

OS ROYALTIES DO PETRÓLEO E SUA INFINDA DISPUTA JURÍDICA

Desde o ano de 2013, no qual ocorreu a promulgação da Lei nº 12.734/2012, há a fixação de uma nova sistemática na distribuição nacional dos royalties do petróleo gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos que tornaria o modelo brasileiro de distribuição deste recurso menos concentrador em áreas limítrofes às extrações. Em outras palavras, os fartos recursos de royalties de petróleo deixariam de se destinar quase totalmente a estados e municípios “produtores” e se pulverizariam pelos quatro cantos do país.

Não obstante, logo após sua promulgação, houve impugnação via Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas pelos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, o que resultou em decisão cautelar monocrática proferida pelo STF, a qual perdura por 13 anos! Finalmente, em maio de 2026, o julgamento foi retomado reativando as discussões, porém novamente suspenso para vista processual por solicitação ministerial.

Muito se coloca que com a aplicação da legislação nos moldes propostos, procedimentalmente validada pelo Congresso Nacional, haveria desvirtuamento do pacto federativo, irresponsabilidade fiscal, insegurança jurídica e descontinuidade de serviços públicos dos entes produtores que teriam sua receita afetada em decorrência da aplicação das novas regras, mesmo em um contexto constitucional (art. 20 da CF/88) que prediz que tais recursos são bens da União.

Certamente são argumentos válidos para entes que terão suas receitas rebaixadas. Mesmo assim, vale o destaque de uma premissa imprescindível: qual seria a natureza do instituto dos royalties? A citada lei define que se trata de uma compensação financeira, ou seja, devido à exploração e por conta das suas intercorrências, o ente federativo receberia valores a compor sua receita. Logo, o desequilíbrio é valorado para tornar a se reequilibrar, gerando receita.

Ocorre que ao contrário da dinâmica tributária rotineira, onde há previsão de fluxos arrecadatórios contínuos, esse tipo de compensação por royalties não traz a mesma segurança, haja visto se tratar de um recurso mineral finito, além do que depende de variáveis exógenas, como preço internacional do barril de petróleo, cotação do dólar etc. Assim, contar integralmente com tais recursos para serviços públicos essenciais e que requerem continuidade traz demasiada incerteza para uma gestão administrativa austera.

Nessa mesma linha de finitude de tais recursos, há de se indagar o seguinte: o que aconteceria com as finanças dos entes que recebem royalties há anos (décadas) se tais recursos cessassem? A opção por gastos em investimentos e criações de fundos para uso futuro, tal como o Fundo Soberano da Noruega (o maior fundo público do mundo, com patrimônio de 2,1 bilhões de

dólares em 2025, tendo quase triplicado nos últimos 10 anos) parece uma realidade mais promissora. Certo que há exemplos de fundos brasileiros – Estado do Espírito Santo, Maricá-RJ, Niteroi-RJ e Ilhabela-SP – contudo, estes ainda detêm valores acumulados tímidos, os quais não sustentariam os atuais orçamentos dos entes por mais do que um exercício.

Na decisão cautelar monocrática do STF de 2013 que impactou toda a distribuição – ou redistribuição – de royalties de petróleo no país, há menção ao argumento de que a incidência diferenciada de ICMS incidente sobre o petróleo (pago no destino, e não na origem - al. b) do inc. X do art. 155 da Constituição do Brasil) já teria o condão de incluir estados não produtores na relação financeira, respeitando o pacto federativo. Todavia, tal colocação não é o que está explicitado no § 1º do art. 20 da Constituição do Brasil¹. A literalidade da al. b do inc. X do art. 155 da CF, inclusive, traz previsão em proibição, dizendo que a Estados produtores é vedado instituir impostos em operações “*que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica*”. Portanto, nota-se vedação para Estados produtores e não compensação financeira com vistas a respeitar o pacto federativo em chancela ao § 1º do art. 20 da CF. Em outras palavras, dado que não cabe aos Estados produtores instituir tais impostos, então, que os Estados não produtores o façam, em exceção.

As citadas experiências internacionais comprovam a intenção de partilha do desenvolvimento social de que estes vultosos recursos podem proporcionar. Ter uma previsão constitucional de legislar sobre ICMS de petróleo, lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica no destino e de forma indireta, não traria equilíbrio tampouco respeito ao pacto federativo e ao desenvolvimento nacional (inc. II do art. 3º da CF).

Ainda que se alegue que esses entes produtores possuem uma série de ônus e riscos em cujo território ocorre a exploração, atualmente há firme atuação institucional de Ministério Público, Defensorias, Agências Reguladoras e especialmente das próprias concessionárias exploradoras com vistas a minimizar prejuízos ambientais e sociais, contando com planos emergenciais preparados, tudo com vistas a evitar desastres e queda de qualidade de vida dos habitantes das cercanias dos entes produtores. Importa destacar, inclusive, que com as plataformas em alto mar, as contingências imediatas em ocasião de socorro caberão inicialmente às próprias concessionárias produtoras. O que se vê são Prefeitura Municipais (“produtoras”) pouco preparadas e desinteressadas justamente por atuarem de forma reativa e terem este resguardo institucional. Nesse sentido, estas como ponta final e primeiro acesso ao cidadão, agem

¹ Art. 20 (...)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

pouco no tempo de resposta que se esperaria delas, por consequência, os recursos que caberiam à minimização de ônus e riscos mediatos e imediatos são usados em outras finalidades – inclusive para entretenimento coletivo. Mais do que recursos recorrentes, um fundo bem-posicionado, com liquidez e controle e fiscalizado pelos parlamentos teria maior impacto social nesse sentido.

Em um contexto no qual os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são propagados na administração pública brasileira, a infinda disputa jurídica dos royalties do petróleo parece não encontrar amparo no objetivo nº 16 “paz, justiça e **instituições eficazes**”. De certo há argumentos sólidos contra e a favor de manutenção do atual modelo, altamente concentrador de recursos de royalties nas felizardas cercanias territoriais das longínquas plataformas de extração em alto mar nas bacias de Santos e Campos, contudo, este é um debate que, embora haja muitos interessados, deve-se ter uma resolução efetiva, em respeito à deliberação do parlamento nacional traduzida na Lei nº 12.734/2012.

Para se ter uma ideia, apenas no litoral do estado de São Paulo há ente cuja receita anual per capita chegou a cinco vezes (isso mesmo, cinco vezes!) a média per capita paulista, ao passo que outro ente, do mesmo litoral, separado por alguns quilômetros, praticamente nada recebia. Também no litoral do estado de São Paulo há municípios com disputas judiciais para recalcular suas fronteiras, de modo a deter maior fatia do bolo². Situações análogas ocorrem em tantas outras partes do país, inclusive com outros tipos de royalties tais como os oriundos de mineração ou de recursos hídricos, revelando uma problemática que o país precisa, em sua Corte Maior, enfrentar de vez.

O atual modelo brasileiro de distribuição de royalties que foi (ou seria) revisado pela Lei nº 12.734/2012, mostra-se, na prática: i) contumaz produtor de litígios; ii) desagregador regional; iii) ineficaz na prevenção ambiental e social de áreas afetadas e iv) acintoso concentrador de renda com a chancela estatal.

Em um regime federativo que preza pela união indissolúvel de seus entes e pela promoção de uma sociedade livre, justa e solidária (arts. 1º e 3º da CF/88), a pertinaz concentração de recursos nos poucos entes que foram agraciados com a proximidade de pontos de extração de minério em detrimento de todo o restante do país não parece uma conduta eivada de lógica, seja do ponto de vista republicano, social, jurídico, econômico, moral ou administrativo. Portanto, o chamado é para que a temática seja pluralizada e que mais e mais brasileiros tenham consciência de que a fartura financeira de poucos e privilegiados estados e municípios ocorre também devido à omissão – ou ao desconhecimento – da silenciosa maioria e da morosidade judiciária.

² Para maiores detalhamentos, sugerimos assistir à seguinte defesa de dissertação de mestrado sobre o tema: <https://www.youtube.com/watch?v=qU3eAcWyrXc&t=704s>

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Royalties e Outras Participações**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/royalties>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. **Dispõe sobre a política nacional do petróleo e cria o Conselho Nacional do Petróleo**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm.

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Dispõe sobre a participação da União no produto da exploração de petróleo ou gás natural, de que trata o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, nas hipóteses que especifica**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. **Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm.

_____. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. **Altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, para dispor sobre a distribuição de royalties devidos pela exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 dez. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm.

GOBETTI, Sérgio Wulff. SERRA, Rodrigo Valente. A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas. **Texto para discussão IPEA**. Rio de Janeiro, 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4917**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portal da Transparência Municipal**. Disponível em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>.

Gabriel de Lima Zanin é Chefe Técnico da Fiscalização na UR-7 – São José dos Campos

Rafael Rodrigues da Costa é Chefe Técnico da Fiscalização na UR-7 – São José dos Campos