípios 16%. É isso que estão trazendo aqui, senhores!”	Sessão do Senado Federal de 18/10/11 - p. 42604.	O Econômico e federativo.
	“A nossa proposta dá mais dinheiro aos Estados não produtores do que a do Senador Vital, apenas acontece o seguinte: a origem vem da União e das petroleiras que pagam no Brasil o imposto mais baixo do mundo. Nós precisamos dar dinheiro aos não produtores, mas precisamos ver a origem. A razão é que, Sr. Presidente, quando foi criado o pré-sal, mudou-se o esquema de concessão para partilha, criou-se uma ficção de que se tinha descoberto o eldorado e todo mundo iria ganhar dinheiro. Quando se voltou à realidade, verificou-se que o pré-sal só vai sair em 2018 ou 2020, mas ficou criada a expectativa de dinheiro. Então, quem é que tinha de destinar recursos aos não produtores? A União e as petroleiras que não pagam. O Senador Vital, por quem quero reiterar o meu maior respeito e admiração, fez um parecer junto com a União Federal. Sendo que a União está abrindo mão de 0,15% e os Estados e Municípios de 10%. São 0,15% numa arrecadação de R\$ 800 bilhões, sendo que se tiram dos Estados 9,26% e dos Municípios 5,83%.”	Sessão do Senado Federal de 18/10/11 - p. 42605.	O Econômico e federativo.
	“No Brasil, há mais de 320 reservas hoje produzindo. Todavia, Senador Mário Couto e demais Senadores, são apenas 15 ou 16 que pagam os impostos. Nós temos, lamentavelmente, um mecanismo que não cobra dos demais os impostos. Diante do quê? Da sua produção. Quando lá atrás se cobrava US\$15,00, foi feito um decreto da Presidência da República regulamentando. Todavia, com o passar do tempo, hoje se cobra US\$80,00 e o Governo Federal não tributou. É o País que menos cobra com relação ao petróleo. Então, precisamos mudar o mecanismo. Não podemos enriquecer as grandes multinacionais.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42843	O Econômico.
	“Por que tirar dos Estados produtores, de maneira violenta, como estamos fazendo agora, recursos que hoje poderiam ser tirados, aumentando-se o imposto das petroleiras? Foi dito aqui, há 300 poços de petróleo produzindo em nossos campos, sobretudo no mar, pouco mais de 300, se somarmos os da terra, e só 17 poços pagam impostos. Há mais de 290 poços que não pagam impostos; as petroleiras não recolhem os impostos. Se cobrarmos esses impostos, se fizermos uma divisão melhor com a União, poderemos contemplar os Estados com mais recursos e não vamos sacrificar o Estado do Rio de Janeiro e o Estado do Espírito Santo.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42869	O Econômico e federativo.
	“Sr. Presidente, outro ponto que eu queria destacar – e eu falei nisso aqui – é que foram muito corajosos para cima do Rio e Espírito Santo, mas, com a União, não tiveram essa coragem toda. Olha aqui, em relação à participação especial, e eu vi vários Senadores falando que estavam tirando da União. Eles saem de 50, em 2012 vão para 42, em 2019, 46. Ou seja, tiram de 50 para 46. Em relação aos Estados produtores caem de 40 para 20. Com a União, Senador Vital do Rêgo, paraibano, eu queria a mesma posição ousada em relação à União! E eu quero falar aqui sobre a proporcionalidade dessa contribuição, como bem falou o Senador Dornelles, em relação à arrecadação da União. Sabe o que isso significa? Zero vírgula quinze por cento de toda arrecadação da União; em relação aos Estados, 8%; em relação aos Municípios, 16%. E o que a gente sabe – e não vou citar números – é que cresce cada vez mais a arrecadação da União.. (...)o apelo para apoiarmos o projeto do Senador	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42872	O Econômico e federativo.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	Dornelles é que as petroleiras podem pagar mais e a União pode pagar mais”		
	“Volto a dizer o que tenho argumentado sempre nesse debate: há uma distorção na nossa Federação. A União cada vez arrecada mais. Em 2008... Já citei dados aqui, mas quero citar mais dados, porque, agora, é preciso que se diga que, com a partilha, aumenta a concentração da arrecadação nas mãos da União. Hoje, na concessão, nós temos royalties e participação especial. Na partilha, só tem royalties. A participação especial vira óleo excedente nas mãos da União. Mas não, Senador Renan, nós estamos aqui um a atacar o outro. E vamos ter – quero chamar a atenção para isto – sérios problemas federativos neste País.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42890	O Federativo.
	“Sr. Presidente, o PSDB encaminha favoravelmente à emenda do Senador Lindbergh e, por mais uma vez, reitero aqui que considero adequado que a União possa superar, permitir que o Brasil supere essa disputa federativa, dando ela a contribuição que pode dar aos Estados não produtores, sem onerar os Estados produtores, Sr. Presidente.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 - p. 42901	O Federativo.
	“Sr. Presidente, eu queria aproveitar esta oportunidade e compartilhar algumas reflexões com os nobres Deputados e Deputadas. Eu creio que nós estamos tendo uma discussão eminentemente federativa e estamos, nesse bojo, perdendo a oportunidade ímpar de corrigirmos uma distorção que cada vez mais se agrava no Brasil. Qual é essa distorção? A concentração de poder político na União. Esse poder político é proveniente essencialmente da maior parte do bolo das receitas que são geradas pelos tributos neste País. Cada vez mais, a União concentra poder. Isso é perverso para a democracia, porque o passo seguinte é o aliciamento fácil das forças políticas e a composição de uma maioria que vai atropelando. Isso é muito negativo no meu entendimento. (...)os Estados produtores e os Municípios produtores vão perder. É óbvio que eles perdendo os Municípios que não são produtores vão ganhar. Mas vão ganhar tirando de quem? Dos Estados produtores, dos Municípios produtores.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 232.	O Federativo.
	“A solução é fácil. A solução é tirar da União. Onze bilhões de reais a União vai receber este ano, enquanto todos os outros Estados vão receber apenas 11 bilhões de reais também. Um, sozinho, recebe 11 bilhões de reais. E nós, junto com todos os outros, inclusive Municípios confrontantes — são mais de 800 no Brasil —, recebemos outros 11 bilhões de reais. Isso está errado. A solução é tirar do primo rico, nesse processo, que é a União. Viva a Federação, com a União equilibrada, e não concentrada!”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 233-234.	O Federativo.
	“Aqui, não se teve a coragem de tirar do primo rico, que é a União, que prossegue recebendo 40% da participação especial, por exemplo. Dos 92 Municípios do Rio de Janeiro, se a Presidente vetar, 85, na manhã do dia seguinte, terão 50% a menos em sua participação especial.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 20hs – p. 126.	O Federativo.
	“As participações do governo brasileiro por barril foram de, respectivamente, 35,73%, 40,95% e 39,99%. Como já mencionado, nos anos de 2009, 2010 e 2011, as participações do governo norueguês por barril foram de, respectivamente, 85,5%, 76,3% e 79,3%. Observa-se, então que sob o regime de concessão, a participação	Parecer da Câmara dos Deputados ao Substitutivo do Senado	O Econômico.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	governamental brasileira na renda petrolífera é baixíssima para os padrões internacionais e que, mesmo sob o regime de partilha de produção, essa participação tende a continuar baixa, a menos que se estabeleça um excedente em óleo da União de, no mínimo, 60%.”	ao Projeto de Lei da Câmara nº 41, de 2013 ²⁵⁰ – p. 9-10.	
M7	As novas regras de rateio violam a sistemática de compensação existente entre os royalties e o ICMS sobre operações com petróleo		O Jurídico (não dogmático)
	“Quando o constituinte decidiu que o ICMS, em relação a petróleo, não seria cobrado no Estado de origem, ele decidiu compensar essa não tributação outorgando àqueles Estados produtores, bem como aos que sofressem o desgaste dessa operação, o direito de cobrar <i>royalties</i> e participação especial em relação ao petróleo.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42868.	O Jurídico (não dogmático).
	“Estabeleceu-se que o ICMS não incidiria sobre operações que se destinassem a outros Estados, petróleo e energia elétrica. Decidiu-se da seguinte forma: tira-se o ICMS da origem e se dá aos Estados em compensação financeira por essa perda. Aí criou-se o § 1º do art. 20.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42872.	O Jurídico (não dogmático).
	“Então, na verdade, os royalties são uma compensação. O art. 155, § 2º, inciso X, alínea b, diz que sobre as operações não incidirão impostos — ICMS, no nosso caso —, sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos deles derivados e energia elétrica. O que significa isso? Que o Rio de Janeiro e o Espírito Santo tenham uma compensação financeira, porque sobre elas não incide ICMS.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 105.	O Jurídico (não dogmático).
M8	O valor arrecadado com ICMS pelos entes produtores, caso fosse devido na origem, seria maior do que o valor de royalties e PE destinado a esses entes		O Econômico.
	“Pois bem. Em um estudo do José Roberto Afonso, da UFRJ e Consultor do Senado, juntamente com Kléber Pacheco de Castro, da UFRJ, se o Espírito Santo ou o Rio de Janeiro, ex-Governador Garotinho, cobrassem ICMS sobre o petróleo — está no livro publicado por eles —, isso seria o dobro do ICMS do que se recolhe de participações especiais e de royalties.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 106.	O Econômico.
M9	A aplicação das novas regras viola a segurança jurídica e o direito adquirido, na medida em que atingem os contratos em curso		VD Jurídico dogmático.
	“Eu votarei contra a urgência porque é um dever preservar a nossa Constituição. Nós estamos infringindo, de forma absoluta, o direito adquirido no art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição. Nós estamos também atacando o art. 20, § 1º, da compensação financeira.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 242.	VD Jurídico dogmático.
	“Presidente, eu quero cumprimentar V.Exa., os demais Parlamentares, e dizer que a minha posição é contrária ao projeto porque ele viola um princípio básico que deve ser respeitado no nosso País e que a Presidente da República vem defendendo que seja mantido e respeitado pelo Governo dela e pelos poderes constituídos: o princípio do respeito aos contratos, aos pactos assumidos, à segurança jurídica, ao pacto federativo. E tudo isso cai por terra quando a regra nova, que se quer aprovar nesta Casa, atinge os royalties dos campos já licitados, já	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 99.	VD Jurídico dogmático.

²⁵⁰ Parecer disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1108666&filename=PPP+4+PL032307+%3D%3E+PL+323/2007>. Acesso em: 7 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	em produção. Isso fere os direitos do Estado do Rio de Janeiro, e, mais do que isso, fere um dos fundamentos da República, que é o respeito à segurança jurídica, aos contratos, e assim por diante.”		
	“Primeiro, eu quero discordar do relatório do Deputado Zarattini, que trabalha uma planilha. Mas é que ele afronta diretamente o art. 5º da Constituição, que diz, no inciso XXXVI: ‘A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.’”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 105.	VD Jurídico dogmático.
	“Mudanças posteriores não podem atingir os <i>royalties</i> de campos já licitados ou já contratados. Essas regras não podem ser modificadas posteriormente. Também volto agora ao argumento da Presidenta da República: ‘As novas regras de distribuição de <i>royalties</i> previstas no art. 13, ao não ressaltar sua aplicação aos contratos já em vigor, violam frontalmente o disposto no inciso XXXVI do art. 5º, o que traz enorme insegurança jurídica para todos aqueles que atuam no petróleo.’”	Sessão conjunta do Congresso de 6/3/13 - p. 749.	VD Jurídico dogmático.
M10	Vinculação dos <i>royalties</i> e PE ao pagamento de dívidas dos estados produtores		O Econômico.
	“Em nenhum momento nós contestamos essa distribuição pelo inverso da renda per capita. Agora, não podemos abrir mão da arrecadação de uma receita que é originária do Rio de Janeiro, que pertence ao povo do Rio de Janeiro, que está compromissada com o pagamento da dívida do Rio e com o Instituto da Previdência. Se for retirada essa receita do Rio, simplesmente, o nosso Estado vai à falência.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42868.	O Econômico.
	“Se for aprovado o substitutivo de V. Exª, o Rio de Janeiro não terá dinheiro para honrar compromisso de sua dívida pública assumida com a União nem poderá manter o compromisso de capitalização do Rio Previdência.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42869.	O Econômico.
	“No relatório, não há nenhuma menção aos contratos dos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo com a União. Foram dados em garantia para a União os <i>royalties</i> futuros, sendo inclusive transferido o direito sobre as receitas de <i>royalties</i> em determinadas concessões.”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42879.	O Econômico.
	“É isso que as bancadas de Estados produtores vêm aqui defender, porque esses recursos já estão comprometidos com políticas públicas, com investimentos. Há dívidas lastreadas sobre esses recursos. Há Municípios que necessitam desses recursos e que precisam fazer políticas universais inclusivas, com Prefeitos recentemente eleitos que precisam avançar.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 112.	O Econômico.
M11	Os critérios de rateio do FPE e do FPM são inconstitucionais		O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“O Supremo Tribunal Federal, recentemente, declarou a inconstitucionalidade do Fundo de Participação dos Estados e também concluiu que esse é um critério absolutamente defasado. E esse é o critério, segundo o relato de S. Exª, que deverá presidir a distribuição dos <i>royalties</i> , pelo menos em todo o sistema de concessão de 2012 a 2020. Como sustentar um fundamento como esse em torno de uma lei, em torno de um critério, de uma regra tornada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal?”	Sessão do Senado Federal de 19/10/11 – p. 42882	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“O Supremo Tribunal Federal declarou o Fundo de Participação dos Estados inconstitucional e colocou para este	Sessão do Senado	O

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	Congresso Nacional, até 2012, a tarefa de construir critérios para o Fundo de Participação dos Estados. Esse tipo de discussão aqui, eu fico pensando: seremos capazes de construir critérios em relação ao Fundo de Participação dos Estados?”	Federal de 19/10/11 – p. 42890	Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Eu apresento, Deputado Arnaldo Faria de Sá, emenda que altera a distribuição da parcela dos royalties que vão para os Estados. E por quê, Deputado Onyx Lorenzoni? Porque o critério usado e proposto no relatório é de distribuição pelo Fundo de Participação dos Estados, que tem um conjunto de regras que não garantem o equilíbrio necessário, relacionado à população que vive em cada Estado. Então, se nós consolidarmos a distribuição de uma riqueza, que alguns estimam de 10 a 15 bilhões por ano em <i>royalties</i> de petróleo, seguindo a regra do FPE, São Paulo, por exemplo, receberia 1%, ou seja, 100 milhões de reais. Outro Estado, que evidentemente tem todo o meu respeito como brasileiro, mas que não tem uma população que possa justificar uma diferença tão grande, é a Bahia, que receberia 9,40%, ou seja, 940 milhões de reais por ano. Se isso for levado para 10 anos, receberia ela 9,4 bilhões, e, São Paulo, 1 bilhão de reais. O Rio Grande do Sul — e assumo que esta emenda reequilibra a situação e beneficia o Rio Grande do Sul — hoje recebe 2,35%, ou seja, 235 milhões de reais por ano. Com essa correção baseada na população, no critério populacional e no inverso da renda <i>per capita</i> , ele passaria para 4,29%.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 214.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Veja bem, o parecer do Deputado Zarattini estabelece como parâmetros o FPE e o FPM para distribuição dos <i>royalties</i> . Acontece que nós não temos a definição dos parâmetros do FPE e do FPM. Como é que podemos votar um projeto que se reporta a outro projeto, se naquele projeto nós não temos a definição?!”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 235.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	As novas regras de distribuição se reportam ao “Fundo de Participação dos Estados, cujos critérios são absolutamente insustentáveis e já condenados pelo Supremo Tribunal Federal.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 112.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Hoje nós estamos discutindo um dos quatro pilares necessários para manter o pacto federativo. O primeiro é a questão relacionada aos critérios de partição dos Fundos dos Estados e dos Municípios. Esses critérios estão defasados, e precisamos enfrentar a necessidade de atualizá-los.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 189.	O Federativo.
M12	A aplicação da nova sistemática de distribuição viola o pacto federativo		O Federativo.
	“Achamos legítima a ideia de que todos os Estados e Municípios da Federação também sejam beneficiados com o aumento dos <i>royalties</i> por conta do pré-sal, mas não é justo que isso se faça à custa dos direitos adquiridos dos Estados produtores. O Pacto Federativo se apoia no equilíbrio de direitos e deveres de todos os Estados, e isso não pode ser rompido. Sr. Presidente, concluo afirmando que tenho confiança que esta Casa saberá resguardar o equilíbrio federativo ao votar essa importante questão.”	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 10hs – p. 111.	O Federativo.
	A regra nova fere o pacto federativo, sobretudo quando atinge os <i>royalties</i> dos campos já licitados, tendo em vista que os entes produtores já contavam com essas receitas.	Sessão da Câmara dos Deputados de 6/11/12 às 16hs – p. 99-100	O Federativo.

TABELA 5 - FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO EXECUTIVO

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
E1	“Da forma como redigido, o artigo não estabelece a fórmula ou a alíquota para obtenção do montante total dos recursos provenientes dos royalties . Igualmente, não é fixado o percentual desses valores que corresponderá à participação da União nem, conseqüentemente, o percentual que será destinado aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais dados são imprescindíveis ao cálculo da parte a ser dividida entre a União e os demais entes, na forma do caput e dos incisos, e de eventual compensação, prevista no § 2º.”	Veto Parcial nº 39/10, ao art. 64 ²⁵¹ do Projeto de Lei nº 5.940, de 2009 (nº 7/10 no Senado Federal) ²⁵² – p. 2.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
E2	“A proposta também não deixa claro se as regras para divisão dos recursos se restringem aos contratos futuros ou se são aplicáveis aos já em vigor”.	Veto Parcial nº 39/10 – p. 2.	O Jurídico (não dogmático)
E3	“Também se observa que não foi adotado critério para a compensação de receitas aos Estados e Municípios pela União. Em ambos os casos, a consequência poderia ser uma alta litigiosidade entre os diversos atores.”	Veto Parcial nº 39/10 – p. 2.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
E4	“O texto proposto é inconstitucional, pois conflita diretamente com as disposições previstas no art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição, ao obrigar os Estados e Municípios a renunciarem a direito constitucional originário para participar da distribuição do Fundo Especial destinado a todos os entes federados.”	Veto Parcial nº 38/12, ao Projeto de Lei do Senado nº 448/11 (Projeto de Lei no 2565/11 na Câmara dos Deputados) ²⁵³ – p. 3.	O Jurídico (não dogmático)
E5	“A imposição de limites máximos para o recebimento de valores referentes aos royalties viola o disposto no § 1º do art. 20 da Constituição. A compensação financeira aos municípios produtores, confrontantes ou afetados deve guardar equivalência com o impacto decorrente da produção e da exploração de petróleo e gás natural. Ao determinar um teto de receita, os dispositivos desvirtuam tal sistemática constitucional de proporcionalidade entre a exploração e a compensação.”	Veto Parcial nº 38/12 – p. 4.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
E6	“Os royalties fixados na legislação em vigor constituem uma compensação financeira dada aos Estados e Municípios produtores e confrontantes em razão da exploração do petróleo em seu território. Devido a sua natureza indenizatória, os royalties incorporam-se às receitas	Veto Parcial nº 38/12 – p. 13.	VD Jurídico dogmático ²⁵⁴

²⁵¹ O art. 64 estabelecia novas regras de distribuição para os contratos de partilha de produção ou de concessão, quando a lavra ocorresse na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

²⁵² Veto Parcial nº 39/10, p. 2. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98783>. Acesso em: 27 fev. 2015.

²⁵³ Veto Parcial nº 38/12. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109332>. Acesso em 27 fev. 2015.

²⁵⁴ Os argumentos de caráter jurídico dogmático foram assim classificados porque a) partem da premissa de que o art. 20, §1º estabelece que os royalties são compensações financeiras pelos danos causados aos entes produtores, confrontantes ou afetados, sem sequer haver uma análise sobre que danos seriam esses, qual seria a sua abrangência e se essa é a única forma de indenizá-los; b) afirmam que a aplicação das novas regras aos contratos em curso ofende a segurança jurídica, sem discutir a possibilidade de alteração da sistemática legal de distribuição, ou se a distribuição dos royalties entre os entes federativos é especificada em tais contratos. Enfim, são fixadas algumas “verdades” como indiscutíveis, quando o que se verifica, na realidade, é que o tema envolve aspectos bem mais complexos do que o enquadramento de fatos em normas.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	originárias dos entes confrontantes, inclusive para efeitos de disponibilidade futura.”		
E7	“As novas regras de distribuição dos royalties previstas no art. 3º do projeto, ao não ressaltar sua aplicação aos contratos já em vigor, violam frontalmente o disposto no inciso XXXVI do art. 5º”.	Veto Parcial nº 38/12 – p. 13.	VD Jurídico dogmático
E8	Os royalties constituem uma receita certa, com a qual já contavam os entes produtores e confrontantes. A alteração da sistemática de partilha afronta o princípio do equilíbrio orçamentário previsto no art. 167 da Constituição Federal.	Veto Parcial nº 38/12 – p. 13	O Jurídico (não dogmático) e econômico
E9	Os royalties , em vários casos, foram objeto de securitização ou operações de antecipação de recebíveis, sendo que a perda desses recursos impediria o estado ou município de arcar com os compromissos assumidos.	Veto Parcial nº 38/12 – p. 13.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
E10	A proposta restabelece relevantes proposições do Congresso Nacional, formuladas no interesse público, que distribuem de forma mais equitativa os recursos do petróleo entre os entes federativos, sem alcançar, contudo, as situações que provocaram o veto de dispositivos no Projeto de Lei do Senado nº 448/11 (PL nº 2565/11 na Câmara).	Razões que justificam a edição da Medida Provisória nº 592/12 ²⁵⁵ (EMI nº 00244/2012 MF MME).	O Federativo.
E11	“Tais efeitos [decorrentes da aplicação das novas regras de distribuição aos contratos em curso], de difícil mensuração, impactam gravemente as finanças públicas dos Estados e Municípios, os quais têm obrigações a honrar com as receitas oriundas de sua participação, inclusive aquelas decorrentes de compromissos futuros, firmados com base na receita a receber.”. Por sua vez, a medida provisória não impacta gravemente as finanças dos estados e municípios produtores, tendo em vista que não alcança os contratos já firmados.	Razões que justificam a edição da Medida Provisória nº 592/12	O Econômico.

255 Texto integral da MP no 592/12. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=109360>. Acesso em: 2 mar. 2015.

TABELA 6: FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELO JUDICIÁRIO

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
J1	“A alegada urgência pode ser fácil e claramente demonstrada pela possibilidade ou probabilidade de imediata aplicação das novas regras no cálculo e na entrega dos valores devidos a Estados Federados e Municípios e com os quais contam essas pessoas políticas para o desempenho de suas atividades e para a prestação dos serviços que lhes são constitucionalmente cometidos.”	Decisão proferida nos autos da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917-DF 256 – p. 6.	O Econômico
J2	“Embora não expresso na peça inicial, tem-se desde a previsão do art. 8º da Lei n. 7990/1989, alterada pela Lei n. 8001/1990, que ‘o pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado <u>mensalmente</u> , diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal’. (...) A previsão legal quanto à periodicidade do pagamento e a necessidade de se conferir certeza às diferentes pessoas da Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios quanto aos efeitos das normas e aos comportamentos a serem adotados, os valores a serem entregues e a quem, segundo quais regras jurídicas, qualifica a urgência do exame e da decisão sobre a medida cautelar suspensiva dos efeitos dos dispositivos legais promulgados em 15.3.2013.”	Decisão – p. 6-7.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
J3	“O orçamento aprovado pelas entidades federadas para o ano de 2013 considerou a realidade jurídica de 2012, quando inexistentes ou inaplicáveis as novas regras, pelo que não haveria como assegurar o cumprimento do arcabouço normativo vigente (tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária) se a aplicação da nova legislação fosse imediata.”	Decisão – p. 30.	O Jurídico (não dogmático), econômico.
J4	“A gravidade dos efeitos imediatos das regras questionadas fica patenteada pela afirmativa do Governador do Estado de que ‘as vinculações orçamentárias fariam com que, em 2013, restassem apenas R\$ 300 milhões disponíveis para custeio de diversos programas sociais.’ ”	Decisão – p. 10	O Econômico.
J5	“A dicção do § 1º do art. 20 da Constituição brasileira define os titulares do direito à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. O direito das entidades federadas, Estados e Municípios, constitucionalmente assegurado, decorre de sua condição territorial e dos ônus que têm de suportar ou empreender pela sua geografia e, firmado nesta situação, assumir em sua geoeconomia, decorrentes daquela exploração. Daí a	Decisão – p. 21.	VD Jurídico dogmático.

²⁵⁶ Medida cautelar na ADI nº 4917-DF. Decisão. Disponível em: <[http://redir.stf.jus.br/paginador pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3518637&ad=s#28%20-%20Decis%20monocr%20E1tica](http://redir.stf.jus.br/paginador%20pub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3518637&ad=s#28%20-%20Decis%20monocr%20E1tica)>. Acesso em 1º mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	garantia constitucional de que participam no resultado ou compensam-se pela exploração de petróleo ou gás natural. Como observado por Célio Borja, no parecer antes mencionado, ‘a Constituição não partilha participação na produção nem compensação financeira a Estados e Municípios de cujos territórios o petróleo e o gás não são extraídos ou que não se delimitam geograficamente com as áreas exploradas, nem concorrem operacionalmente para a produção, porque esses direitos federativos são territoriais e decorrem de confrontação com as jazidas exploradas. A inexistência dessas vinculações topográficas, produtivas e operacionais exclui Estados e Municípios da participação no resultado da exploração e na compensação financeira’ ”.		
J6	<p>“Daí a norma da al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição, segundo a qual não incidirá ICMS sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica. Vale dizer, orienta-se a hipótese de incidência tributária segundo o destino e não a origem do produto tributado, exatamente para se acomodar o regime de finanças na Federação.</p> <p>A alteração das regras relativas ao regime de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação pela exploração, sem mudança constitucional do sistema tributário, importa em desequilibrar o tão frágil equilíbrio federativo nacional e em desajustar, mais ainda, o regime financeiro das pessoas federadas sem atenção aos princípios e às regras que delineiam a forma de Estado adotada constitucionalmente.”.</p>	Decisão – p. 22-23.	O Federativo.
J7	“Nas palavras do Autor, as normas legais que, em contrariedade ao que se extrai da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais acima transcritos, restringem a autonomia financeira de algumas entidades federadas, subtraindo delas valores compensatórios decorrentes de danos suportados pela exploração do petróleo, para beneficiar outras pessoas federadas, sem respeito ao que estatuído pela Constituição, desborda da competência legislativa válida e incide em desobediência a princípios fundamentais, no caso, o da Federação e seus consectários.”	Decisão – p. 23.	O Federativo.
J8	“Quanto à alegação de afronta ao inc. XXXVI do art. 5º da Constituição do Brasil, relativa ao direito adquirido mencionado pelo Autor, é de se observar serem protegidos constitucionalmente, como direitos fundamentais, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Esses institutos são desdobramentos ou especificações do princípio da segurança jurídica, um dos esteios da ideia de Justiça, cuja concretização é buscada pelo direito. O direito ordena (é ordem normativa) em busca da Justiça (sua finalidade) para tanto propiciando segurança (que é a força do direito para conforto de todas as pessoas).”.	Decisão – p. 24.	VD Neo (fundamentação em princípio abstrato).
J9	“Das concessões acabadas decorreram direitos que ingressaram no patrimônio público das pessoas federadas e que, mesmo se desdobrando em recebimentos de valores no presente e parcelas no futuro, fundamentam-se em processos findos, válidos, que se formaram e se aperfeiçoaram segundo a legislação vigente no período em que se deram os seus atos. Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vigentes	Decisão – p. 25.	VD Jurídico dogmático

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	quando de sua realização seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado.”.		
J10	<p>“O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinamento pelo legislador, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais.</p> <p>Por mais nobres e defensáveis sejam os motivos que conduzem os legisladores, não se atém o controle de constitucionalidade a suas razões, mas à compatibilidade do ato legislado com as normas constitucionais.”</p>	Decisão – p. 23.	VD Jurídico dogmático.

TABELA 7 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELOS DEMAIS ATORES PROCESSUAIS FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
A1	A natureza jurídica dos royalties é de participação nos resultados, e não compensação – interpretação do art. 20, §1º da CF			VD Jurídico dogmático ²⁵⁷
	“Os recursos decorrentes do petróleo da camada do pré-sal constituem-se, de forma inequívoca, participação decorrente da exploração, não compensação financeira”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito ²⁵⁸ – p. 31	VD Jurídico dogmático.
	“Dessa forma, a natureza jurídica do conhecido royalties do petróleo é participação da exploração. Em verdade, os royalties são umas das formas de participação, conforme estipulado pelo art. 45 da Lei n. 9.478/97. ” Logo, a natureza dos royalties não é de indenização ou compensação, mas sim de participação.	Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Minas Gerais (OAB/MG). <i>Amicus curiae</i>	Petição apresentada ²⁵⁹ – p. 11.	VD Jurídico dogmático.
A2	A nova sistemática continua distribuindo fatia maior dos recursos para os entes produtores e confrontantes e não implicará queda substancial em suas receitas			O Econômico e jurídico (não dogmático)
	“Não obstante a redução do percentual dos <i>royalties</i> e das participações especiais devidos aos Estados e Municípios confrontantes e afetados, deve-se ter presente que a certeza de incremento da produção de petróleo acarretará compensação. Nesses termos, merece destaque a estimativa de arrecadação dos Estados confrontantes, em bilhões de reais, adotando-se os percentuais da Lei nº 12.734/2012, conforme informações da ANP (...). Como se nota, a incidência imediata das inovações trazidas pela Lei nº 12.734/2012 não surpreenderá bruscamente os entes produtores/confrontantes, eis que, a par da redução gradativa nos percentuais dos <i>royalties</i> devidos aos Estados e Municípios confrontantes ou afetados,	Advocacia Geral da União (AGU).	Informações prestadas ²⁶⁰ – p. 41-42.	O Econômico e jurídico (não dogmático).

²⁵⁷ Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

²⁵⁸ Razões de mérito apresentadas pela Confederação Nacional dos Municípios, p. 4. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3582768&ad=s#48%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

²⁵⁹ Petição apresentada pela OAB-MG. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6597076&ad=s#197%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

²⁶⁰ Informações prestadas pela AGU. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5101334&ad=s#157%20-%20Presta%20E7%20E3o%20de%20informa%20E7%20F5es%20-%20Presta%20E7%20E3o%20de%20informa%20E7%20F5es%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	verifica-se, em contrapartida, vultoso acréscimo em referidos percentuais em face do volume superior da produção do petróleo, acarretando significativo aumento nos valores arrecadados em <i>royalties</i> e participações especiais.”			
	“(…) até 2022, a Lei nº 12.734/2012 (...), com muito mais equilíbrio, continuará, na prática, distribuindo fatia maior para Entes confrontantes, cujos poucos beneficiados receberão R\$ 154,4 bilhões, enquanto que a fatia de todos os demais Entes será R\$ 216,7 bilhões. A participação dos Entes subnacionais aumenta em detrimento da União, que reduz de 40% do total dos recursos para 33% com a nova lei”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 4.	O Econômico e jurídico (não dogmático).
	Conforme projeções de aumento da produção, em 2015, tanto o RJ como o ES receberiam maior valor absoluto de recursos do que em 2011, ou seja, esses estados não teriam perdas em termos numéricos com as novas regras. “Os resultados da nova regra para os próximos anos de acordo com as projeções da ANP são apresentados na tabela seguinte. Veja que os percentuais definidos garantem uma transição adequada para os Entes confrontantes, sendo que a redução da participação para estes Entes é contrabalançada pelo aumento de produção previsto ao longo dos próximos anos, garantindo assim um patamar de receita até mesmo crescente.”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 9-10 (Cf. tabela de projeção de arrecadação com <i>royalties</i> e participações especiais).	O Econômico.
	Mesmo pela nova regra, 10% dos municípios que mais recebem <i>royalties</i> concentrarão 60% dos recursos. A Lei 12.734 garante a compensação aos entes afetados, ao estipular percentuais exclusivamente para eles, que garantirão uma receita estimada de R\$11,7 bilhões em 2013 e R\$ 13,6 bilhões em 2014, conforme projeções da ANP.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 4.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“A petição inicial diz, sem qualquer demonstração , que haveria prejuízo imediato de 1,7 bilhões, beirando 27 bilhões até 2020. (...) Analisando-se o orçamento do estado, tais alegações não trazem em si a mínima verossimilhança apta a sustentar a antecipação de tutela já concedida. Vejamos. Deveria ser levada em consideração apenas a estimativa da ‘perda’ (não demonstrada) de 1,7 bilhões frente ao orçamento do estado do Rio de Janeiro para 2013 (R\$ 72,739 bilhões), o que representa apenas 2,34% . Para se ter a dimensão desta ‘perda’, cabe ressaltar que o orçamento do Rio de Janeiro em 2012 (conforme a LOA) montava R\$ 61,96 bilhões. Mesmo considerando ‘a perda’ alegada, o estado contaria ainda para 2013 com R\$ 71,039 bilhões, ou seja, com um aumento de R\$ 9,079 bilhões (14,65%) em relação ao ano passado. ”.	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 52.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“A regra de transição elaborada garante uma mudança plenamente confortável para ser administrada pelo Rio de Janeiro. Isso porque o tamanho da variação prevista na receita de <i>royalties</i> e PE é pequena em relação ao orçamento do Estado, sendo que variações de maior dimensão são recorrente em se tratando de receitas de <i>royalties</i> e PE de petróleo. Em 2009, por exemplo, a receita de <i>royalties</i> e PE do Estado caiu 27%, quase o dobro do que a queda prevista	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 10-11.	O Jurídico (não dogmático) Econômico.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	pela mudança estabelecida pela Lei 12.734/2012 (15%), de acordo com os dados da receita fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro nos últimos 12 anos.”			
	A Lei nº 12.734/12 estabeleceu um regime de transição aos entes federados que alegam ter perdas de receita com a nova sistemática de partilha estabelecida. Os percentuais devidos a estes entes serão reduzidos de forma gradual para não comprometer as suas finanças ²⁶¹ :	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 48.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“(…) apenas restaria configurada afronta ao art. 20, § 1º da Constituição da República, se as disposições acrescidas pela Lei 12.734/2012 deixassem de prever toda forma de compensação aos entes em cujo território se dê a exploração. Todavia, as normas destinam expressiva parcela de <i>royalties</i> e da participação especial sobre a produção de petróleo aos Estados e Municípios produtores e confrontantes com áreas de exploração.”.	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República ²⁶² – p. 38-39.	O Jurídico (não dogmático).
A3	Produção em mar cada vez mais longe da costa, o que atenua os impactos da exploração do petróleo			O Econômico e ambiental
	“A perpetuação do quadro atual torna-se ainda mais grave diante de dois fatos. O primeiro é que a maior parte da produção tende a ocorrer a dezenas ou mesmo centenas de quilômetros da costa. Torna-se, assim, cada vez mais tênue a relação entre a produção e o impacto [econômico e ambiental] sobre o município ou o estado confrontante.”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 3	O Econômico e ambiental.
	“É consenso entre especialistas quanto à inexistência de impactos econômicos e sociais decorrentes da produção de petróleo e gás natural a grandes distâncias da costa, como ocorre com a exploração na plataforma continental. A exploração em petróleo em águas profundas utiliza as unidades FPSO (<i>Floating Production Storage and Offloading</i>), que realizam o processamento primário do petróleo e gás natural extraídos, integrando atividades de produção e estocagem. Posteriormente, ocorre o bombeamento do petróleo para navios que o transportam até um terminal no continente. O impacto sobre o território dos Municípios e Estados é minimizado ou inexistente.”	Ministério Público Federal	Nota interna nº 84/14 da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do MPF ²⁶³ – p. 2-3.	O Econômico e ambiental.
A4	O mar territorial e os minerais que se encontram na plataforma continental e zona econômica exclusiva são bens da União, por isso podem ser distribuídos por ela a todos os entes federativos			O Jurídico (não dogmático).

²⁶¹ Agravo Regimental interposto pela Mesa do Congresso Nacional, p. 48. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3562121&ad=s#2%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20Interposi%E7%E3o%20de%20Agravo%20Regimental%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20Interposi%E7%E3o%20de%20Agravo%20Regimental%201>>. Acesso em 3 mar. 2015.

²⁶² Manifestação da Procuradoria Geral da República. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=295725189&ad=s#184%20-%20Peti%E7%E3o%20-%2022657/2014>>. Acesso em 3 mar. 2015.

²⁶³ Nota interna nº 84/14 da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do Ministério Público Federal (MPF). Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=299403256&ad=s#191%20-%20Peti%E7%E3o%20-%2024486/2014>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	<p>“Conforme corretamente aponta BERCOVICI, a aparente lógica que invoca a participação única e exclusiva dos entes diretamente envolvidos na exploração de modo algum se sustenta nos casos em que a partilha ocorra relativamente à exploração na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou no mar territorial:</p> <p>‘Os royalties do petróleo, no entanto, não podem ser compreendidos como uma compensação pela exploração de recursos minerais nos territórios dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Afinal, se forme uma compensação, a partilha dos recursos arrecadados não faria o menor sentido no caso de exploração do petróleo e gás natural na plataforma continental, na zona econômica exclusiva ou no mar territorial, cujos recursos naturais pertencem à União’.”</p>	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 43-44.	O Jurídico (não dogmático).
	<p>“Prevalece, quanto à matéria, a liberdade da União para legislar sobre a exploração de seus próprios bens [recursos minerais no mar, plataforma continental e ZEE], assim como sobre as distribuições de receitas oriundas dessa atividade”.</p>	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 26.	O Jurídico (não dogmático).
	<p>“Assim, neste caso específico da exploração do petróleo e do gás na plataforma continental, no mar territorial e na zona econômica exclusiva, os recursos decorrentes não podem ser destinados apenas aos estados e municípios mais próximos do local onde se realiza a exploração. Em sendo o recurso mineral da União, os benefícios advindos dessa atividade devem alcançar todos os entes federados.”.</p>	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 45.	O Jurídico (não dogmático).
A5	O histórico de distribuição dos royalties interfere diretamente na compreensão sobre a divisão atual			VD Jurídico historicista
	<p>“Somente no ano de 1969, o legislador resolveu tratar da indenização quando da exploração do petróleo em plataforma continental. O Decreto Lei n. 523/1969 impôs a seguinte redação ao art. 27 (...). <u>Com ênfase, veja-se que a indenização auferida na plataforma continental não era destinada aos Estados e Municípios</u>”.</p>	OAB/MG (<i>Amicus curiae</i>)	Petição apresentada – p. 6-7.	VD Jurídico historicista
	<p>“De acordo com o histórico normativo tratado anteriormente, à luz do texto constitucional vigente, existem duas possibilidades jurídicas, desde que editada a indispensável lei federal, em favor da União, Estados e Municípios, no que se refere à exploração do petróleo: (i) participação de resultado pela exploração de petróleo e (ii) compensação financeira pela exploração do petróleo.</p> <p>Todavia, embora existam duas possibilidades jurídicas distintas, nota-se que o legislador infraconstitucional nunca se valeu concomitantemente delas. Até o ano de 1997 havia no ordenamento jurídico previsão de indenização ou compensação financeira, nos termos do art. 27 da Lei n. 2.004 de 1953. Inclusive, a lei impunha a necessidade de vincular os recursos obtidos para atender determinadas finalidades, dentre elas, o meio ambiente. A Lei, ainda, vedava a aplicação dos recursos para cobrir determinadas despesas orçamentárias.</p>	OAB/MG (<i>Amicus curiae</i>)	Petição apresentada – p. 10.	VD Jurídico historicista

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	Após 1997, a Lei n. 9.478/97 passou a tratar de participações pela exploração. Os royalties passaram a ser uma das formas de participações.”			
	“A distribuição de recursos estatais angariados com a exploração de petróleo e gás natural aos demais entes da Federação não constitui inovação das normas impugnadas. De feito, segundo se depreende do artigo 27, § 4º, da Lei nº 2.004/53, na redação conferida pela Lei nº 7.453/85, mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, parcela das participações governamentais era destinada à constituição de um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 27.	VD Jurídico historicista
A6	Necessidade de comprovação dos danos causados pela atividade petrolífera para o recebimento de royalties compensatórios			O Jurídico (não dogmático).
	A compensação dos danos só é cabível aos estados e municípios que o comprovarem, pois a) os <i>royalties</i> têm natureza de participação nos resultados da exploração e b) o petróleo é extraído do mar, que é bem da União. Assim, cabe à União indenizar os prejuízos concretamente apurados.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 27, 30, 31	O Jurídico (não dogmático).
	“Para tanto, o pagamento de indenização ou compensação deveria ser precedido de prévio estudo demonstrando de forma justificada os prejuízos experimentados e, aí sim, sustentar contrapartida financeira diferenciada entre os Estados federados, a depender do impacto que a atividade exploratória representa para cada um.”	OAB/MG (<i>Amicus curiae</i>)	Petição apresentada – p. 11.	O Jurídico (não dogmático).
A7	Modificações no quadro fático: descoberta do pré-sal, aumento da produção, valorização do produto justificam a redistribuição			O Econômico e Jurídico (não dogmático).
	“Em 2007, a descoberta de reservas gigantescas de petróleo na área do pré-sal aliada ao forte aumento do preço do petróleo – fato alíás que persiste nos últimos anos – tornou premente a necessidade de se debater a distribuição dos royalties e da participação especial no contexto da Federação.”. O volume de recursos é grande e crescente. A estimativa para 2014, por exemplo, era de R\$ 31,2 bilhões, de acordo com a ANP. A ANP também estima que até o final dessa década só as áreas contratadas gerarão royalties e PE próximos a R\$ 70 bilhões por ano.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 3.	O Econômico.
	“As alterações da Lei 12.734/2012 repousam na expectativas de grandes incrementos de produção, consoante dados oficiais que indicam salto dos números atuais, estabilizados em 2010, em dois milhões de barris/dia, para algo em torno de 5,8 milhões de barris/dia, até 2020. (...) As bases objetivas sob as quais royalties e participações especiais eram repassados aos Estados confrontantes sofreram importante alteração, circunstância em que o direito admite revisão de obrigações firmadas no passado sem apelo a violação de legítimas expectativas. Ao contrário,	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 52-53.	O Econômico e Jurídico (não dogmático).

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	não parece razoável admitir que Estados confrontantes mantenham os padrões de ganhos intensos com essas parcelas”.			
	“Especificamente em relação à região do pré-sal, estima a Petrobrás que a marca de um milhão de barris de petróleo por dia será superada em 2017 e atingirá 2,1 milhões de barris em 2020.”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 21.	O Econômico.
	“ <u>Não se poderia vislumbrar em 1988 que as reservas brasileiras provadas de petróleo e a produção fossem crescer da forma verificada nos últimos vinte anos</u> , e muito menos que o preço do barril do petróleo aumentaria significativamente na última década. (...) a finalidade do art. 20, § 1º, da Constituição foi a de permitir ao Congresso Nacional assegurar o equilíbrio federativo mediante a concepção de um instrumento adaptável no tempo, ou seja, mediante a possibilidade de alteração dos critérios e percentuais de distribuição dos royalties e das participações especiais oriundos da exploração do petróleo e do gás natural, na medida em que modificadas as circunstâncias fáticas e econômicas.”	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 32.	O Econômico e Jurídico (não dogmático).
	“Com a descoberta de reservas de petróleo e gás natural nos campos de pré-sal a partir de 2006, acentuou-se ainda mais a necessidade de se estabelecer um novo marco regulatório da matéria. <u>A realidade da exploração de petróleo no Brasil modificou-se substancialmente nas últimas seis décadas, mas o critério de distribuição de royalties não acompanhou tal evolução.</u> ”	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 19.	O Econômico e jurídico (não dogmático).
	“De início, deve-se ter presente que o novo modelo de distribuição de <i>royalties</i> veio ao encontro de uma nova realidade de exploração do petróleo no País. Com efeito, o outrora vigente modelo de distribuição de <i>royalties</i> , que conferia preponderantemente a Estados e Municípios confrontantes cerca de 60% das receitas arrecadadas pela União, fora concebido originalmente em 1985, quando a produção de petróleo, sobretudo em mar, ainda não apresentava relevante significado no contexto nacional (oito vezes menor do que a produção atual)”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 18.	O Econômico e jurídico (não dogmático).
	As bases objetivas sob as quais os <i>royalties</i> e participações especiais eram repassados aos estados confrontantes sofreram importante alteração, circunstância em que o direito admite revisão de obrigações firmadas no passado”, sem que haja quebra de legítimas expectativas.	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 52.	O Jurídico (não dogmático).
	“Constata-se ser essencial, para a interpretação constitucional subjacente à controvérsia instaurada, a verificação de dados e fatos concretos de todos os envolvidos. (...) é essencial, para o debate constitucional objeto da presente ADI, o acesso aos dados da realidade social.”	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 9	O Jurídico (não dogmático) e econômico
A8	As novas regras de partilha devem ser aplicada aos contratos em curso, caso contrário não haveria redistribuição efetiva			O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“As regras têm de ser alteradas para campos já licitados e em produção. Se as novas regras somente forem aplicadas para campos ainda a serem licitados, quase a totalidade dos recursos	Confederação Nacional dos	Apresentação de razões de mérito – p.	O Jurídico (não dogmático) e

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	que serão distribuídos na próxima década continuaria com a concentração absurda estabelecida pela legislação atual, já que a receita de novos campos demorará esse tempo para gerar royalties. De acordo com Plano Decenal de Energia (PDE) 2020, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia, até 2020, da produção prevista de 6 milhões de barris/dia, 5,7 milhões de barris/dia serão provenientes de campos concedidos.”	Municípios (<i>amicus curiae</i>)	8.	Econômico.
A9	A hiperconcentração de recursos decorrente da aplicação das regras de distribuição da Lei nº 9.478/97 não contribui para o desenvolvimento nacional			O Jurídico (não dogmático), econômico e federativo.
	<p>“No entanto, de acordo com a sistemática normativa pretérita, cerca de 60% das receitas de <i>royalties</i> e participações especiais de petróleo eram preponderantemente distribuídos aos Estados e Municípios com base no critério de <i>confrontação</i>, o que denota a forte concentração dessas rendas em poucos entes federados. (...) Assim, de acordo com a Agência Nacional do Petróleo, apenas o Estado do Rio de Janeiro teria recebido, a título de <i>royalties</i> e participações especiais, no ano de 2011, cerca de R\$ 7 bilhões. Tal informação é confirmada pelo próprio requerente, no item 32 da fl. 35 da petição inicial. Mencionados valores representam, aproximadamente, 17% dos <i>royalties</i> e participações especiais distribuídos apenas naquele ano, desconsiderados, ainda, os valores recebidos individualmente pelos Municípios do referido ente, pela condição de confrontantes. Ademais, de acordo com os dados fornecidos pela ANP relativamente ao ano de 2011, a distribuição de <i>royalties</i> e participações especiais, nos termos do regime anterior, contemplava não mais do que 10 Estados da Federação, dentre os quais São Paulo e Rio de Janeiro, economicamente mais estruturados que os demais 24 Estados e o Distrito Federal.”</p>	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 21-22.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“Segundo a Agência Nacional do Petróleo, o Estado do Rio de Janeiro, em 1994 recebeu cerca de 15,5 milhões de reais a título de royalties. Já em 2002 , o estado recebeu cerca de 1,7 bilhões de reais a título de royalties e participação especial e em 2011 este montante alcançou a astronômica cifra de mais de 7 bilhões de reais! ”	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 20	O Econômico.
	“O modelo vigente desde a Lei nº 9.478/97 trouxe, ao longo dos anos, um forte desequilíbrio federativo, evidenciado na comparação entre os pagamentos de participação especial sobre a produção de petróleo e gás natural aos municípios brasileiros”.	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 42	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	O sobrefinanciamento de poucos estados e municípios não tem contribuído para o seu desenvolvimento, devido à incapacidade das administrações para gerenciar a aplicação de vultosos recursos. Esse é o caso da cidade de Campos que possui um dos mais baixos indicadores de nível educacional avaliado pelo Ideb. Pesquisa constatou que “o aumento das receitas provenientes dos <i>royalties</i> não provocou melhorias nos serviços prestados à população dos municípios beneficiados” e na qualidade de vida das populações, ou seja, não houve	Ministério Público Federal	Nota interna nº 84/14 da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do MPF –	O Econômico.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	promoção da justiça intergeracional.		p. 3 e 5.	
	Estados e municípios produtores, juntamente com a União, concentram 97% dos recursos distribuídos. Dois estados (ES e RJ) e 30 municípios concentram 83% dos recursos. Considerando a sistemática de distribuição vigente os entes confrontantes receberão R\$ 306 bilhões, enquanto o restante do país receberá R\$ 24,5 bilhões. “Na regra atual apenas os 0,36% dos municípios brasileiros que mais recebem recursos concentram 60% das receitas distribuídas”. Em 2012, 11 municípios receberam 50% dos <i>royalties</i> e participações especiais destinadas a todos os municípios. O Município de Campos/RJ, por exemplo, recebeu 17,6%, que significou R\$ 705 milhões.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 3, 4, 5, 18	O Econômico e federativo.
	Impede-se a fruição ampla de direitos fundamentais no país, já que a distribuição anterior restringe o capital de desenvolvimento a apenas parte dos entes federados (como Rio de Janeiro e Espírito Santo).	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 3, 4, 5, 18	O Econômico e federativo.
A10	O estabelecimento de critérios de distribuição dos <i>royalties</i> é competência do Poder Legislativo			O Jurídico (não dogmático).
	O Congresso Nacional já aprovou por cinco vezes novas regras de distribuição: Emenda Ibsen ao PLC nº 16/10, Emenda Pedro Simon ao PLC 7/10, aprovação no Senado e na Câmara da Lei nº 12.734/12 e derrubada do veto da Presidente a essa lei, o que demonstra a vontade de mudança das regras pelo povo brasileiro.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 6-7	O Não classificável.
	“O modelo negocial e jurídico aplicável ao segmento do petróleo, do gás natural e de outros hidrocarburetos fluidos é próprio da esfera normativa infraconstitucional e decorre de legítima opção política do Congresso Nacional”.	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 35.	O Jurídico (não dogmático).
	A natureza da decisão acerca da partilha dos <i>royalties</i> é política, competindo ao Parlamento que se revela “o espaço mais amplo e pluralizado para essa prática discursiva”. O Congresso Nacional “representa a vontade popular em ação - articulando, desarticulando, construindo, demolindo e reconstruindo - a vivência sociopolítica e espelhando, da melhor maneira até hoje alcançável, o querer dos cidadãos. Assim é que se sustenta que os Tribunais Constitucionais têm, como função, não introduzir novas dificuldades no sistema político-constitucional, econômico e social, mas sim o de afastar os porventura existentes. A justiça constitucional, para estes autores, deve sempre facilitar, não obstaculizar Portanto, espera-se do exegeta jurídico que opte pelas alternativas de julgamento que preservem e afiancem o sistema político fixado no pacto político nacional e que, ademais, ao agir, sopesem, sempre, as consequências políticas de suas sentenças, tendo em vista a precisa	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 13, 17-18.	O Jurídico (não dogmático).

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	distribuição das forças políticas parlamentares, suas necessidades e interesses, aos quais o Poder Judiciário não pode pretender substituir.”.			
	“Em verdade, a edição dos dispositivos impugnados decorre de válida opção político-legislativa exercida pelo Congresso Nacional, que decidiu adotar critérios mais equânimes de repartição de recursos, buscando, como já anotado, conferir efetividade aos objetivos fundamentais contemplados nos incisos II, III e IV do artigo 3º da Constituição, quais sejam: garantir o desenvolvimento nacional; reduzir as desigualdades regionais; e promover o bem de todos.”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Manifestação – p. 29.	O Jurídico (não dogmático).
A11	A redistribuição de royalties e PE beneficia maior quantidade de entes federativos			O Econômico.
	A nova sistemática de distribuição implicaria maior ganho para os municípios brasileiros, como um todo, pois 5.440 novos municípios seriam beneficiados pela nova sistemática em 2013, enquanto apenas 123 perderiam recursos no mesmo ano.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 19.	O Econômico.
A12	As novas regras de distribuição observam o princípio da proporcionalidade			Neo (fundamentação em princípio abstrato).
	“E, sob este fundamento, não resistem razões capazes de justificar uma parcela maior para os Estados e Municípios produtores exclusivamente porque o são, já que em relação a esta parte dos recursos, todos os Estados devem ser tratados com igualdade, segundo uma aplicação adequada do princípio da proporcionalidade. Sabe-se que através do princípio da proporcionalidade, visa-se avaliar a correlação entre os fins visados e meios empregados nos atos do Poder Público. Não serve para aferir a legitimidade de todo e qualquer ato ou decisão do Estado, mas somente aqueles em que haja uma relação de causalidade entre meio e fim. Estruturalmente, é dividido em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.”.	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 28.	Neo (fundamentação em princípio abstrato).
	“A visão adotada como base da interpretação do caso concreto pode ser centralizada em uma ideia de proporcionalidade, objetivando alcançar um resultado equilibrado, a fim de impedir a ofensa aos parâmetros básicos do princípio em análise, ou seja, o que se deseja é evitar a lesão às linhas de proibição do excesso e de proteção deficiente”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 18.	Neo (fundamentação em princípio abstrato).
A13	A redistribuição de recursos respeita o pacto federativo – federalismo cooperativo			O Federativo.
	A distribuição prevista anteriormente implica “descumprimento do pacto federativo, a partir de uma lógica de solidariedade, visto que ‘em consequência das desigualdades existentes, reconhece-se e garante a solidariedade de todos os componentes que integram o Estado’ ”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 20.	O Federativo.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	Não há ofensa ao equilíbrio federativo, que se ampara tanto na autonomia dos entes como na interdependência entre eles. “A cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios deve dar-se em prol da redução das desigualdades, tanto no aspecto formal quanto no econômico. Maior distribuição de recursos financeiros é vital para a própria configuração federalista, sendo a equiparação de condições materiais passo fundamental para a real autonomia de cada célula da Federação.”.	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 47.	O Federativo..
	De acordo com o federalismo cooperativo, as leis e processos legislativos dos diversos entes federados devem se complementar, em prol da comunidade federativa global. Deve haver solidariedade e união de esforços em prol da coletividade.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 38.	O Federativo..
	“Por idêntica razão, não há que se falar em ofensa ao princípio federativo, até mesmo porque as normas hostilizadas asseguram o direito dos Estados e Municípios produtores às participações governamentais em quinhão maior do que aquele reservado, individualmente, aos entes federados não produtores, reconhecendo a peculiar situação que os distinguem [sic].”	Advocacia Geral da União (AGU)	Manifestação – p. 36.	O Federativo.
	“É certo que a participação total dos estados e municípios confrontantes será menor no novo marco regulatório. Esse fato, contudo, não é suficiente por si só para determinar qualquer vício de constitucionalidade da nova regra, ainda mais tendo em conta que a nova sistemática adotada propicia uma redistribuição de renda pautada em critérios que retratem a realidade socioeconômica dos destinatários das transferências dotando ‘o federalismo cooperativo brasileiro de mais um instrumento apto a promover o desenvolvimento equilibrado e harmônico do país’.”	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 45.	O Federativo.
	“Tratava-se, portanto, de distribuição altamente assimétrica que olvidava e violava a forma de Estado adotado pela Constituição da República, qual seja o Federalismo cooperativo. Este princípio fundador de nossa carta permeia toda a estruturação do Estado brasileiro e, por isso, a Constituição estabelece como objetivos fundamentais da República garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais (artigo 3º). Reforça esse objetivo a previsão de que a redução das desigualdades regionais e sociais é um dos princípios da ordem econômica (art. 170), bem como a disciplina de repasse de recursos da União para os estados (art. 157) e destes para os municípios (158, III e IV) e a criação de diversos fundos de distribuição de receitas entre os entes federados (art. 159, I).”.	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 46.	O Federativo.
A14	A redistribuição de <i>royalties</i> e PE reduz as desigualdades regionais e sociais e possibilita o desenvolvimento nacional			O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	A sistemática de distribuição anterior beneficiava desmedidamente estados e municípios confrontantes. A Lei nº 12.734/12, ao mudar essa realidade, vai ao encontro “dos objetivos mais centrais do pacto político, tendentes à construção de sociedade livre, justa e solidária, à garantia	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 43	O Jurídico (não dogmático) e federativo.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização, à redução das desigualdades sociais e regionais (CR, art. 3º).”.			
	“A destinação desses bens à União -e não ao Estado ou Município em que estão situados - harmoniza-se com os objetivos traçados no artigo 3º da Lei Maior, propiciando que tais recursos contribuam para o desenvolvimento de toda a nação, para a erradicação das diferenças regionais e para a promoção do bem de todos, sem qualquer tipo de discriminação (artigo 3º, incisos II, III e IV, da Carta).”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 23.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“14. E para superar desequilíbrio e desigualdade foi que, cumprindo o programa do art. 3º da Constituição Federal, o Parlamento – que é espaço privilegiado para as decisões públicas de partilha do que é público – deliberou destinar recursos, do patrimônio da União, não somente aos Estados que tiveram a sorte de situar-se em locais de produção de petróleo mas, também, para os demais, muitos dos quais bem menos abastados. (...) 16. Cumpre-se, com ele, uma promessa cuja realização, como impõe o art. 3º da Constituição Federal, cabe a cada agente constitucional: a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.”	Estado da Bahia (<i>amicus curiae</i>)	Petição apresentada pelo Estado ²⁶⁴ –p. 4.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	“Ocorre que a participação de todos os Entes da Federação no resultado da exploração de petróleo e gás é constitucional e propicia a aplicação efetiva da regra contida no texto do art. 3º, II e III da CF. Logo, consagra os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, pois garante o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais.”	Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional do Mato Grosso do Sul (OAB/MS);	Petição apresentada pela OAB/MS– p. 4.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
	Ao assegurar a correta e justa participação de todos os entes federados no resultado da exploração do petróleo em bem da União (pré-sal), a Lei nº12.734/12 persegue objetivos fundamentais da República, quais sejam garantir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades regionais.	Estado do Tocantins	Memoriais ²⁶⁵ – p. 3.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
A15	A redistribuição das rendas petrolíferas não viola o pacto federativo originário, na medida em que não há relação entre a sistemática de incidência do ICMS sobre as operações com petróleo, no destino, e a destinação de royalties aos entes produtores			O Federativo.
	A tributação do petróleo sempre foi de competência federal e estava nas mãos da União até a Constituição de 1988 (art. 22, VIII da Constituição de 1967 e art. 15, III da Constituição de	Confederação Nacional dos	Apresentação de razões de mérito – p.	O Federativo.

²⁶⁴ Petição apresentada pelo Estado da Bahia (*amicus curiae*). Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3793469&ad=s#123%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015

²⁶⁵ Memoriais apresentados pelo Estado de Tocantins. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3763933&ad=s#119%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20interessado%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20interessado%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	<p>1946). Assim, não se discutia perda de arrecadação, porque a matéria não era sujeita ao ICMS. Anais da Constituinte de 1988 comprovam a tese. Na fase decisiva (1987-1988), debateu-se a repartição das receitas de operações com petróleo, por meio do ICMS. Os debates tentavam evitar uma guerra fiscal por refinarias no regime misto do ICMS, pois a incidência do imposto na origem poderia gerar conflito entre os estados, pelo simples fato de determinada fonte de geração ou transformação de energia ter sido localizada aqui ou ali. “O desejo do constituinte foi o de favorecer a federação por meio da descentralização de recursos, e não privilegiar uma suposta compensação aos Estados produtores”. Dados demonstram que o atual regime tributário do petróleo, da energia elétrica e das comunicações é descentralizador das receitas e favorece o combate às desigualdades regionais, pois quanto menos desenvolvido é o estado, mais a receita estadual depende desses insumos.</p>	<p>Municípios (<i>amicus curiae</i>)</p>	<p>21-24</p>	
	<p>“Conforme se expôs, os Estados produtores beneficiam-se do pagamento dos <i>royalties</i> desde a edição da Lei 2.004/1953. Não foram estes criados pelo constituinte de 1987-1988. O argumento de que vieram como compensação por perda de receita de ICMS não parece exato. A exceção criada na sistemática do ICMS é que veio como forma de equilibrar os ganhos, em suas variadas acepções, decorrentes da exploração do petróleo. Optou-se, na Assembleia Nacional Constituinte, por retirar parcela do que seriam, a partir dali, os ganhos dos Estados mais diretamente beneficiados com a exploração. Considerando que, até a Constituição de 1988, o antigo ICMS era tributo federal, a preocupação era criar exceção à regra geral do ICMS, o qual, ao invés de beneficiar os Estados já agraciados com os <i>royalties</i> de petróleo, favorecesse os demais Estados, dando melhor equilíbrio à repartição de rendas decorrentes dessa atividade econômica.”.</p>	<p>Ministério Público Federal</p>	<p>Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 40-41.</p>	<p>O Federativo.</p>
	<p>“Ainda, não há no Texto Maior qualquer relação entre o regime de ICMS sobre operações interestaduais com o petróleo previsto no art. 155, §2º, X, b da CF com a compensação financeira de que trata o §1º do artigo 20 da CF, como pretende fazer crer o autor da ação. Acolher tal pretensão seria criar norma onde não existe, pois se estaria atrelando o regime de ICMS previsto no art. 155, §2º, X, b da CF, com o instituto da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. Ainda, estar-se-ia construindo uma interpretação extensivamente indevida, um vínculo que o constituinte não escreveu, não estabeleceu, não impôs, sendo vedado ao intérprete fazê-lo. Admitir essa (re)construção extensiva do texto constitucional implica em romper com todo o sistema jurídico, afrontando princípios basilares e cláusulas pétreas, dentre elas o pacto federativo originário.”.</p>	<p>Estado do Tocantins</p>	<p>Memoriais – p. 5.</p>	<p>O Federativo.</p>

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	“Ainda que se admitisse que a regra constante do artigo 20, § 1º, da Constituição Federal deva ser interpretada em conjunto com o artigo 155, § 2º, inciso X, alínea "b", da Carta, numa espécie de pacto informal ajustado durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, não se pode desconsiderar a evolução da produção de petróleo e gás natural no País, após a promulgação da Carta Política de 1988. A respeito do tema, a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados salienta que, comparativamente à época em que foi promulgada a Constituição da República, a participação dos Estados confrontantes na receita advinda da exploração de petróleo aumentou sensivelmente, mesmo com a edição das normas impugnadas, de modo que não se verifica a ocorrência de quebra do pacto federativo firmado em 1988.”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 34.	O Federativo.
A16	O princípio da igualdade exige a distribuição equânime de recursos			VD Neo (fundamentação em princípio abstrato).
	“Assim, se o legislador entender que os recursos da União devem ser partilhados – in abstracto pela simples exploração econômica com Estados e Municípios – e deve ser festejada esta possibilidade, pois compatível com a subsidiariedade administrativa – tal distribuição deve ser igualitária, pois entendimento diverso ofenderia o princípio da igualdade.”.	Confederação Nacional dos Municípios (<i>amicus curiae</i>)	Apresentação de razões de mérito – p. 30-31.	Neo (fundamentação em princípio abstrato).
A17	Não se pode equiparar o debate entre a divisão do petróleo e a de outros minérios, em virtude da enorme riqueza gerada com a sua exploração.			O Econômico.
	Não é apropriado estabelecer comparações acrílicas em relação a outros minérios que não são partilhados entre todos os entes da Federação, como alguns recursos minerais. O caso do petróleo e do gás natural é particular, devido à enorme riqueza que é capaz de gerar, no estágio atual da economia mundial. Não é por acaso que alguns dos países mais ricos do planeta baseiam sua economia na exploração e na venda desses recursos minerais.”.	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 49.	O Econômico.
A18	A Lei nº 12.734/12 não viola direito adquirido, ato jurídico perfeito ou a segurança jurídica			O Jurídico (não dogmático).
	“Os contratos de concessão para exploração de petróleo são firmados entre a União, representada pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis -ANP, e a empresa vencedora da concorrência. Referidos contratos, que têm por objeto direitos e deveres das partes, não contemplam cláusulas concernentes à distribuição de <i>royalties</i> e participações especiais entre os entes federados, a qual é estabelecida nos termos da legislação federal. (...) Sendo assim, tem-se que os <i>royalties</i> e as participações especiais só serão devidos após a extração dos recursos minerais pela concessionária, o que já afasta, de plano, a alegação dos	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 37-38.	O Jurídico (não dogmático).

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	Estados produtores a um suposto direito adquirido às participações atreladas às concessões já celebradas.”.			
	“Também não há direito adquirido do Estado do Rio de Janeiro à percepção dos <i>royalties</i> de acordo com o percentual anterior, para custear seus programas sociais e dívidas. Com efeito, o contrato de refinanciamento de dívida firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União, citado na inicial, apesar de prever a amortização a partir de cessão de créditos de <i>royalties</i> , não se vincula à imutabilidade dos percentuais recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro e, por óbvio, não tem o condão de impedir alteração legislativa nos critérios de distribuição dos <i>royalties</i> .”.	Advocacia Geral da União (AGU)	Informações prestadas – p. 39.	O Jurídico (não dogmático).
	A mudança de regime não ofende a segurança jurídica, “que tem caráter relativo e não deve ser vista como se fosse um par de botas que se adapta a qualquer pé. O novo regime de aplica a todas as concessões, às novas e às velhas.	Ministério Público Federal	Nota interna nº 84/14 da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão – Consumidor e Ordem Econômica do MPF – p. 2.	O Jurídico (não dogmático).
A19	A Lei nº 12.734/12 não ofende os princípios da boa-fé, da confiança e da segurança jurídica			VD Neo
	“Também não há a alegada violação dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e da proteção à confiança. A boa-fé decorre da <i>bona fides</i> romana e está ligada ao direito privado, quer em seu sentido objetivo (lealdade, lisura, correção...) quer em seu aspecto subjetivo (estado de ignorância). Embora a boa-fé objetiva venha se estendendo ao direito público, sua influência limita-se à atuação contratual, com base na culpa <i>in contrahendo</i> , tendo em vista a indisponibilidade do interesse público. A segurança jurídica, por sua vez, consubstancia um princípio jurídico que se ramifica em duas vertentes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que diz respeito à impossibilidade de retroatividade dos atos do Estado. A segunda, de natureza subjetiva, concerne à proteção da confiança às pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação. Sabe-se que a segurança jurídica é um direito fundamental e princípio de cláusula aberta. Liga-se ao estado de normalidade e implica a adoção pelo Poder Público de comportamentos não contraditórios.”.	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 40-41.	VD Neo (fundamentação em princípio abstrato e direito fundamental como princípio).
	A Lei nº 12.734/12 não ofende o princípio da confiança e a boa-fé objetiva. “O princípio da proteção à confiança revela a necessidade de preservar a continuidade do comportamento estatal, nas relações jurídicas que se protraem no tempo. Isto não significa o engessamento das relações, sobretudo em face da competência do Poder Legislativo de editar leis e alterar regimes	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 41-42.	VD Neo (fundamentação em princípio abstrato e

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	jurídicos. Estreitamente ligada ao princípio da confiança, a boa-fé objetiva se define como um conjunto de valores que devem pautar as relações contratuais como modelo de conduta, um padrão jurídico definido pela atuação de acordo com referências de lisura e correção, em que se protege a legítima confiança das partes envolvidas na relação jurídica. É a boa-fé conduta.”			conexão entre direito e moral).
A20	A atividade petrolífera gera benefícios para os entes produtores			O Econômico.
	“Tampouco é correto imaginar que a exploração do petróleo e do gás natural apenas gere problemas para os Estados ditos produtores. Obviamente também acarreta importantes vantagens, como geração de empregos, investimentos em infraestrutura, desenvolvimento econômico e afluxo e formação de profissionais qualificados.”	Ministério Público Federal	Manifestação da Procuradoria Geral da República – p. 49-50.	O Econômico.
	“Ao contrário do que faz imaginar o autor, os estados produtores ou confrontantes não têm apenas ônus quando se trata da exploração dos bens da União. Os empregos diretos e indiretos, o fomento à pesquisa e o desenvolvimento do <i>know how</i> relativo aos processos envolvidos, somente para citar alguns, são benefícios indissociavelmente ligados à exploração e cujo usufruto se dá especialmente pelos estados produtores ou confrontantes.”	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 33.	O Econômico.
A21	A suspensão da Lei nº 12.734/12 gerou prejuízo aos entes não produtores – <i>periculum in mora</i> inverso			O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	A concessão da cautelar gerou prejuízo aos entes <u>não confrontantes</u> de R\$ 350 milhões, apenas considerando os <i>royalties</i> distribuídos em junho de 2013.	Estado da Bahia	Moção dos municípios brasileiros, de 11/7/13, anexada à petição apresentada pelo Estado da Bahia ²⁶⁶ .	O Econômico
	“Muito mais sólido é o <i>periculum in mora</i> inverso (decorrente do deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia da norma) para os demais entes da federação e especialmente para a plena eficácia da Constituição da República no tocante à redução das desigualdades sociais e regionais e da isonomia entre os entes da federação. O Brasil hoje é um dos países com o maior grau de desigualdade entre seus habitantes. Esta desigualdade também se verifica geograficamente, na medida em que a região sudeste é desproporcionalmente mais rica que as	Mesa do Congresso Nacional	Agravo regimental – p. 54-55.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

²⁶⁶ Moção dos municípios brasileiros, de 11/7/13, anexada à petição apresentada pelo Estado da Bahia. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3793469&ad=s#123%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	outras regiões, especialmente Norte e Nordeste. (...) Assim, a população dos estados e municípios não-confrontantes já contam com os recursos adicionais que passariam a receber este ano, cuja ausência poderá representar dano mais grave, porque atinge cada pessoa e seu direito à saúde, à moradia, etc”.			
A22	A pesquisa necessária para descoberta do pré-sal foi custeada por todo o país, daí porque os frutos da exploração também devem ser repartidos			O Econômico.
	“Todos os brasileiros, e não somente os brasileiros residentes nos Estados e Municípios litorâneos e confrontantes, confiaram, investiram e aplicaram na Petrobrás, empresa responsável por localizar o Pré-Sal. Agora, mais do que justo que se proceda ao repasse isonômico para todos os entes federados, possibilitando que todos os brasileiros compartilhem igualmente o sucesso.”.	OAB/MG (<i>Amicus curiae</i>)	Petição apresentada – p. 12.	O Econômico.

TABELA 8 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS PELOS DEMAIS ATORES PROCESSUAIS CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
B1	Natureza jurídica dos royalties – interpretação do art. 20, §1º da CF			VD Jurídico dogmático ²⁶⁷
	A Lei nº 12.734/12 viola o art. 20, §1º da Constituição, de acordo com o qual os royalties possuem natureza compensatória, e não redistributiva.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF ²⁶⁸ – p. 1.	VD Jurídico dogmático
	“A Corte Suprema procurou determinar a natureza jurídica da “Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais”, comumente designada como CFEM. Na oportunidade, o Tribunal identificou a CFEM com as retribuições financeiras disciplinadas pelo parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, dispondo, a propósito, que essa retribuição, dada a sua destinação constitucional, não tem natureza tributária, mas de simples receita patrimonial (ou originária), e que a sua cobrança é constitucional (...). Em referência a esse julgamento, Romeu Thomé observa que o Tribunal Constitucional, na oportunidade, ‘abraçou a tese segundo a qual a natureza jurídica da CFEM, também designada <i>royalty ad valorem</i> , é indenizatória.’ ”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 51-52	VD Jurídico dogmático
	“Os royalties previstos no artigo 20, §1º, da Constituição da República, ontologicamente estão vinculados à necessidade de se viabilizar uma compensação aos impactos sociais, ambientais e administrativos que a exploração do petróleo acaba por acarretar nos entes federativos produtores.”	OMPETRO ²⁶⁹ (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> ²⁷⁰ – p. 10, 11	VD Jurídico dogmático.
B2	Os royalties sempre foram tratados como indenização e destinados aos entes produtores e afetados			VD Jurídico historicista e jurídico dogmático.
	Da análise da disciplina jurídica da atividade petrolífera desde o Período Colonial até a Constituição de 1988 infere-se que desde sempre a legislação tratou as participações governamentais advindas da exploração de recursos naturais como “indenização”, inclusive no que	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 25-26 e 58.	VD Jurídico historicista e jurídico dogmático.

²⁶⁷ Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

²⁶⁸ ADI 4917 (RJ). Petição inicial, p. 1. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3511887&ad=s#5%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015

²⁶⁹ Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, Estado do Rio de Janeiro

²⁷⁰ Petição de habilitação como *amicus curiae* da OMPETRO. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3654817&ad=s#62%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	concerne à extração <i>offshore</i> .			
	Análise dos debates ocorridos durante a Assembleia Nacional Constituinte em torno do art. 20, §1º da Constituição demonstra que em momento algum se fugiu da ideia de beneficiar os entes afetados com os recursos advindos do petróleo, inclusive no que concerne à extração <i>offshore</i> . “Essas manifestações, e também a evolução do texto construído pelos constituintes ao longo das suas deliberações sobre o tema, revelam que a intenção do legislador (<i>mens legislatoris</i>) era compensar (ou indenizar), de alguma forma, os Estados e Municípios impactados pela exploração de determinados recursos naturais pelos reflexos dessa atividade econômica sobre as suas contas públicas e sobre o modo de vida de suas respectivas populações.”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 31-49 e 62.	VD Jurídico historicista e jurídico dogmático.
B3	Os impactos gerados pela exploração do petróleo justificam a concentração dos royalties e PE nos entes produtores			O Jurídico (não dogmático), econômico e ambiental.
	“São, pois, evidentes os riscos ambientais da atividade de exploração de petróleo no litoral brasileiro. Também são manifestos os seus reflexos sobre as contas públicas dos Estados e Municípios situados nas proximidades dos campos de produção desse recurso natural, que vêm afetado o modo de vida das suas respectivas populações, e que por isso necessitam dos recursos financeiros corporificados nos <i>royalties</i> e participações especiais advindos da exploração petrolífera. Se o pior acontecer, as populações locais só contam com os seus respectivos Estados e Municípios para minimizar os impactos da repercussão de acidentes desse tipo. Até porque, como cediço, nada há no ordenamento jurídico-positivo que obrigue os demais Estados e Municípios a socorrem-nas num evento dessa natureza.”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF ²⁷¹ – p. 91.	O Jurídico (não dogmático), econômico e ambiental.
	“É forçoso concluir que os <i>royalties</i> são participações governamentais destinadas à recomposição dos efeitos sociais, econômicos e ambientais decorrentes da produção de petróleo e gás natural, ainda que <i>offshore</i> , constituindo fonte de receitas originárias dos entes federativos para a implementação de políticas públicas relacionadas aos custos gerados pela atividade.”	Governador do Estado de São Paulo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4920/DF ²⁷² – p. 18.	O Jurídico (não dogmático), econômico e ambiental.
	Notícias sobre o vazamento de óleo no litoral norte do Estado de São Paulo, com as seguintes manchetes: “Fiscais de São Sebastião encontram barreira de óleo em mangue”, “Vazamento em São Sebastião (SP) ocorreu por falha em inspeção, diz Petrobras”, “Vereadores aprovam repasse	AMPROGÁS ²⁷³ (<i>amicus curiae</i>)	Doc. 3 - Notícias sobre o recente vazamento de óleo	O Ambiental e econômico

²⁷¹ ADI 4916 (ES). Petição inicial. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3511895&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em 3 mar. 2015.

²⁷² ADI 4920 (SP). Petição inicial, p. 18. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3513371&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em 3 mar. 2015;

²⁷³ Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo e Possuidores de Gasodutos, Oleodutos, Área de Tancagem e Estação de Bombeamento na Zona de Influência da Baía de Santos

Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
de até R\$ 659 mil para maricultores e pescadores afetados por vazamento de óleo”, “São Sebastião e Caraguá ainda sentem os efeitos do vazamento de combustível marítimo”, comprovam os impactos ambientais decorrentes da atividade petrolífera.		no litoral norte de São Paulo	
<p>“Em 2013, na Cidade de São Sebastião, uma das associadas da ABRAMT, houve um vazamento de óleo utilizado como combustível pela Petrobras por conta de uma falha operacional ocorrida durante o abastecimento de uma embarcação no píer junto ao Terminal da Transpetro, subsidiária da Petrobras. Oito praias no estado de São Paulo, dentre elas Caraguatatuba tiveram a classificação de sua balneabilidade alterada, tornando-se impróprias para o banho.</p> <p>Em fevereiro de 2012, a Cidade de Tramandaí/RS, também associada da ABRAMT sofreu um forte golpe em sua economia com derramamento de óleo em suas praias pela Petrobras. Mais de 300 mil banhistas foram impedidos de utilizarem as praias da cidade, o que gerou enormes prejuízos.”²⁷⁴</p>	ABRAMT ²⁷⁵ (<i>amicus curiae</i>)	Pedido de ingresso no feito ²⁷⁶ – p. 7.	O Ambiental e econômico.
<p>“A exploração do petróleo e de seus derivados traz consigo um fluxo migratório de pessoas às cidades produtoras, destinadas a desenvolver todas as atividades inerentes à exploração, criando, assim, uma demanda de serviços e de políticas públicas destinadas a atender as necessidades dessa crescente população.</p> <p>Apenas para exemplificar, a população do Município de Campos dos Goytacazes cresceu, de 1996 a 2010, de 388.005 habitantes para 463.731 habitantes, conforme censo do IBGE. O mesmo estudo demonstrou que no citado período a população de Macaé subiu de 120.009 para 206.728 e de Rio das Ostras aumentou de 27.842 para 105.676.</p> <p>Diante desse inegável crescimento da população migratória, é evidente que também aumentam os custos do Poder Público com o atendimento das necessidades dos cidadãos.”.</p>	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 13	O Econômico.
<p>“Além disso, a expansão do mercado de petróleo e especialmente a sua abertura com o advento do seu marco regulatório, importou em uma notória entrada de empresas estrangeiras, além do desenvolvimento de todo um ramo de atividades e produção de bens, tudo destinado a sustentar, logística e operacionalmente, a exploração do petróleo.</p> <p>O surgimento e crescimento desse novo mercado em franca expansão também inegavelmente impõe aos Municípios produtores maiores gastos destinados a estruturar suas cidades, a maioria delas historicamente destinadas à atividades econômicas primárias, gerando, assim, maiores custos</p>	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 14	O Econômico.

²⁷⁴ Cf. fotos dos acidentes descritos anexadas ao processo pela ABRAMT – Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3665288&ad=s#89%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

²⁷⁵ Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural.

²⁷⁶ Petição de ingresso da ABRAMT, p. 4. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3665288&ad=s#89%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%20-%20Pedido%20de%20ingresso%20como%20amicus%20curiae%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	financeiros.”			
B4	A Lei nº 12.734/12 ofende o pacto federativo, pois não respeita a compensação entre a sistemática de cobrança do ICMS e a destinação dos royalties, bem como afeta o equilíbrio orçamentário e financeiro dos entes produtores			O Federativo.
	“O pagamento de <i>royalties</i> e participações especiais insere-se no pacto federativo originário da Constituição de 1988, sendo uma contrapartida ao regime diferenciado do ICMS incidente sobre petróleo (pago no destino, e não na origem).”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 4-5.	O Federativo.
	“Ao suprimir seletivamente um dos elementos do referido sistema – a mínima equivalência entre as participações pagas aos produtores, de um lado, e a compensação pela perda de ICMS e os riscos e ônus da produção do petróleo, de outro –, efetivou-se uma ruptura do próprio equilíbrio federativo: os Estados não-produtores passaram a se beneficiar da arrecadação de ICMS e de uma inusitada compensação por prejuízos que nunca tiveram. Os Estados produtores ficaram tão somente com os encargos.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 39.	O Federativo.
	“A nova lei quebra o equilíbrio federativo na medida em que os Estados não produtores passaram a se beneficiar da arrecadação de ICMS e de uma inusitada compensação por prejuízos que nunca tiveram.”	ABRAMT (<i>amicus curiae</i>)	Pedido de ingresso no feito – p. 4	O Federativo.
	O pacto federativo instaurado com a Carta de 1988 fixou o pagamento dos <i>royalties</i> e da PE aos Estados e Municípios produtores, como contrapartida à fixação de um regime excepcional de tributação do ICMS dos produtos derivados do petróleo. “A Lei 12.734/12, ao retirar os <i>royalties</i> dos Estados e Municípios produtores, mantendo a perda da receita decorrente do ICMS e os ônus decorrentes da extração do petróleo, constituiu uma discriminação odiosa entre entes federativos, ferindo de morte o pacto federativo, ora cláusula pétrea prevista no artigo 60, § 4º, I CF.”	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 10 e 18.	O Federativo.
	“A supressão desses recursos financeiros, ou de parte deles, aos seus destinatários constitucionais, priva-os dos meios necessários para o desempenho de tais competências, o que afeta a sua autonomia financeira, com reflexos sobre o equilíbrio federativo, pois, reiterando a observação de Temer, ‘não há verdadeira autonomia sem numerário para a execução de suas tarefas constitucionais.’”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 105.	O Federativo.
	“Assim, a pretensão do Parlamento de suprimir, por lei federal, parte substancial do pagamento dessas receitas aos Estados e Municípios impactados (Estados e Municípios produtores) pela indústria petrolífera restringe a autonomia dessas unidades federadas para a execução dos seus próprios recursos orçamentários, que, em vez de serem aplicados em benefício das suas respectivas populações, precisarão ser alocados, forçadamente, para cobrir os riscos e custos de atividade extrativista exercida por particulares, mas sob autorização e em benefício do ente federal. Disso decorre a inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio federativo, da distribuição dos <i>royalties</i> e participações especiais em maior proporção aos Estados e Municípios que não são impactados por	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 109.	O Federativo.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	essa atividade econômica (Estados e Municípios não-produtores).”			
B5	A receita auferida pelos entes produtores com o ICMS, caso ele incidisse na origem, seria quase o dobro daquelas resultante de royalties e PE			O Econômico
	A receita tributária auferida com o ICMS corresponde a pouco menos que o dobro das receitas patrimoniais levantadas com <i>royalties</i> , PE e outras participações governamentais advindas do petróleo e gás ²⁷⁷ . O Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, deixa de arrecadar anualmente cerca de R\$ 8 bilhões por conta da imunidade de ICMS prevista no art. 155, §2º, X, <i>b</i> , valor que supera a receita advinda dos <i>royalties</i> .	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 35.	O Econômico.
B6	A redistribuição dos royalties viola o equilíbrio financeiro e orçamentário			O Jurídico (não dogmático) e econômico
	“Afronta-se, assim, o art. 167 da Constituição: que dispõe sobre equilíbrio orçamentário, e que exige, que receitas que componham o estoque de expectativas de um determinado Ente sejam realizadas, pena que se comprometa o balanço entre entradas e saídas, no velho sistema de partilhas dobradas, também de uso nas leis de meios.”	União	Manifestação da Advocacia Geral da União ²⁷⁸ – p. 6.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
	“A incidência das inovações sobre concessões já existentes surpreenderia bruscamente os Estados produtores, frustrando sua expectativa legítima em relação a receitas que vêm auferindo há muitos anos. O impacto da medida sobre as contas estaduais seria brutal e imediato, violando o princípio do equilíbrio orçamentário (CF/88, art. 167) e impossibilitando o cumprimento de normas constitucionais e legais, bem como de obrigações contratuais já assumidas.”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 44.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
B7	A Lei nº 12.734/12 viola direito adquirido, segurança jurídica e boa-fé			VD Jurídico dogmático.
	“Como é de conhecimento corrente, o art. 5º, XXXVI, da Constituição de 1988, impede que a incidência de novas regras legais venha a afetar os direitos que hajam sido constituídos nos termos da legislação anterior. Essa é uma forma elementar e tradicional de concretização da segurança jurídica, destinada a atribuir um mínimo de confiabilidade às posições jurídicas criadas pelo Direito. Sem isso, os titulares do direito subjetivo ficariam em um estado de incerteza permanente, impedidos de planejar suas atividades de forma racional e sujeitos a todo tipo de voluntarismo político. O ponto é amplamente reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, no Brasil e no mundo, de modo que dispensa maiores considerações teóricas.”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 40-41.	VD Jurídico dogmático.

²⁷⁷ ADI 4916 (ES). Petição inicial, p. 75. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3511895&ad=s#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20-%20Peticao%20inicial%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

²⁷⁸ Manifestação da Advocacia Geral da União. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=5244147&ad=s#160%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%20-%20Peti%E7%E3o%20de%20apresenta%E7%E3o%20de%20manifesta%E7%E3o%201>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	“A questão sequer seria controversa se o tema não envolvesse tantos interesses políticos de peso. Em essência, aliás, a hipótese se aproxima da jurisprudência já tradicional dessa Eg. Corte no sentido de que as posições de vantagem que se concretizam a partir de um determinado regime jurídico incorporam-se à esfera de direitos do interessado.”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 42.	VD Jurídico dogmático.
	“Sendo assim, uma modificação ulterior nas regras de distribuição de <i>royalties</i> e participações especiais, porque capitaneada pela União Federal, mostra-se ofensiva à boa-fé objetiva, que evoca a proibição de <i>venire contra factum proprium</i> (ou de voltar contra seus próprios passos).”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 112.	VD Jurídico dogmático.
B8	A Lei nº 12.734/12 viola o princípio da segurança jurídica			VD Neo
	A Lei nº 12.734/12 viola o princípio da segurança jurídica, que é identificada pelo STF como um “ <i>protovalor</i> no conjunto de valores do modelo constitucional vigente. A segurança jurídica é um subprincípio do Estado de Direito”:	União	Manifestação da Advocacia Geral da União – p. 6.	VD Neo (Conexão entre direito e moral e fundamentação em princípio abstrato).
	A Lei nº 12.734/12 ofende o princípio da segurança jurídica, consagrado no art. 5º, XXXVI da Constituição, que veda a interferência legislativa no direito adquirido, no ato jurídico perfeito e na coisa julgada. “José Afonso da Silva leciona que ‘a segurança é um dos valores que informa o direito positivo’, e que, ‘em verdade, a positividade do direito é uma exigência dos valores da ordem, da segurança e da certeza jurídicas’ ”.	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 109-110.	VD Neo (Fundamentação em princípio abstrato e conexão entre direito e moral).
	“Assim, em respeito ao princípio da solidariedade e da segurança jurídica, as condutas dos entes federados devem ser sempre previsíveis, de forma a evitar prejuízos abruptos a uma parte da Federação (...). Sobre o assunto, ressalta-se que o princípio da segurança jurídica, como aponta Celso Antonio Bandeira de Mello, muito embora não possa ser radicado em dispositivo constitucional específico, decorre da própria essência do direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo e está preordenado a ensejar certa estabilidade, um mínimo de certeza na regência da vida social. Altamiro do Couto e Silva distingue duas acepções do princípio da segurança jurídica, apontando uma de natureza objetiva, a qual envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado, inclusive legislativos, dizendo respeito, pois, à proteção do direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada; e outra de natureza subjetiva, ligada à proteção da confiança, no que se refere aos atos, procedimentos, e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação, motivo pelo qual a doutrina moderna tem denominado tal concepção do princípio da segurança jurídica como princípio da proteção à confiança.”	Governador do Estado de São Paulo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4920/DF – p. 26-27.	VD Neo (Fundamentação em princípio abstrato).

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
B9	Haverá abalo profundo na lealdade federativa caso seja mantida a pretensão de redimensionar os royalties relativos a concessões já estabelecidas			O Federativo.
	<p>“A segurança jurídica está intimamente associada à <i>proteção da confiança</i>, que impõe ao Poder Público o dever de agir com coerência, lealdade e boa-fé objetiva, respeitando as expectativas legítimas geradas em terceiros.</p> <p>Tudo isso se aplica – e com especial intensidade – às relações interfederativas, já que a manutenção do pacto federativo e a própria sobrevivência do Estado federal pressupõem que seus componentes ajam, uns em relação aos outros, com respeito, consideração e boa-fé. Existe, portanto, um <i>dever de lealdade federativa</i>, cogente para as entidades políticas, tal como já foi observado pelo Tribunal Constitucional alemão e por esse Eg. STF. O ponto não é complexo. Haverá um abalo profundo na lealdade federativa caso seja mantida a pretensão de redimensionar os royalties relativos a concessões já estabelecidas, promovendo-se uma mudança súbita e inesperada que compromete gravemente o equilíbrio financeiro de determinados entes”.</p>	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 43	O Federativo.
B10	Os entes produtores e confrontantes sofrerão perda significativa de recursos, o que lhes trará consequências graves			O Jurídico (não dogmático) e econômico
	A aplicação das novas regras resultaria “um prejuízo imediato de mais de R\$ 1,6 bilhões somente para o Estado do Rio de Janeiro, beirando a inacreditável marca de R\$ 27 bilhões (!) até 2020. Ademais, as vinculações orçamentárias fariam com que, em 2013, restassem apenas R\$ 300 milhões disponíveis para custeio de diversos programas sociais. O equilíbrio das contas estaduais restaria severamente ameaçado, assim como a capacidade do Estado de honrar seus compromissos constitucionais, legais e contratuais – inclusive aqueles decorrentes do refinanciamento da dívida estadual junto à União e do esforço para a Copa do Mundo FIFA 2014 e para os Jogos Olímpicos de 2016.”.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 49.	O Econômico.
	O Estado do Rio de Janeiro não teria dinheiro para amortizar sua dívida junto à União, “- que ultrapassa R\$ 2 bilhões de reais - e é feita justamente com a cessão de créditos de <i>royalties</i> e participações.”.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 45.	O Econômico.
	“Também o Estado do Espírito Santo fez projeções de gastos e assumiu compromissos financeiros tendo em vista as receitas advindas dos campos de exploração confrontantes com seu território; e de igual modo assinou contrato de antecipação de recursos com a União Federal. Nessas oportunidades, o ente federal reconheceu a validade e a segurança dos referidos créditos, o que deu a essas unidades federadas, por ocasião da celebração desses ajustes, a clareza e a segurança de que poderiam contar, no futuro, com os recursos financeiros advindos da produção de petróleo e gás em áreas já licitadas.”.	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 112.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“O descumprimento do acordo teria consequências gravíssimas: o Estado cederia, <i>pro solvendo</i> ,	Governador do	Petição inicial. ADI	O

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	recursos que receberia a título de impostos e de transferências obrigatórias constitucionais [Cláusula 13ª do contrato], sem prejuízo de outras penas contratuais [Cláusulas 16ª, 17ª e 19ª]. Assim, se a União impedir o Rio de Janeiro de receber as participações governamentais necessárias, o Estado se tornará inadimplente junto à própria União que, por sua vez, poderá interromper as transferências constitucionais para o Estado e se apropriar de receitas tributárias estaduais.”	Estado do Rio de Janeiro (autor)	nº 4917/DF – p. 45-46.	Econômico.
	A aplicação das novas regras aos contratos em vigor representa intervenção da União em receitas do Estado, “cujos recebíveis futuros estão estimados para fazer frente à execução das políticas públicas planejadas. Nesse sentido, cumpre lembrar que o Estado de São Paulo desenvolve, neste momento, diversos projetos de grande vulto ligados à infraestrutura, em especial de transporte, tendo em vista a preparação para relevantes eventos que ocorrerão em breve no Brasil, dentre eles, a Copa do Mundo FIFA (2014) e as Olimpíadas (2016). O planejamento para os próximos anos tem como foco uma ampla gama de programas, que inclui também a própria indústria de exploração do petróleo e seus efeitos no Estado de São Paulo.”.	Governador do Estado de São Paulo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4920/DF – p. 22.	O Econômico.
	A nova sistemática de partilha reduz as participações dos entes confrontantes em um terço ou mesmo à metade.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 23.	O Econômico.
	“O impacto de tais medidas sobre o Estado do Rio de Janeiro é dramático e intuitivo: como a Lei nº 12.734/2012 se pretende retroativa, aplicando-se também às concessões já celebradas, sua incidência levaria o Estado a perder imediatamente mais de R\$ 1,6 bilhões, sendo que a queda na arrecadação até 2020 chegaria a quase R\$ 27 bilhões. Só a perda em 2013 superaria toda a renda obtida, em 2012, como IPVA e o ITD juntos”.	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 23-24.	O Econômico.
	“Das 92 cidades do Estado, 87 recebem recursos dos <i>royalties</i> e da participação especial. A perda em 2013 seria de R\$ 2,470 bilhões (49% da receita prevista) e de R\$ 32,599 bilhões para o período de 2014/2020.”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 24.	O Econômico.
	“Para se ter uma idéia do impacto financeiro dessa nova sistemática de distribuição de <i>royalties</i> e participações, estima-se: (a) que o Estado do Espírito Santo e os Municípios Capixabas produtores de petróleo deixariam de arrecadar até o ano de 2020 aproximadamente R\$ 23.700.000.000,00 (vinte e três bilhões e setecentos milhões de reais) em <i>royalties</i> e participações especiais;” (Números apurados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo).	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 140.	O Econômico.
	O Estado de São Paulo perderia R\$ 4,9 bilhões no período de 2013 a 2020, se a nova lei fosse aplicada aos contratos já firmados, conforme projeções elaboradas pelos técnicos da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Energia.	Governador do Estado de São Paulo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4920/DF – p. 15.	O Econômico.
	“O percentual destinado a municípios afetados cairá de 8,75% para 3% e a partir de 2017 cairá	ABRAMT	Pedido de ingresso	O

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	para 2%.”	(<i>amicus curiae</i>)	no feito – p. 4	Econômico.
	“Os Municípios Afetados terão uma redução de praticamente 2/3 [de 8,75% em 2011, o percentual desses municípios passaria para 3% em 2012] no montante a ser repassado, com o agravante da inclusão de centenas de outros municípios que possuem city-gates e que passarão a ser considerados Municípios Afetados.”	ABRAMT (<i>amicus curiae</i>)	Pedido de ingresso no feito – p. 6.	O Econômico.
	A Prefeitura Municipal de Tramandaí foi surpreendida com ofício da ANP, informando que o seu repasse de <i>royalties</i> de junho de 2013 cairia de R\$ 1.615.449,42 para R\$ 580.000,00. Para justificar a queda no respectivo repasse, foi dito que a decisão liminar da Ministra Cármen Lúcia não atingiu a parte da legislação que determina que os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de <i>royalties</i> aos Municípios afetados por essas operações.	ABRAMT (<i>amicus curiae</i>)	Petição - Pedido de urgência por desobediência à medida cautelar –p. 1-2	O Econômico e jurídico (não dogmático).
	O planejamento estratégico lançado por cada Chefe do Poder Executivo, os programas sociais em andamento, as obras já iniciadas, as crianças matriculadas em escolas estarão fadadas a um futuro incerto, com cortes que os membros da Organização terão que fazer em seus orçamentos. Encontrarão dificuldade, com a vigência imediata da Lei nº. 12.734/2012, de arcar com suas folhas de pagamento, quiçá alcançar os limites de gastos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O cenário é tenebroso: os serviços de saúde e educação serão drasticamente reduzidos, e, inevitavelmente, cidadãos brasileiros terão suas qualidades de vida diminuídas, com a diminuição dos serviços prestados pelos Poderes Públicos.	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 22-23.	O Econômico
	Os serviços públicos nos municípios produtores são custeados pelas receitas municipais que dependem, em grande medida, dos <i>royalties</i> e PE do petróleo. No Município de Campos dos Goytacazes, por exemplo, de acordo com estudo do IBGE, dos 88 estabelecimentos públicos de saúde, 1 é estadual e 87 são municipais, enquanto que no Município de Macaé todos os 58 estabelecimentos públicos de saúde são do Município, o mesmo ocorrendo com os 18 da cidade de Rio das Ostras. Assim, a aplicação dos novos critérios de distribuição prejudicaria a prestação dos serviços.	OMPETRO (<i>amicus curiae</i>)	Petição de habilitação como <i>amicus curiae</i> – p. 13	O Econômico
B11	A Lei nº 12.734/12 destina percentual superior de <i>royalties</i> e PE aos entes não produtores em relação aos produtores			O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“Deles se extrai, com relativa facilidade, que as unidades federadas impactadas pela exploração de petróleo e gás passarão a receber menos <i>royalties</i> e participações especiais que as unidades federadas que não são impactadas, a quem serão distribuídos os recursos destinados aos chamados “fundos especiais”. Observe-se, a propósito, que já neste ano de 2013 o percentual de <i>royalties</i> destinados aos “fundos especiais” (42%) supera o somatório dos percentuais atribuídos aos Estados e Municípios	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 12-13.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	<p>impactados (38%); sendo que, em 2020, o aporte de recursos direcionado aos “fundos especiais” (54%) corresponderá a mais que o dobro do somatório dos percentuais conferidos aos Estados e Municípios impactados (26%). Quanto ao particular, os Estados e Municípios impactados sofrerão, ao longo do período, perda percentual de 57,55% (cinquenta e sete vírgula cinquenta e cinco por cento).</p> <p>No que se refere às participações especiais, a distribuição de recursos entre Estados e Municípios impactados e não impactados se iguala em 2017, chegando ao seu ápice em 2020. Quando ao pormenor, a perda percentual de receitas pelos Estados e Municípios impactados, na comparação entre o quantitativo de recursos que recebem atualmente e os percentuais que a lei especifica para recebimento de participações especiais em 2020, corresponde a 62% (sessenta e dois por cento).”</p>			
B12	A Lei nº 12.734/12 viola regras, princípios e valores constitucionais			VD Neo
	<p>“Por induzirem tais efeitos [redução no percentual destinado aos entes produtores e aplicação de ‘teto limitador’ de recursos], os dispositivos legais anteriormente transcritos violam regras e princípios insculpidos na Carta de 1988, que serão explicitados na seqüência.”</p>	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 14.	VD Neo (Diferencia regras e princípios).
	<p>“Essa opção político-legislativa [que resultou na Lei nº 12.734/12] não se compatibiliza com os valores Republicanos subjacentes ao texto da Carta Política brasileira, pautando-se, a bem da verdade, em pragmatismo absolutamente incompatível com o Estado Democrático de Direito. Assim, o que se pretende com esta Ação Direta de Inconstitucionalidade é por em evidência que a decisão político-parlamentar por distribuir maior parte dos <i>royalties</i> e participações especiais que a Constituição confere aos Estados e Municípios a unidades federadas que não são impactadas pela exploração de petróleo e gás, embora resulte de posição majoritária construída no Congresso Nacional, não se sustenta à luz da Constituição da República, e por isso não se apresenta como legítima expressão da democracia.”</p>	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 15.	VD Neo (Conexão entre direito e moral).
B13	Cabe ao Judiciário fazer valer a Constituição, reconhecendo a inconstitucionalidade da Lei nº 12.734/12			VD Neo e jurídico dogmático
	<p>A Lei nº 12.734/12 constitui um exemplo de tirania da maioria. O Estado do Rio de Janeiro se vê perseguido pela maioria parlamentar. Mas a democracia não se restringe à vontade da maioria, mas exige respeito à Constituição. “Estados também têm direitos fundamentais em relação aos demais entes e é papel do Supremo Tribunal Federal defendê-los e proclamá-los”.</p>	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 19.	VD Neo e jurídico dogmático (Protagonismo do Judiciário).
	<p>“O Poder Judiciário é, pois, instituição estratégica nas democracias contemporâneas, cuja atuação não se limita às funções meramente declarativas do Direito, e por isso deve se impor, entre os Poderes da República, como uma agência indutora de um efetivo <i>checks and balances</i> e da</p>	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 18.	VD Neo e jurídico dogmático (Protagonismo do

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	garantia individual e cidadã.”			Judiciário).
	A atuação do Judiciário de declarar a inconstitucionalidade das leis não ofende o princípio democrático, ao contrário, o confirma. Mesmo Alexy, afamado pelo desenvolvimento da teoria do discurso, designa essa dimensão do princípio democrático como “democracia deliberativa”, dispondo taxativamente que “o princípio do discurso exige a democracia deliberativa”. E se espera que o STF faça valer o texto constitucional.	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 19-21.	VD Neo e jurídico dogmático (protagonismo do Judiciário e fundamentação em princípios abstratos).
B14	A Lei nº 12.734/12 ofende o princípio da supremacia da Constituição			VD Neo
	A Lei nº 12.734/12 viola o princípio da supremacia da Constituição, pelo qual “nenhum ato jurídico, nenhuma manifestação de vontade pode subsistir validamente se for incompatível com a Lei Fundamental.”	Governador do Estado do Rio de Janeiro (autor)	Petição inicial. ADI nº 4917/DF – p. 37	VD Neo (fundamentação em princípio abstrato).
	A defesa de que o legislador tem liberdade para dispor como bem entende acerca da distribuição dos <i>royalties</i> , porque o art. 20, §1º emprega a expressão “na forma da lei” é incompatível com a ideia de supremacia da Constituição. “As Cartas Políticas ostentam inequívoca força normativa, que lhes permite interferir no modo como são produzidos os textos legislativos que conferem completude aos direitos e deveres estabelecidos em seu corpo. Elas ostentam eficácia normativa, pois impõem ao exegeta, na análise de quaisquer atos ou relações jurídicas o dever jurídico irrecusável de interpretá-los na mesma linha e direção aponta o dispositivo constitucional”.	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 77-78.	VD Neo (constitucionalização do direito).
B15	A Lei nº 12.734/12 ofende o princípio da isonomia, pois os entes produtores e não produtores estão em posições distintas. Os produtores são impactados pela exploração do petróleo e deixam de arrecadar receita, por conta da imunidade de ICMS.			O Jurídico (não dogmático) e econômico
	“Enfim, a atribuição de tratamento isonômico pressupõe igualdade de posições perante o problema, pré-condição que não é atendida na hipótese analisada. E isso porque, como se terá a oportunidade de adiante expor e demonstrar, Estados e Municípios produtores e não-produtores não se encontram equiparados: (a) frente aos riscos e custos inerentes à atividade de exploração de petróleo; e (b) frente ao <i>discrimen</i> estabelecido pela imunidade tributária de que trata a alínea “b” do inciso X do parágrafo 2º do artigo 155 da Constituição.”	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 80.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“Por um e outro argumento, isto é, seja porque os Estados e Municípios produtores e não-produtores não se encontram em situação semelhante frente aos riscos e custos inerentes à exploração petrolífera, pois somente os primeiros são impactados pelo exercício dessa atividade econômica, seja porque a própria Constituição os distinguiu, quanto a esse aspecto, quando concebeu, na alínea “b” do inciso X do parágrafo 2º do seu artigo 155, imunidade para a tributação das saídas de petróleo e derivados pelos Estados produtores, o legislador não pode atribuir tratamento normativo mais vantajoso aos Estados e Municípios não-produtores acerca da destinação da compensação financeira prevista pelo parágrafo 1º do artigo 20 da mesma Carta	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 100.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	Política, de modo a distribuir-lhes, em maior proporção, receitas financeiras decorrentes do pagamento de <i>royalties</i> e participações especiais. O que se dá é que, como a verdadeira igualdade pressupõe o tratamento paritário aos iguais e tratamento diferenciado aos desiguais, a distribuição de <i>royalties</i> e participações especiais em maior proporção a unidades federadas que não são impactadas pelo exercício dessa atividade econômica (Estados e Municípios produtores) é também ofensiva ao princípio da isonomia, de que trata o artigo 5º da Lei Maior”			
B16	A Lei nº 12.734/12 viola o princípio da solidariedade, que é garantia do equilíbrio federativo			O Federativo.
	A aplicação da Lei nº 12.734/12 aos contratos já firmados viola o princípio da solidariedade. “O princípio da solidariedade é uma garantia do equilíbrio federativo, que enseja a colaboração e a lealdade dos entes e decorre do modelo de federalismo cooperativo, algo que é implícito à estrutura do Estado federal. O federalismo cooperativo é caracterizado pelo objetivo de harmonização e coordenação das ações dos diversos entes federados com o intuito de resolver os diversos problemas regionais e nacionais existentes.”	Governador do Estado de São Paulo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4920/DF – p. 22-23.	O Federativo.
B17	Os critérios de rateio do FPE e do FPM são inconstitucionais, pois não refletem a realidade socioeconômica dos estados			O Jurídico (não dogmático) e econômico
	“Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 875/DF, 1.987/DF, 2.727/DF e 3.243/DF, declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 62/1989, que disciplina o Fundo de Participação dos Estados. Eis a literalidade da ementa do julgamento: (...) Argumentou-se, nas precitadas ações de inconstitucionalidade: (a) que aquele ato legislativo deveria ter sido elaborado com base em dados objetivos apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, mas foi editado, às vésperas do Censo previsto para o ano de 1990, por meio de acordo político entre o Governo Federal e Governos Estaduais; (b) que, por isso, os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal, que foram estabelecidos por acordo político e inseridos na Lei Complementar nº 62/1989, deveriam ter vigência provisória, até o exercício financeiro do ano de 1991, de maneira que os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990 (LC 62, art. 2º, p. 2º); (c) que, no entanto, sucessivas leis complementares (LC nº 71/1992, LC nº 72/1993 e LC nº 74/1994) prorrogaram as regras previstas pela Lei Complementar nº 62/1989;	Governador do Estado do Espírito Santo (autor)	Petição inicial. ADI nº 4916/DF – p. 132-134.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

	Fundamento utilizado	Quem utilizou	Onde utilizou	Classificação do fundamento
	(d) que, em resumo, os critérios que deveriam ser estipulados por lei complementar, visando a promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, nunca foram devidamente fixados, no que reside violação ao disposto no inciso II do artigo 161 da Constituição.			
B18	O art. 42-B da Lei nº 12.734/12 é inconstitucional, pois obrigaria os produtores a renunciarem a direito constitucional previsto no art. 20, §1º e fomentaria um conflito federativo.			O Jurídico (não dogmático) e federativo
	<p>“28. Ocorre que a lei promulgada constituiu fundos especiais para distribuição de recursos entre Estados, Distrito Federal e Municípios, art.42-B. Segundo se discutiu no âmbito do Poder Executivo, fixou-se, entre outros, a impossibilidade de que Estados, Distrito Federal e Municípios, na medida em que produtores e confrontantes, ao mesmo tempo, recebessem, royalties nessa condição dupla, bem como na qualidade de destinatários de recursos de fundo especial específico. Além do que, os recursos não distribuídos, por força do acima indicado, seriam direcionados aos demais entes. É desse arranjo que se discordou.</p> <p>29. Consequentemente, haveria mecanismo de indução, que obrigaria Estados, Distrito Federal e Municípios, quando como produtores ou confrontantes, simultaneamente ao fato de serem destinatários de recursos do respectivo fundo, a renunciar o direito constitucional previsto no §1º do art. 20 da Constituição.”.</p>	União	Manifestação da Advocacia Geral da União – p. 5.	O Jurídico (não dogmático).
	Nesse sentido, o mecanismo que a lei promulgada fixou pode proporcionar um conjunto de opções alternadas entre receitas recebidas a título de compensação e receitas sacadas do Fundo Especial. De tal modo, aponta-se para a impossibilidade fática de seu uso, que ainda poderá fomentar o conflito federativo-horizonta. É que as unidades federadas, monitorarão as opções das outras unidades, sempre na mira da opção economicamente mais adequada.”.	União	Manifestação da Advocacia Geral da União – p. 5.	O Federativo.

TABELA 9 – POSICIONAMENTOS DE JURISTAS E ECONOMISTAS: CONTRA E A FAVOR DA REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Título da obra	A favor da redistribuição	Contra a redistribuição
E C O N O M I S T A	AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i> , Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.	X	
	DECAT, Erich. A maldição do petróleo. <i>Desafios do desenvolvimento</i> , v. 6, n. 48, p. 56-61, mar. 2009.	X	
	CARNICELLI, Laur; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Royalties do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. <i>Estudos econômicos</i> , São Paulo, v. 44, n. 3, p. 469-495, jul./set. 2014.	X	
	SERRA, Rodrigo Valente. O seqüestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. <i>Revista brasileira de estudos urbanos e regionais</i> , v. 9, n. 1, p. 101-114, maio 2007.	X	
	MESQUITA, Ribamar. Pré-sal: um novo projeto para o Nordeste. <i>Rumos: economia & desenvolvimento para os novos tempos</i> , v. 34, n. 248, p. 40-41, nov./dez. 2009.	X	
	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i> , v. 1, n. 1, p. 79-126, jan./jun. 2010.	X	
	POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. <i>Estudos econômicos</i> , São Paulo, v. 41, n. 2, p. 463-485, abr./jun. 2011.	X	
	MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. <i>Interesse nacional</i> , v. 1, n. 4, p. 30-38, jan./mar. 2009.	X	
	LIMA, Paulo César Ribeiro. Os “royalties do petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	X	
	BARROS, Daniel; IKEDA, Patrícia. A festa dos royalties. <i>Exame</i> , v. 46, n. 16, p. 186-193, ago. 2012.	X	
	MACROPLAN. <i>Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: avaliação e propostas de melhoria</i> . Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: < http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan201282717367.pdf >. Acesso em 22 fev. 2015.	X	
	RIBEIRO, Edivan Guidote; TEIXEIRA, Arilton; GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco. Impacto dos royalties do petróleo no PIB per capita dos municípios do Estado do Espírito Santo, Brasil. <i>Revista Brasileira de Gestão de Negócios</i> . Disponível em: < www.spell.org.br/documentos/download/6586 >. Acesso em: 20 fev. 15. ²⁷⁹	X	
TOTAL: 12	TOTAL: 12	TOTAL: 0	
	Título da obra	A favor da redistribuição	Contra a redistribuição
	OLIVEIRA, Samuel Cunha de. <i>A distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados: Uma análise da Lei nº 12.734/2012</i> . Disponível em: < http://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados/2 >. Acesso em: 15 fev. 2015.	X	
	FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. Do tratamento constitucional à partilha de royalties: o que nos	X	

²⁷⁹ O artigo não investiga se é necessário ou não redistribuir royalties entre os entes da federação, tendo por foco a análise do desenvolvimento dos municípios do Estado do Espírito Santo que recebem royalties. No entanto, verifica que os recursos não propiciaram desenvolvimento, sugerindo a revisão da política pública de royalties no Brasil.

D I R E I T O	diz o par. 1 do art. 20 da CF?. <i>Revista tributária e de finanças públicas</i> , v. 21, n. 109, p. 281-297, mar./abr. 2013. ²⁸⁰		
	CAVALCANTI, Caio César Torres. Responsabilidade civil por dano ambiental causado pela atividade petrolífera : uma análise a partir do Caso Chevron e da sua repercussão no projeto de distribuição dos royalties do petróleo. <i>Revista Fórum de direito civil</i> , v. 1, n. 1, p. 55-72, set./dez. 2012.	X	
	COELHO, Sacha Calmon Navarro. Royalties do petróleo: a lei nova nº 12.734/2012: constitucionalidade. <i>Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas</i> , v. 7, n. 38, p. 65-82, maio/jun. 2013.	X	
	PAIXÃO Jr., Sebastião Ventura Pereira da. Os royalties, a constituição e o supremo. <i>Consulex: revista jurídica</i> , v. 17, n. 394, p. 20-21, jun. 2013.	X	
	FARO, Julio Pinheiro. O petróleo é nosso, mas o dinheiro é meu. <i>Consulex: revista jurídica</i> , v. 17, n. 390, p. 55, abr. 2013.		X
	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015		X
	ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. <i>Os royalties do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos</i> . Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127 >. Acesso em 15 fev. 2015.		X
	MADUREIRA, Claudio Penedo. Licitações sustentáveis e royalties de petróleo. <i>Interesse público</i> , v. 16, n. 83, p. 153-193, jan./fev. 2014.		X
	MADUREIRA, Cláudio. <i>Royalties de petróleo e federação</i> . Belo Horizonte: Fórum, 2012. 157 p.		X
	PATRUS, Rafael Dilly. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: a saia-justa das novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. <i>Fórum administrativo</i> , v. 13, n. 148, p. 62-74, jun. 2013. ²⁸¹		X
	TOTAL: 11	TOTAL: 5	TOTAL: 6
	A favor da redistribuição	Contra a redistribuição	
D I. E C.	BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. <i>Revista de direito público da economia</i> , v. 12, n. 46, p. 79-103, abr./jun. 2014.	X	
TOTAL: 1	TOTAL: 1	TOTAL: 0	
TOTAL DE ARTIGOS PESQUISADOS: 24			

²⁸⁰ Não há um posicionamento claro da autora, mas a maioria dos fundamentos utilizados aponta para a necessidade de redistribuição.

²⁸¹ Também não apresenta posição clara a respeito da necessidade de redistribuir os royalties, pois o foco do artigo é avaliar o papel do Judiciário na decisão sobre a constitucionalidade da Lei no 12.734/12. No entanto, a autora, ao analisar os fundamentos da decisão, conclui que são adequados e que, portanto, a decisão do Judiciário teria sido a melhor, embora ela apresente risco para a legitimidade democrática e para a estabilidade político-institucional.

TABELA 10 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS POR JURISTAS E ECONOMISTAS FAVORÁVEIS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
D1	A distribuição dos royalties varia de acordo com o local de produção do petróleo, se <i>onshore</i> ou <i>offshore</i> , pois no primeiro caso ela ocorre no território dos entes subnacionais, enquanto no segundo, se dá em território da União		O Jurídico (não dogmático) e econômico ²⁸² .
	A participação dos entes subnacionais nas rendas do petróleo ocorre de duas formas: “1ª) privativamente, quando a exploração ocorrer nos respectivos territórios, e 2ª) em igualdade entre eles, quando a exploração ocorrer na plataforma continental (...) do contrário o uso da expressão ‘respectivos territórios’ seria desnecessária”, já que são bens da União o mar territorial e os recursos naturais da plataforma continental e zona econômica exclusiva. Por isso a Lei nº 12.734/12 é constitucional.	COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. <i>Royalties</i> do petróleo: a lei nova nº 12.734/2012: constitucionalidade. <i>Revista brasileira de direito tributário e finanças públicas</i> , v. 7, n. 38, p. 71-72, maio/jun. 2013.	O Jurídico (não dogmático).
	“No caso da produção na plataforma continental, a perda é de todo o País, pois ocorre em uma área nacional, e não em área estadual ou municipal. Assim, deve haver uma recomposição da perda a todos os entes federados.”.	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 7. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“ <i>No caso de exploração offshore, o legislador federal pode – segundo as diferentes circunstâncias em que ocorre a exploração do recurso natural – dar às participações governamentais um caráter remuneratório ou compensatório em favor dos entes subnacionais. No primeiro caso, distribuirá renda; no segundo, neutralizará certos impactos da indústria</i> (não cobertos por outros mecanismos à disposição dos entes subnacionais afetados, tornando-os <i>custos de produção</i> . (...) a alocação de <i>renda</i> – diferentemente daquela relativa à compensação financeira – não obedece a um critério específico e fixo de distribuição entre os diferentes entes subnacionais. Deve, entretanto, e qualquer que seja o percentual aplicado, ser distribuída de modo igual para todos os entes subnacionais, tendo em vista a propriedade pública do recurso natural (petróleo) e as exigências do Federalismo construído pela Constituição de	BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. <i>Revista de direito público da economia</i> , v. 12, n. 46, p. 99-100, abr./jun. 2014.	O Econômico

²⁸² Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	1988. Se acatada a presente proposta, a única alocação de recursos que deve seguir necessariamente o critério geográfico puro é a distribuição de renda nos casos de exploração onshore.”.		
	A origem dos <i>royalties</i> demonstra que, inicialmente, estavam relacionados à ideia de propriedade do bem explorado, ou seja, à própria gênese do termo ²⁸³ , pois os recursos advindos da exploração em terra eram legalmente destinados aos estados, enquanto que aqueles decorrentes da extração em mar ficavam apenas com a União. Esse fundamento corrobora a defesa de que, na extração <i>offshore</i> , ou seja, quando se trata de bem da União, cabe a ela repartir as receitas, não restando direito subjetivo aos entes confrontantes na manutenção do atual regime.	AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i> , Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 237, dez. 2008.	O Jurídico (não dogmático).
D2	O Brasil adotou, em relação aos <i>royalties</i>, o modelo de participação no resultado.		O Jurídico (não dogmático)
	A compensação financeira, por seu caráter indenizatório, deve ser limitada ao valor do dano. Assim, embora a legislação brasileira fale em “compensação”, o que se tem na verdade é apenas o modelo de participação no resultado, já que além de não haver limite para os <i>royalties</i> , a sua base de cálculo é o faturamento da União com a atividade petrolífera, e não o valor do dano. Daí porque a divisão deve ser igualitária.	FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. Do tratamento constitucional à partilha de <i>royalties</i> : o que nos diz o par. 1 do art. 20 da CF?. <i>Revista tributária e de finanças públicas</i> , v. 21, n. 109, p. 292, mar./abr. 2013.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.
D3	Não há correspondência entre a destinação dos <i>royalties</i> e a não incidência de ICMS sobre operações com petróleo na origem		O Jurídico (não dogmático).
	“Em verdade, contudo, tal compensação nem mesmo existe. Não faria sentido o pagamento de <i>royalties</i> a Municípios (mesmo produtores), e nem à União, na medida em que o ICMS é um imposto estadual.”.	OLIVEIRA, Samuel Cunha de. <i>A distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados</i> : Uma análise da Lei nº 12.734/2012. Disponível em: < http://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados/2 >. Acesso em: 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático).
	“A extração do petróleo em alto mar e sua chegada aos terminais portuários – sem que haja alteração de domínio da coisa –, quase que totalmente da	COELHO, Sacha Calmon Navarro. <i>Royalties do petróleo: a lei nova nº 12.734/2012: constitucionalidade</i> . <i>Revista brasileira</i>	O Jurídico (não

²⁸³ “Os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra *royalty* vem do inglês *royal*, que significa ‘da realeza’ ou ‘relativo ao rei’. Originalmente, era o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras. Na literatura econômica, os *royalties* são comumente tratados como uma forma de renda.” (AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 236, dez. 2008).

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	Petrobras, naturalmente não está sujeita ao ICMS. Aqui não temos imunidade, mas absoluta ausência de fato gerador, pois, extraído, continua sendo propriedade da contribuinte que o extraiu. É por essa razão que o petróleo e os minérios, pelo simples fato de serem extraídos, transportados e estocados não geram ICMS.”	<i>de direito tributário e finanças públicas</i> , v. 7, n. 38, p. 80, maio/jun. 2013.	dogmático).
D4	A exploração do petróleo aumenta a arrecadação de tributos, pois estimula o comércio e a prestação de serviços		O Econômico.
	Embora não incida ICMS nas operações com petróleo, a atividade permite o aumento da arrecadação, pois os salários e as encomendas da indústria do petróleo estimulam o comércio, “contribuindo para maior pagamento de ICMS em atividades não-petrolíferas, e aumentam a procura por serviços, imóveis e veículos, gerando maior arrecadação de ISS, IPTU e IPVA”. Prova disso é que a cidade de Macaé, onde se instalou a maior base de produção de petróleo, teve aumento das receitas tributárias <i>per capita</i> (o que não inclui <i>royalties</i> e PE) em 463%.	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i> , v. 1, n. 1, p. 102-103, jan./jun. 2010.	O Econômico.
D5	Manteve-se o pacto federativo originário no que tange à destinação de royalties para o Estado do Rio de Janeiro		O Federativo
	“Se, em 1988, o Rio de Janeiro foi tratado como Estado de origem, de fato deve haver uma compensação para ele, a fim de se manter o pacto federativo originário. Mantido esse pacto, ao Estado do Rio de Janeiro seria destinado, no ano de 2012, 1,5% do valor da produção (30% de <i>royalties</i> de 5%), o que corresponde a R\$ 1,48 bilhão. Esse Estado, contudo, recebeu R\$ 8,23 bilhões em 2012. O valor de R\$ 8,23 bilhões corresponde, como já citado, a 30% da parcela do valor do <i>royalty</i> que representa 5% da produção, acrescido de 22,5% da parcela que exceder a 5% da produção e acrescido de 40% da participação especial, em razão da Lei nº 9.478/1997. Dessa forma, o Estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 6,75 bilhões a mais do que seria necessário para compensar a perda de ICMS e garantir o pacto federativo.”	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 18. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Federativo
D6	Mudança no quadro fático da exploração de petróleo: descoberta do pré-sal e significativo aumento da produção		O Econômico
	A descoberta do pré-sal fez com que o volume de reservas de petróleo comprovadas saísse de “um patamar de 14 bilhões de barris para números que, em um cenário otimista, ultrapassam 100 bilhões de barris, colocando o Brasil entre as potências petrolíferas do planeta.”	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i> , v. 1, n. 1, p. 79, jan./jun. 2010.	O Econômico
	Os testes feitos em uma área de 14.000 km ² permitem inferir que as jazidas	MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a	O

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	podem ter entre 50 e 80 bilhões de barris, sendo que a formação do pré-sal possui uma extensão de mais de 160.000 km. “Levando em conta as estimativas mais otimistas o Brasil passaria a ter cerca de 6,5% das reservas mundiais.”.	oportunidade histórica do pré-sal. <i>Interesse nacional</i> , v. 1, n. 4, p. 32, jan./mar. 2009.	Econômico
	O crescimento de produção do petróleo não tem acompanhado a demanda, o que leva a crer que haverá valorização do preço do petróleo em nível mundial.	MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. <i>Interesse nacional</i> , v. 1, n. 4, p. 33-34, jan./mar. 2009.	O Econômico
	“Não há estimativa concreta do potencial do pré-sal. Os mais pessimistas falam em algo entre 30 bilhões e 50 bilhões de barris, o que elevaria em cerca de quatro vezes as reservas do País. Mas há quem diga que esse valor pode ser seis vezes maior. Segundo o ex-diretor da Agência Nacional do Petróleo (ANP) Newton Monteiro, o pré-sal pode guardar 338 bilhões de barris. Caso esse número se confirme, o Brasil poderá ser o maior detentor de reservas provadas do mundo. (...) o pré-sal poderá render mais de R\$ 47 bilhões em arrecadação de <i>royalties</i> , participação especial e impostos, nos próximos 50 anos. (...) A necessidade de mudança se torna cada vez mais urgente, visto que as regras atuais incentivam a concentração das compensações financeiras.”.	DECAT, Erich. A maldição do petróleo. <i>Desafios do desenvolvimento</i> , v. 6, n. 48, p. 58, mar. 2009.	O Econômico
D7	Os critérios de distribuição de royalties são inadequados, pois não há correspondência entre os valores distribuídos a título de royalties e PE e a extensão do risco ou dano causado pela exploração do petróleo		O Jurídico (não dogmático), ambiental e econômico
	“A Lei nº 12.734/2012 apresenta alguns problemas. Ela privilegia critérios de “confrontação” em vez de critérios de real impacto ou de “afetação”. Os Estados e Municípios não deveriam receber receitas de royalties e participação especial por serem confrontantes, mas por serem afetados ou impactados pelas operações de produção, processamento, transporte e logística, decorrentes da atividade petrolífera na plataforma continental. Nesse contexto, é importante registrar o que ocorre com o campo de Lula, que é a área mais importante da província do Pré-Sal. Apesar de ser confrontante com o Estado do Rio de Janeiro, o campo de Lula pouco impacto causa nesse Estado. Já o Estado de São Paulo é bastante afetado, em razão de o gás natural produzido em Lula ser processado em uma unidade de processamento localizada na cidade de Caraguatatuba. Em razão dessa unidade, Caraguatatuba está recebendo royalties. No entanto, o Estado de São Paulo,	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 21. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático), econômico e ambiental.

Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
por não ser confrontante, não recebe royalties nem participação especial decorrentes da produção no campo de Lula.”.		
Os critérios de distribuição dos <i>royalties</i> decorrentes da exploração <i>offshore</i> entre os municípios “encerram um notável determinismo físico”, pois contempla aqueles que estão mais próximos dos campos de produção, sem considerar a efetiva presença das empresas petrolíferas no continente, que é o fator que efetivamente gera impactos ambientais e econômicos. Por isso, os municípios mais agraciados pelos <i>royalties</i> são, na verdade, “sortudos”.	SERRA, Rodrigo Valente. O seqüestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. <i>Revista brasileira de estudos urbanos e regionais</i> , v. 9, n. 1, p. 102-103, maio 2007.	O Jurídico (não dogmático), econômico e ambiental.
O critério de distribuição utilizado pelo IBGE cria situações esdrúxulas. O Município de Quissamã, por exemplo, recebe ao ano quase R\$ 7 mil <i>per capita</i> de <i>royalties</i> , enquanto que Belford Roxo, um município com graves problemas sociais decorrentes da exploração do petróleo recebe apenas R\$ 13,00. Tais distorções fazem com que seja “imprescindível rever os critérios para a distribuição dos <i>royalties</i> e participações especiais.”.	MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. <i>Interesse nacional</i> , v. 1, n. 4, p. 36, jan./mar. 2009.	O Econômico.
“O critério selecionado não necessariamente garante que haverá alguma atividade direta ou indiretamente relacionada à extração do petróleo.” São citadas como exemplo as cidades de Campos e Macaé. Macaé é a maior impactada pela atividade petrolífera, pois possui a maior estrutura de apoio à produção, no entanto Campos é a cidade mais beneficiada pelos <i>royalties</i> .	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura</i> : compilação de textos para discussão, v. 1, n. 1, p. 87, jan./jun. 2010. No mesmo sentido cf. LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 11-12. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático) e econômico
A distribuição das rendas petrolíferas no Brasil é marcada por um determinismo físico, o que deve ser mudado. “Deve haver uma maior democratização no repasse dessas rendas aos municípios, pois o fator local não deve ser o determinante para isso”.	PINTO, Nelson Guilherme Machado; CORONEL, Daniel Arruda. Se o petróleo é nosso, porque os <i>royalties</i> petrolíferos beneficiam apenas alguns municípios? <i>Observatorio de la Economía Latinoamericana</i> , Número 179, 2013. Disponível em: < http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/br/13/royalties-petroleo-brasil.html >. Acesso em 19 fev. 15.	O Jurídico (não dogmático)
Não há correspondência entre os valores distribuídos a título de <i>royalties</i> e PE e a extensão do risco ou dano causado pela exploração do petróleo. O aumento da produção gerou grande aumento de arrecadação do Estado do Rio de Janeiro e de alguns de seus municípios, por exemplo, “sem haver qualquer relação da compensação financeira com as perdas e danos a ela associadas”	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 14. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Econômico
Os impactos ambientais causados pela atividade petrolífera não impedem a	CAVALCANTI, Caio César Torres. Responsabilidade civil	O

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	redistribuição dos recursos. A partir do “caso Chevron” (derramamento de óleo na Bacia de Campos), sob a ótica da responsabilidade civil, é possível concluir que os encargos decorrentes da prevenção do dano, bem como a sua indenização, em caso de ocorrência, compete exclusivamente à empresa que explora o mineral (a não ser que haja omissão do Poder Público na fiscalização da atividade, o que é uma exceção e não ocorreu no “caso Chevron”, por exemplo). Por isso, “o critério do risco ambiental, avaliado a partir do fenômeno jurídico da responsabilidade civil objetiva, não é um obstáculo para que toda a nação possa ser beneficiada com uma redistribuição mais igualitária dos <i>royalties</i> .”	por dano ambiental causado pela atividade petrolífera : uma análise a partir do Caso Chevron e da sua repercussão no projeto de distribuição dos <i>royalties</i> do petróleo. <i>Revista Fórum de direito civil</i> , v. 1, n. 1, p. 70-71, set./dez. 2012.	Jurídico (não dogmático) e ambiental
D8	A exploração dos royalties offshore não justifica a concentração de royalties, tendo em vista que os danos ambientais e econômicos causados aos entes confrontantes são mínimos.		O Ambiental e econômico
	Os danos ambientais e econômicos “aproximam-se de zero quando a atividade de extração se dá na plataforma continental, a dezenas (e, com a exploração do pré-sal, a centenas) de quilômetros da costa”.	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i> , v. 1, n. 1, p. 121, jan./jun. 2010.	O Ambiental e econômico
D9	O pacto federativo também se fundamenta na solidariedade entre os membros e a distribuição mais equânime dos royalties e PE diminui as desigualdades regionais e sociais		O Jurídico (não dogmático) e federativo
	Pesquisadores do Ipea constataram que o maior volume das compensações financeiras é destinado às cidades já consideradas ricas, o que acirra as desigualdades econômicas. Tal quadro justificaria a redistribuição dos <i>royalties</i> , a fim de reduzir as desigualdades regionais.	DECAT, Erich. A maldição do petróleo. <i>Desafios do desenvolvimento</i> , v. 6, n. 48, p. 59, mar. 2009.	O Federativo.
	“Se existe uma preocupação em utilizar os recursos do petróleo para reduzir as disparidades regionais, deveria ser criado um mecanismo de redistribuição dessas receitas com base na renda <i>per capita</i> de cada ente federativo”.	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i> , v. 1, n. 1, p. 108, jan./jun. 2010.	O Federativo.
	A hiperconcentração dos recursos do petróleo gera disparidades que desequilibram o pacto federativo, ao contemplar poucos entes. A distorção é comprovada pelo fato de que, em 2012, os Estados confrontantes receberam R\$ 10,94 bilhões, enquanto todos os Estados brasileiros, por meio do Fundo Especial, receberam R\$ 249 milhões, montante 44 vezes menor que o dos Estados confrontantes.	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 17. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Federativo
	“De 1988 para 2012, a relação entre o que os Estados confrontantes receberam e o que todos os Estados receberam, por meio do Fundo Especial, aumentou de 15 para 44. Em suma, apesar de todas as alterações ocorridas no cenário de	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 17. Disponível em: < <a 788="" 792="" 845"="" 925="" href="http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-</td> <td data-bbox=">O Federativo	

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	<p>produção, em que, gradativamente, reduziu-se o impacto nos entes confrontantes, essa relação, em vez de diminuir drasticamente, aumentou de 15 para 44.</p> <p>Na verdade, a Lei nº 9.478/1997 desequilibrou o pacto federativo ao destinar 40% da participação especial para os Estados confrontantes, 22,5% da parcela que excede 5% dos royalties também para os Estados confrontantes e apenas 7,5% dessa parcela ao Fundo Especial e nenhuma parcela da participação especial a esse Fundo.</p> <p>(...)</p> <p>Se, em 1988, o Rio de Janeiro foi tratado como Estado de origem, de fato deve haver uma compensação para ele, a fim de se manter o pacto federativo originário. Mantido esse pacto, ao Estado do Rio de Janeiro seria destinado, no ano de 2012, 1,5% do valor da produção (30% de royalties de 5%), o que corresponde a R\$ 1,48 bilhão. Esse Estado, contudo, recebeu R\$ 8,23 bilhões em 2012.</p>	do-petroleo-lei-n.html>. Acesso em 15 fev. 2015.	
	Quando os <i>royalties</i> e PE tiverem caráter remuneratório – caso em que devem ser partilhados de maneira equânime entre os entes federativos –, a sua eventual distribuição de modo desigual não pode ser respaldada no art. 20, §1º da Constituição, mas “terá que ser justificada em outras bases, como o mandamento constitucional da redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inc. III, da Constituição), por exemplo”.	BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. <i>Revista de direito público da economia</i> , v. 12, n. 46, p. 101, abr./jun. 2014.	O Jurídico (não dogmático) e federativo.
D10	A hiperconcentração de recursos não favorece o desenvolvimento econômico dos entes mais beneficiados		O Econômico e federativo
	O grau de dependência de alguns municípios das receitas do petróleo é tamanha, que já se pode considerar que eles sofrem da “maldição dos recursos naturais”. Dados do FMI apontam que os países ricos em hidrocarbonetos e minerais têm mais da metade de suas receitas advindas desses recursos, o que se constata em 40 entre 79 municípios examinados no Rio de Janeiro, conforme a STN e o TCE/RJ.	AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i> , Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 243, dez. 2008. Para maiores detalhes, cf. tabela (p. 244) que expõe a receita tributária <i>per capita</i> dos Municípios, segundo dependência ou não dos <i>royalties</i> do petróleo.	O Econômico.
	A partir de um certo ponto, o aumento da renda <i>per capita</i> provocada pela distribuição dos royalties e PE do petróleo implicam redução da eficiência tributária, ou seja, os governos locais tendem a relaxar na arrecadação de tributos próprios, pois eles não são necessários para o custeio das despesas municipais.	AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i> , Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 245-246, dez. 2008.	O Econômico.

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	<p>Quanto maior a renda <i>per capita</i> com <i>royalties</i>, maior o gasto <i>per capita</i> com o legislativo municipal (vereadores e funcionários) e com funcionalismo público de modo geral. Os gastos com pessoal “são mais elevados no grupo dos cem principais beneficiários dos <i>royalties</i>, ultrapassando em 33% a média <i>per capita</i> dos demais municípios recebedores desse tipo de compensação financeira.” Entre 2002 e 2006, as despesas desse caráter nos vinte municípios que mais receberam <i>royalties</i> aumentou 70,7% em valores nominais, o dobro da inflação verificada no período. Em Campos, por exemplo, o aumento chegou a 306,9%.</p>	<p>AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i>, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 246-247, dez. 2008.</p>	<p>O Econômico.</p>
	<p>“Os gastos com o ensino fundamental são praticamente uniformes em todos os grupos [municípios produtores e não produtores]. As despesas com atenção básica em saúde são inferiores entre os recebedores de rendas do petróleo e os investimentos em gestão ambiental – um dos pilares da argumentação em favor da concentração dos <i>royalties</i> em um grupo restrito de localidades sob impacto das atividades petrolíferas – são irrisórios em todas as classes de municípios.</p> <p>As evidências reunidas indicam, portanto, que há sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas nem ações preventivas para preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, pode-se dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos”.</p>	<p>AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i>, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 248, dez. 2008.</p>	<p>O Econômico</p>
	<p>Carnicelli e Postali, em pesquisa que avalia o gasto dos <i>royalties</i> e PE com pessoal, concluem que ela “apresenta uma evidência sólida, a partir de uma metodologia robusta a vários vieses, de que as localidades beneficiadas estão direcionando os <i>royalties</i> a fins que não condizem com os preceitos econômicos e legais de bom uso destas riquezas.”.</p>	<p>CARNICELLI, Laur; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. <i>Royalties</i> do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. <i>Estudos econômicos</i>, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 491-492, jul./set. 2014.</p>	<p>O Econômico</p>
	<p>Freitas avalia os indicadores socioeconômicos dos municípios por grau de dependência dos <i>royalties</i> e participações especiais advindos do petróleo e conclui que “não houve diferenças estatisticamente significantes entre os municípios que dependem fortemente das receitas do petróleo e os demais. Em relação ao PIB <i>per capita</i>, (...) o desempenho dos municípios dependentes de petróleo foi inferior à média nacional.”.</p>	<p>FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura: compilação de textos para discussão</i>, v. 1, n. 1, p. 97, jan./jun. 2010.</p>	<p>O Econômico.</p>
	<p>Postali e Nishijima, ao investigar empiricamente se os <i>royalties</i> contribuem para a melhoria dos indicadores educação, saúde e emprego e renda dos</p>	<p>POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de</p>	<p>O Econômico e federativo</p>

Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
<p>municípios beneficiados (medidos pelo IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), em relação à média nacional, concluem que apenas nos anos de 2005 e 2006 o indicador relativo à emprego e renda foi superior nos municípios beneficiários. Para os demais indicadores, as médias dos municípios petro-rentistas ficaram abaixo das médias dos municípios não beneficiados com <i>royalties</i>. Quando analisado o indicador como um todo, verificou-se que embora a abundância de recursos (medida por <i>royalties per capita</i>) não tenha interferência, “quanto mais dependente de rendas do petróleo, menor o IFDM do Município em relação à média nacional.” O mesmo ocorre com os indicadores relacionados ao mercado de trabalho formal: quanto mais dependente de <i>royalties</i>, maior a informalidade das relações de trabalho. Por isso, sustentam que as regras atuais não parecem adequadas para promover o desenvolvimento nacional, “de modo que a revisão das regras de distribuição destas rendas – na esteira da revisão do marco regulatório do pré-sal – deve fazer parte da agenda política no futuro próximo.”</p>	<p>desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. <i>Estudos econômicos</i>, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 474, 478-483, abr./jun. 2011.</p>	
<p>A cidade de Campos, apesar de líder em volume de repasses, está na posição 445º no ranking nacional de desenvolvimento municipal realizado pela Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, enquanto Quissamã, também grande beneficiária, está em 1.290º da lista.</p>	<p>DECAT, Erich. A maldição do petróleo. <i>Desafios do desenvolvimento</i>, v. 6, n. 48, p. 59, mar. 2009.</p>	<p>O Econômico.</p>
<p>Os municípios de Campos (RJ) e Guamaré (RN), embora destinatários de parcela significativa de royalties e PE, aplicam mal esses recursos. Em Campos, faltam escolas para as crianças e jovens e as existentes estão em péssima condição. Tanto que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em 2010 foi o mais baixo do estado para os primeiros anos do ensino fundamental. Guamaré é hoje o 20º município brasileiro em renda <i>per capita</i>. No entanto, há bairros sem água, energia e esgoto. Um quarto da cidade trabalha para a prefeitura e os analfabetos representam mais de 1/5 (um quinto) da população.</p>	<p>BARROS, Daniel; IKEDA, Patrícia. A festa dos <i>royalties</i>. <i>Exame</i>, v. 46, n. 16, p. 186-188, ago. 2012.</p>	<p>O Econômico</p>
<p>Estudo realizado pela consultoria Macroplan que analisou os indicadores</p>	<p>MACROPLAN. <i>Royalties do Petróleo e Desenvolvimento</i></p>	<p>O</p>

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	<p>econômicos, sociais e de finanças públicas das 25 (vinte e cinco) cidades que mais receberam <i>royalties</i> entre 2000 e 2010²⁸⁴, nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, concluiu que os recursos não beneficiaram a maioria da população.</p> <p>“Isto torna ainda mais urgente a adoção de medidas para redirecionar a alocação e aprimorar a gestão da aplicação dos recursos com o objetivo de garantir o dinamismo econômico e o desenvolvimento sustentado das economias dos entes federativos, em todos os níveis, reduzindo no futuro a dependência dos <i>royalties</i>. A discussão instaurada sobre a distribuição, a despeito do seu forte componente político, expõe as fragilidades do modelo atual, entre outras, a alta concentração geográfica das receitas em poucos municípios e alocação de recursos com mecanismos de controle deficientes e de baixa transparência.</p> <p>Alia-se a isso, o fato de que o recebimento destes recursos, especialmente nos entes municipais, como demonstrado neste documento, não tem sido acompanhado de avanços substanciais no desenvolvimento socioeconômico, nem produzido uma melhoria de qualidade de vida para a população compatível com o PIB per capita do município.”.</p>	<p><i>Municipal</i>: avaliação e propostas de melhoria. Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: <http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan201282717367.pdf>. Acesso em 22 fev. 2015.</p>	Econômico e federativo.
	<p>“Historicamente observou-se que a receita de <i>royalties</i> vem crescendo, fortalecendo o papel arrecadador do Estado. Apesar disso, os resultados não apresentaram evidências de que essa transferência de recursos do setor privado para o setor público e forma de <i>royalties</i> do petróleo e gás natural tenha proporcionado um efeito positivo no crescimento econômico dos municípios do Estado do Espírito Santo, aqui medido pelo PIB <i>per capita</i> municipal. (...)</p> <p>Os resultados empíricos sugerem a necessidade de uma reavaliação de política pública de <i>royalties</i> no Brasil, buscando fundamentação econômica na sua condução, com o propósito de gerar sustentação financeira entre os entes federativos quando os recursos naturais se exaurirem.”.</p>	<p>RIBEIRO, Edivan Guidote; TEIXEIRA, Arilton; GUTIERREZ, Carlos Enrique Carrasco. Impacto dos <i>royalties</i> do petróleo no PIB per capita dos municípios do Estado do Espírito Santo, Brasil. <i>Revista Brasileira de Gestão de Negócios</i>. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/6586>. Acesso em: 20 fev. 15.</p>	O Econômico e federativo.
D11	Os royalties e PE devem ser usados em prol de toda a nação e das futuras gerações, e não concentrados em poucos entes		O Econômico e federativo

²⁸⁴ O PIB per capita é maior nessas cidades se comparados ao Brasil e aos seus Estados. Em alguns casos, seu valor chega a ser de cinco a mais de dez vezes o nacional (MACROPLAN. *Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal*: avaliação e propostas de melhoria. Relatório Final. Jun. 2012. Disponível em: <<http://macroplan.com.br/Documentos/EstudoMacroplan201282717367.pdf>>. Acesso em 22 fev. 2015).

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	Os critérios de distribuição de <i>royalties</i> vigentes “não atendem a qualquer objetivo de justiça intergeracional e geram um excesso de recursos em alguns governos locais, que induz desperdício e ineficiência”. Os recursos são mal aplicados e não revertem em benefícios para a sociedade ou para as futuras gerações. “Em vez disso, o futuro está sendo hipotecado em nome de um equilíbrio financeiro presente, tanto no caso federal quanto no dos estados que anteciparam as receitas dos anos vindouros para abater suas dívidas com a União.” (...) <p>“O ideal seria construir uma solução nacional. Que os recursos fossem aplicados de forma a atender ao conjunto da sociedade. Que não fossem vistos como pertencentes a uma só esfera de governo (...). A riqueza precisa pertencer à Federação, e não a parte ou a cada um de seus membros.”.</p>	AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Renda do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. <i>Revista do BNDES</i> , Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231, 250 e 263-264, dez. 2008.	O Econômico e Federativo
	Ainda temos três grandes entraves que nos impedem de alçar voos maiores no desenvolvimento sustentado: O entrave da educação de baixa qualidade, que repercute na ausência de inovação e pesquisa mais robustas, o entrave da infra-estrutura e logística precárias, que inibe investimentos e eleva custos, e o entrave da desigualdade social que, apesar dos avanços recentes, limita o dinamismo do mercado interno e gera tensões sociais e políticas. <p>É aí que o petróleo recém-descoberto pode fazer diferença. Grande diferença. Se os recursos do pré-sal forem bem investidos e distribuídos com objetivo estratégico de superar esses obstáculos, o Brasil poderá acelerar o tempo histórico do seu crescimento dar grande salto de qualidade no desenvolvimento econômico e social.</p>	MERCADANTE, Aloizio. Os campos do possível: a oportunidade histórica do pré-sal. <i>Interesse nacional</i> , v. 1, n. 4, p. 38, jan./mar. 2009.	O Econômico
D12	A aplicação de novas regras aos contratos em curso não implica violação ao direito adquirido, ato jurídico perfeito ou segurança jurídica		VD Jurídico (dogmático)
	“No que diz respeito à distribuição dos royalties e participação especial, esses contratos não são atos jurídicos perfeitos, pois seu objeto não é regular essa distribuição. Dessa forma, não há que falar em quebra de contrato se o Congresso Nacional decidir alterar a legislação relativa aos critérios para distribuição dos royalties e participação especial entre Estados, Distrito Federal, Municípios e União. <p>Assim sendo, não há que falar em direito adquirido por Estados e Municípios a receitas em razão dos contratos já celebrados entre a ANP e as empresas contratadas. Eles têm apenas expectativa de direito com base na lei em vigor.”</p>	LIMA, Paulo César Ribeiro. <i>Os “royalties do petróleo”</i> , a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF, p. 5. Disponível em: < http://www.aslegis.org/2013/04/os-royalties-do-petroleo-lei-n.html >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico (dogmático)
D13	A aplicação imediata das novas regras de distribuição não geraria impactos significativos nas receitas dos entes produtores e confrontantes		O Econômico.

	Fundamento utilizado	Referência	Classificação do fundamento
	A aplicação imediata da lei não geraria grandes impactos no orçamento dos estados confrontantes. Apesar de o Rio de Janeiro ser o maior beneficiário dos <i>royalties</i> (cerca de 85% dos valores destinados aos estados) e o mais dependente desses recursos entre os estados, “por possuir uma economia mais diversificada, as receitas do petróleo contribuíram com somente 12% da receita corrente líquida no ano de 2007”. Para os demais estados esse percentual é inferior a 5%.	FREITAS, Paulo Springer de. Rendas do petróleo, questão federativa e instituição de fundo soberano. <i>Releitura</i> : compilação de textos para discussão, v. 1, n. 1, p. 93, jan./jun. 2010.	O Econômico.
D14	A diminuição do percentual de <i>royalties</i> destinados aos entes produtores, previsto na Lei nº 12.734/12, será compensada com o aumento da produção		O Jurídico (não dogmático) e econômico
	Mesmo com a aplicação dos novos critérios, os entes produtores e confrontantes “ainda terão uma parcela própria, que, com o aumento da produção, representará valor substancial, apto a provê-los de condições para proporcionar a infraestrutura que seja eventualmente necessária às atividades da indústria petrolífera.”.	OLIVEIRA, Samuel Cunha de. <i>A distribuição dos royalties do petróleo entre os entes federados</i> : Uma análise da Lei nº 12.734/2012. Disponível em: < http://jus.com.br/artigos/27646/a-distribuicao-dos-royalties-do-petroleo-entre-os-entes-federados/2 >. Acesso em: 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

TABELA 11 – FUNDAMENTOS UTILIZADOS POR JURISTAS E ECONOMISTAS CONTRÁRIOS À REDISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E PE

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
C1	O art. 20, §1º da Constituição estabelece o direito subjetivo de os estados e municípios produtores e confrontantes receberem royalties e PE, conforme interpretação gramatical e teleológica do dispositivo		VD Jurídico dogmático²⁸⁵.
	“Em suma: a interpretação gramatical ou semântica restringe os direitos previstos no art. 20, § 1º aos Estados e Municípios cujos territórios são afetados pela exploração de petróleo ou gás natural. Trata-se de verdadeiro direito subjetivo constitucional ao recebimento de tais receitas. A lei destinada a regulamentar o dispositivo constitucional não pode ignorar esse sentido mínimo do texto, sob pena de nulidade. Assim, a lei federal é necessária para detalhar a repartição dos recursos, mas deve obedecer à premissa estabelecida pela própria Constituição.”	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo, p. 6. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico dogmático.
	“Cumpra abordar a interpretação <i>teleológica</i> , que leva em conta, sobretudo, os fins visados pela norma, o valor ou bem jurídico tutelado pelo ordenamento. Veja-se bem: o propósito subjacente ao art. 20, § 1º, como todo modelo de pagamento de royalties, está associado a compensar Estados e Municípios pelos impactos ambientais e socioeconômicos causados ou potencializados pela atividade petrolífera. Tal fim constitucional resulta frustrado pelo rateio linear do produto dos royalties, sem considerar os riscos e encargos dos Estados confrontantes da exploração marítima do petróleo.”	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo, p. 16-17. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico dogmático.
C2	Os royalties sempre tiveram finalidade compensatória, desde a sua origem		VD Jurídico historicista.
	“Já a interpretação <i>histórica</i> leva em conta a conjuntura em que produzida a norma, os trabalhos legislativos e a intenção do constituinte ou legislador. Quando o constituinte de 1988 decidiu trazer para a Constituição a matriz da disciplina dos royalties, eles já eram tratados pela legislação ordinária desde 1953, quando promulgada a lei de criação da Petrobras. E, como se assinalou em tópico anterior, desde sempre os royalties se destinaram a compensar os Estados produtores e confrontantes, no caso de exploração marítima. Ao constitucionalizar a matéria, da forma como fez, o constituinte claramente manifestou a intenção de manter o regime jurídico até então existente. Do contrário, teria feito menção expressa de que as participações e compensações passariam a ser devidas a <i>todos</i> os Estados e Municípios, diferentemente do que	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo, p. 14. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico historicista.

²⁸⁵ Os fundamentos foram sintetizados, a fim de facilitar a sua compreensão. No entanto, por serem apresentados de diversas formas, entendeu-se relevante trazer exemplos de sua utilização. A classificação em negrito considera todas as categorias envolvidas nos exemplos.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	vigorara até então. Como não procedeu assim, resulta clara a sua intenção de cancelar o modelo que sempre fora praticado e que, aliás, continuou a ser praticado nos mais de 20 anos de vigência da Constituição de 1988.”.		
C3	A exploração do petróleo gera impactos econômicos e ambientais que necessitam ser compensados		O Econômico e ambiental.
	A atividade petrolífera gera “aumento da demanda por serviços públicos e atividades governamentais, como distribuição de água, energia elétrica e gás natural, segurança pública, transportes, habitação, urbanismo, defesa civil, proteção ao meio ambiente, dentre outros. Da mesma forma, são evidentes os elevados impactos e riscos ambientais impostos aos Estados confrontantes às áreas de produção – sua existência e gravidade foram tristemente demonstradas por recente acidente de grandes proporções, ocorrido no Golfo do México. Para que se tenha uma dimensão do problema: estima-se que um vazamento similar afetaria a costa do Rio de Janeiro em apenas dois dias, gerando prejuízos materiais e imateriais incalculáveis.”.	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 17. Disponível em: < http://www.luisroberto-barroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Econômico e ambiental.
	São manifestos os impactos da exploração do petróleo sobre o ambiente local. Citam-se como exemplos os acidentes ambientais, como aquele provocado pela empresa Chevron na Bacia de Campos e o ocorrido no Golfo do México, o aumento do gasto público com infraestrutura local e serviços e o inchaço populacional.	MADUREIRA, Claudio. Licitações sustentáveis e <i>royalties</i> de petróleo. <i>Interesse público</i> , v. 16, n. 83, p. 162-170, jan./fev. 2014.	O Econômico e ambiental.
	Estudos realizados sobre os impactos dessa atividade nas regiões das baixadas litorâneas e do norte fluminense demonstram que a exploração do petróleo implica crescimento populacional, com consequente aumento do custo de vida, favelização, invasões e loteamentos clandestinos. O fluxo migratório diário também é intenso, pressionando os transportes, o setor de habitação e de infraestrutura. O fato é que embora o setor seja responsável pela criação de empregos, que beneficiam também a população local, “os melhores empregos vão para os amigos dos executivos das empresas” e “mesmo para funções de baixa especialização a população macaense sofre concorrência do pessoal de vários municípios vizinhos”. A isso se deve um fluxo diário aproximado de 20.000 trabalhadores e visitantes.	CASTRO, Antonio O. <i>Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense</i> . Projeto CTPETRO: Tendências Tecnológicas. p. 7, 11-12. Disponível em: < www.cgee.org.br/atividades/redirKori/461 >. Acesso em 1º mar. 2015.	O Econômico
	A magnitude dos empreendimentos relacionados à exploração do petróleo exige recursos financeiros, obras para a sua implantação que, muitas vezes, geram graves desequilíbrios ecológicos nas regiões em que se localizam.	CASTRO, Antonio O. <i>Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense</i> . Projeto CTPETRO: Tendências Tecnológicas. p. 18. Disponível em:	O Ambiental

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
		< www.cgee.org.br/atividades/redirKori/461 >. Acesso em 1º mar. 2015.	
C4	Os royalties foram destinados aos estados e municípios produtores/confrontantes por conta da não incidência de ICMS sobre operações com petróleo na origem		O Federativo
	“A mudança pretendida viola a igualdade e o equilíbrio federativo estabelecido pela Constituição ainda por outra razão. Na sistemática constitucional, o pagamento de <i>royalties</i> e participações especiais aos Estados produtores funciona como uma compensação pela não-aplicação, ao petróleo, da regra geral de que o recolhimento do ICMS se dá no Estado de origem, e não no de destino da mercadoria. Se os Estados produtores, que têm de suportar os ônus do impacto da exploração petrolífera, ficarem sem o ICMS e sem os <i>royalties</i> , estarão sofrendo discriminação incompatível com a Constituição. O legislador ordinário não pode desfigurar o desenho institucional traçado pelo constituinte.”	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 32-33. Disponível em: < http://www.luisroberto-barroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Federativo
	A compensação financeira de que trata o art. 20, §1º faz parte “de um pacto federativo mais complexo, o qual compreende variáveis múltiplas, dentre as quais o previsto no art. 155, §2º, inciso X, alínea b – concernente à imunidade do ICMS sobre operações que destinem petróleo a outros Estados”.	PATRUS, Rafael Dilly. Nem tanto ao mar nem tanto a terra: a saia-justa das novas regras de distribuição dos <i>royalties</i> e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. Fórum administrativo, v. 13, n. 148, p. 63-64, jun. 2013.	O Federativo
C5	A distribuição igualitária dos royalties viola regra e princípios constitucionais		VD Neo
	“O critério de distribuição igualitária dos <i>royalties</i> é inconstitucional, pois viola a um só tempo uma regra e três princípios constitucionais: (i) o desenho constitucional de compensação entre o ICMS nas operações interestaduais e os <i>royalties</i> ; (ii) o princípio da <i>conduta amistosa federativa</i> ; (iii) a face material do princípio da isonomia; (iv) o princípio da segurança jurídica em sua dupla dimensão.”.	ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. <i>Os royalties do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos</i> , p. 1. Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127 >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Neo (Fundamentação em princípios e diferenciação entre regras e princípios).
C6	A alteração dos critérios de partilha afeta o equilíbrio orçamentário dos estados e municípios atualmente privilegiados		O Jurídico (não dogmático) e econômico.
	“Além dos riscos de inadimplência e de insolvência, o Estado não terá condições de cumprir normas orçamentárias, financeiras e de responsabilidade fiscal, em razão da frustração arbitrária dos ingressos patrimoniais resultantes dos <i>royalties</i> , sujeitando-se a consequências jurídicas graves do ponto de vista constitucional e legal.”.	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 33. Disponível em: < http://www.luisroberto-barroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático) e econômico.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
C7	A redistribuição dos royalties viola o princípio federativo		O Federativo
	A redistribuição dos <i>royalties</i> “repercute também, e de forma intensa, sobre o princípio federativo. Tal princípio pressupõe a atuação coordenada dos entes políticos, que, afinal, constituem partes integrantes da República Federativa do Brasil e não estranhos entre si, muito menos inimigos. Por conta dessa circunstância, eventuais atos de deslealdade de um ente para com outro não caracterizam apenas uma violação à segurança jurídica, mas sim um verdadeiro conflito federativo. No caso em tela, a conduta desleal da União seria caracterizada por pelo menos dois fundamentos inequívocos.”	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 27. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Federativo
	“Assim, uma iniciativa da União Federal por suprimir, por lei federal, parte do pagamento dessas receitas aos estados e municípios afetados pela indústria do petróleo restringe a sua autonomia para a execução dos seus próprios recursos orçamentários, que, em vez de serem aplicados em benefício das suas respectivas populações, precisarão ser alocados, forçadamente, para cobrir os riscos e custos de atividade extrativista exercida por particulares, mas sob autorização e em benefício do ente federal. Disso decorre a inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio federativo, de uma opção político-legislativa por distribuir as participações governamentais de que trata o parágrafo primeiro do art. 20 da Constituição (<i>royalties</i> , participações especiais, etc.) a todas as unidades federadas, sem ter em consideração a situação especial vivenciada pelos estados e municípios afetados por essa atividade econômica.”	MADUREIRA, Cláudio. <i>Royalties de petróleo e federação</i> . Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 113.	O Federativo.
C8	A redução das desigualdades sociais e regionais não é adequada como fundamento para a alteração dos critérios de partilha de royalties e PE		VD Jurídico dogmático
	“Alguém poderia afirmar que o critério socioeconômico de repartição dos <i>royalties</i> do petróleo, proposto pelas Emendas Ibsen e Simon, realiza o fim constitucional de “ <i>reduzir as desigualdades sociais e regionais</i> ” (art. 3º, III). Há diversos problemas com esse argumento. Em primeiro lugar, por importar na utilização de um critério de participação antagônico ao que foi determinado pela norma constitucional que trata especificamente do caso, contida no art. 20, § 1º. Em segundo lugar, a utilização de critérios socioeconômicos não é adequada em todo e qualquer contexto. (...)Repita-se um ponto já destacado: nada impede que a	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 21-22. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico dogmático. ²⁸⁶

²⁸⁶ Trata-se de fundamento jurídico dogmático, pois evoca o art. 20, §1º como dogma, como óbice intransponível para a alteração da partilha dos *royalties* e PE, aduzindo, inclusive, que não se pode utilizar critérios socioeconômicos para modificar as regras atuais, ou seja, parte de uma premissa (imutabilidade das regras atuais por força do art. 20, §1º) como se ela fosse absoluta e incontestável.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	lei federal distribua entre todos os entes federativos parte dos recursos que cabem à <i>União</i> por conta da produção de petróleo, com base em critérios socioeconômicos. Só não pode fazê-lo mediante subtração do quinhão dos Estados e Municípios produtores, cuja situação específica é tratada pelo art. 20, § 1º da Constituição.”.		
	O repasse dos <i>royalties</i> aos estados produtores é obrigatório por força do art. 20, §1º da Constituição. “Não se pode admitir, portanto, que a União se valha de receitas dos estados e municípios produtores para promover o desenvolvimento socioeconômico de outras regiões do país”. Ademais, o argumento de redução das desigualdades “não é suficiente para afastar a inconstitucionalidade das alterações trazidas pelo projeto de lei em comento, porquanto, querendo promover a igualdade, acabou por violá-la na medida em que equiparou desiguais.”.	ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. <i>Os royalties do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos</i> , p. 8 e 15. Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127 >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Jurídico dogmático.
C9	O critério utilizado para a divisão dos recursos no fundo especial foi declarado inconstitucional pelo STF, por não mais refletir a realidade socioeconômica		O Jurídico (não dogmático) e econômico
	“Os <i>royalties</i> e participações especiais deveriam ser divididos entre Estados e Distrito Federal ‘de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE’ (PLC nº 16/2010, art. 45, I). Os recursos que compõem o FPE correspondem a uma parcela da arrecadação federal e devem ser distribuídos, nos termos de lei complementar, de forma a “ <i>promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados</i> ” (CF/88, art. 161, II). Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, que estabeleceu percentuais a serem observados provisoriamente até o exercício de 1991 e determinou sua atualização posterior, por leis ordinárias, com base nos censos realizados. Como essa legislação jamais foi editada, mantiveram-se aplicáveis até hoje os coeficientes previstos em 1989 ²⁸⁷ . Passados mais de dez	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 22. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	O Jurídico (não dogmático) e econômico. ²⁸⁸

²⁸⁷ LC 62/89, art. 2º: “Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos da seguinte forma: I - 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste. § 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar. § 2º Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990. § 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar”.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	anos, esses percentuais já se tornaram defasados e não se sustentam mais diante da realidade de fato. Com esse divórcio entre os percentuais legais e a situação real dos Estados, a LC nº 62/89 tornou-se incapaz de promover ‘o equilíbrio socioeconômico entre Estados’, podendo até contribuir para o aumento de desigualdades. Exatamente por isso, o STF declarou inconstitucional, no ponto, a mencionada lei complementar ³⁶ . Dessa forma, adotar o mesmo modelo inadequado para distribuir os <i>royalties</i> do petróleo – como pretendem as emendas –, longe de reduzir, pode ampliar as desigualdades sociais entre as regiões do País.”.		
C10	A Lei nº 12.734/12 ofende o princípio da isonomia		VD Neo
	“Em diferentes dispositivos, a Constituição veda discriminações, distinções e preferências indevidas, seja entre pessoas ou entre entidades estatais (<i>e.g.</i> , arts. 3º, IV, 5º, <i>caput</i> e 19, III). Na formulação clássica do princípio, os iguais deverão ser tratados igualmente e os desiguais, desigualmente, na medida da sua desigualdade. O que a isonomia veda, portanto, são as desequiparações que não tenham um <i>fundamento</i> racional e razoável e que não se destinem a promover um <i>fim</i> constitucionalmente legítimo. Veda-se o arbítrio, o capricho, o aleatório, o desvio. O princípio da isonomia forma uma imperativa parceria com o princípio da razoabilidade. A razoabilidade é o parâmetro pelo qual se vai aferir se o fundamento da diferenciação levada a cabo por qualquer agente público é aceitável e se o fim por ela visado é legítimo ³² . Em suma: o princípio pode ser violado pela desequiparação de iguais ou pela equiparação de desiguais.”	BARROSO, Luís Roberto. <i>Federalismo, isonomia e segurança jurídica</i> : inconstitucionalidade das alterações na distribuição de <i>royalties</i> do petróleo, p. 19. Disponível em: < http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/themes/LRB/pdf/royalties_do_petroleo.pdf >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Neo Fundamentação em princípio abstrato.
	“O tratamento mais favorecido entre entes da federação é recomendável em países de grande diversidade cultural e social, como é o caso do Brasil. É a aplicação do princípio da igualdade em sua acepção material, cujo enunciado determina que se trate igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na justa medida de suas desigualdades.”.	ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. <i>Os royalties do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos</i> . Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127 >. Acesso em 15 fev. 2015.	VD Neo Fundamentação em princípio abstrato.
C11	O Estado Constitucional Democrático impõe a necessidade de proteção das minorias contra a vontade das maiorias, o que é feito pela jurisdição constitucional		VD Neo e jurídico dogmático.
	“Também é importante que se diga que não é possível justificar o critério	ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming de. <i>Os royalties</i>	VD

²⁸⁸ Esse fundamento, embora de caráter jurídico (não dogmático), por defender a inconstitucionalidade de uma lei com base na declaração de inconstitucionalidade de outra, acaba revelando também um caráter econômico, pois essa foi a natureza do argumento utilizado pelo STF para declarar a inconstitucionalidade da norma que estabelece os critérios de rateio do FPE e FPM (Lei Complementar nº 62/89).

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	socioeconômico de repartição dos <i>royalties</i> no fato de que são poucos os Estados produtores e muitos os consumidores. A proteção das minorias é, como se sabe, uma das faces da democracia no Estado Constitucional Democrático. (...) Neste contexto, surgem importantes debates ligados à jurisdição constitucional em razão da dificuldade contra-majoritária inerente ao controle de constitucionalidade feito pelo Poder Judiciário. Nesta linha de idéias, percebemos que a constituição se impõe como instrumento de preservação de determinados valores e de proteção de minorias contra a vontade das majorias e de seu poder de manipulação do processo político.”.	<i>do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos</i> , p. 18. Disponível em: < http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/5127 >. Acesso em 15 fev. 2015.	Neo Primazia do Poder Judiciário. ²⁸⁹
	“É, pois, absolutamente relevante o enfrentamento, nesta sede, da discussão relativa à validade constitucional da proposição parlamentar por distribuir os <i>royalties</i> e participações especiais advindos da exploração do petróleo a todas as unidades federadas. Com efeito, se os cidadãos e seus representantes devem justificar as leis que querem impor uns aos outros (Gutman e Thompson), e se, como cediço, os debates realizados no Parlamento baseiam-se, como regra, em argumentos políticos, não abarcando, muitas vezes, os aspectos jurídicos (...), cumpre, então, que a doutrina jurídica se apresente como foro qualificado para a deliberação pública sobre o tema”.” (...) O Poder Judiciário é “instituição estratégica nas democracias contemporâneas, cuja atuação não se limita às funções meramente declarativas do Direito, e por isso deve se impor, entre os Poderes da República.”.	MADUREIRA, Cláudio. <i>Royalties de petróleo e federação</i> . Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 30 e 33.	VD Neo Primazia do Poder Judiciário.
C12	A Lei nº 12.734/12 viola o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a segurança jurídica		VD Jurídico dogmático
	“Não pode a lei nova pretender cancelar os atos/contratos celebrados, sob os auspícios da legislação pretérita, com vistas à exploração de petróleo e gás sob o regime de concessão; mesmo que essa exploração ocorra dentro do perímetro designado pelo ordenamento jurídico-positivo como ‘área do pré-sal’, e que a lei disponha que a exploração de petróleo na ‘área do pré-sal’ deva se dar sob o regime de partilha de produção. E isso porque, em razão do princípio da segurança jurídica, e em especial da proteção conferida pela Constituição ao ato	MADUREIRA, Cláudio. <i>Royalties de petróleo e federação</i> . Belo Horizonte: Fórum, 2012. 157, p. 126-127.	VD Jurídico dogmático. ²⁹⁰

²⁸⁹ Trata-se de fundamento essencialmente neoconstitucionalista, pois confere posição de destaque ao Poder Judiciário, como defensor dos direitos fundamentais da minoria, contra a vontade da maioria.

²⁹⁰ Nesse trecho, a segurança jurídica e o ato jurídico perfeito não são tratados como princípios abstratos, mas sim como dogmas que impedem a modificação das regras de partilha de *royalties* e PE.

	Fundamento utilizado	Onde utilizou (referência)	Classificação do fundamento
	<p>jurídico perfeito, a lei nova não atinge da validade dos atos praticados sob o império da lei anterior. De igual modo, o legislador não pode pretender alcançar os efeitos de ato/contrato consolidado sob a legislação pretérita, contexto em que se destaca o pagamento aos Estados e Municípios dos <i>royalties</i> e participações especiais advindos da exploração de petróleo e gás nos campos de produção relativos às áreas já licitadas, que persistem regidos pela lei do tempo do fato. Do contrário, ter-se-ia, na espécie, a afetação de ato perfeito e acabado por nova vontade legislativa, em contrariedade ao comando do inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição, que dispõe, taxativamente, que ‘a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’.”.</p>		