# DIREITO E POLÍTICA: UM LIBELO PELA INCONSTITUCIONALIDADE DA ALTERAÇÃO DO REGIME DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

LAW AND POLICY:
AN INDICTMENT OF UNCONSTITUTIONAL CHANGE OF REGIME OF OIL ROYALTIES

**LIER PIRES FERREIRA***

*Recebido para publicação em dezembro de 2011*.

**RESUMO:** O presente artigo debate o imbróglio jurídico-político advindo das propostas de subtração dos *royalties* e das participações especiais dos estados e municípios produtores de petróleo e gás no Brasil, materializadas pelas emendas "Ibsen", "Simon" e pelo substitutivo do senador Vital Rego. No mérito, o artigo em tela argumenta pela inconstitucionalidade dessas medidas legislativas que aviltam a Constituição e afrontam o pacto federativo nacional, verdadeira cláusula pétrea do ordenamento constitucional pátrio.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito; Políticas Públicas; Petróleo.

**ABSTRACT:** This paper discusses the legal and political problem of the proposals from subtraction of royalties and special participation of states and municipalities producers of oil and gas in Brazil, materialized by the amendments "Ibsen", "Simon" and the new project by Senator Vital Rego. On merit, this paper argues for the unconstitutionality of these legislative measures that detract from the Constitution and defy the national pact, a true brazilian constitutional entrenchment clause.

**KEY WORDS:** Law; Policy; Oil.

## Introdução

Em dezembro de 2010, nos estertores do seu governo, o presidente Lula promulgou novos marcos regulatórios para o setor petrolífero brasileiro. Esses marcos, voltados privilegiadamente para o pré-sal, estão consubstancializados em três normas-base, a saber: Lei nº 12.276, de 30/06/2010, que cede onerosamente à PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos; Lei nº 12.304, de 02/08/2010, que autoriza a criação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. (Pré-Sal Petróleo S.A. - PPSA); e Lei nº 12.351, de 22/12/2010, que dispõe sobre as atividades de exploração e produção (E&P) de hidrocarbonetos no pré-sal e demais áreas estratégicas sob o regime de partilha de produção e cria o Fundo Social (FS)[1]. Para o governo

* Doutor em Direito – UERJ; Mestre em Relações Internacionais – IRI/PUC-Rio; Bacharel em Direito – UFF; Bacharel e Licenciado em Ciências Sociais – UFF. Professor do IUPERJ, do UBM e do CP2. Pesquisador do PROEALC/UERJ. Sócio do Ferreira & Pires Ferreira – Advogados. Palestrante em eventos nacionais e internacionais, com presença em países como México, Espanha, Chile, Eslováquia e Uruguai. Também é autor/organizador de obras como Direito Internacional, Petróleo e Desenvolvimento (2011); e Direito Internacional Ambiental e do Petróleo (2009).

[1] Pré-sal é a região que antecede à camada de sal no fundo marinho e está situada entre 5.000 e 7.000 metros abaixo do nível do mar. Estima-se que nessa região existe uma grande quantidade de petróleo e demais hidrocarbonetos, capaz de colocar o Brasil entre os grandes produtores mundiais. Os marcos regulatórios em tela,

Lula a adoção dos marcos em tela justifica-se pela magnitude das riquezas existentes no pré-sal, potencialmente capaz de mudar o contexto energético do país. Segundo palavras o próprio governo, "diante desse novo cenário, o Estado brasileiro tem a responsabilidade histórica perante a sociedade brasileira de reexaminar as condições em que essa riqueza deve ser explorada. Desta forma, deve agir de forma decisiva na implantação de um modelo adequado de exploração dessas riquezas petrolíferas, tendo como premissa a defesa dos interesses maiores da sociedade brasileira."[2]

Pela sua amplitude e pelos muitos interesses que conflita, os marcos em tela encerram controvérsias políticas, econômicas e jurídicas de alta densidade. O presente artigo tem uma dessas polêmicas como objeto: a subtração dos *royalties* e das participações especiais dos estados produtores, doravante simplesmente *royalties*, consubstancializada nas emendas "Ibsen" e "Simon", bem como no substitutivo do senador Vital Rego. No mérito, irá argumentar pela inconstitucionalidade dessas medidas legislativas que aviltam a Constituição e afrontam o pacto federativo brasileiro, verdadeira cláusula pétrea em nosso ordenamento constitucional.

## 1. Das medidas legislativas que subtraem os *royalties* dos estados produtores

A emenda 387 ao Projeto de Lei Brasileira (PL) nº 5.938/2009, posteriormente Lei 12.351/2010, proposta na Câmara pelos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Humberto Souto (PPS-MG) e Marcelo Castro (PMDB-PI), doravante simplesmente "Emenda Ibsen", altera o art. 64 do PL em comento ao propor que a União fique com 40% dos *royalties* e 50% da participação especial da produção do petróleo em águas territoriais do país, sendo que os valores restantes seriam divididos igualmente entre todos os estados e municípios, seguindo as regras do Fundo de Participação dos Municípios e dos Estados. Já a chamada "Emenda de Simon", apresentada pelo Senador Pedro Simon (PMDB-RS), foi aprovada pelo Senado Federal na madrugada do dia 10/06/2010 e reproduz essencialmente a "Emenda Ibsen", exceto pela previsão vaga e indeterminada de que a União deverá compensar os estados produtores pelos recursos que lhes estão sendo extirpados.

voltados para o pré-sal e demais áreas estratégicas (regiões de vital interesse para o desenvolvimento nacional), são vistos por seus defensores como uma conquista popular patrocinada por um governo que resgatou o caráter autônomo da política brasileira em nível doméstico e internacional. Já para seus críticos são um imenso retrocesso, que desacredita a estrutura normativa nacional, rompe contratos em vigor e cria privilégios para a burocracia e para a clientela política.

[2] Projeto de Lei n.º 5.333/2009. *Texto Adaptado*.

Verdadeiras afrontas aos interesses e necessidades dos estados produtores, as emendas em comento deram a seguinte redação ao art. 64 do PL 5.938/2009:

> Ressalvada a participação da União, bem como a destinação prevista na alínea *d* do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478 [...] 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% (cinqüenta 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% (cinqüenta por cento) para constituição de fundo especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM.
> § 1º A União compensará, com recursos oriundos de sua parcela em *royalties* e participações especiais, bem como do que lhe couber em lucro em óleo, tanto no regime de concessão quanto no regime de partilha de produção, os Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, até que estas se recomponham mediante o aumento de produção de petróleo no mar.
> § 2º Os recursos da União destinados à compensação de que trata o § 1º deverão ser repassados aos Estados e Municípios que sofrerem redução de suas receitas em virtude desta Lei, simultaneamente ao repasse efetuado pela União aos demais Estados e Municípios.
> § 3º Os *royalties* correspondem à participação no resultado da exploração de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, vedada a sua inclusão no cálculo do custo em óleo, bem como qualquer outra forma de restituição ou compensação aos contratados, ressalvado o disposto no § 1º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.[3]

Embora em fim de mandato (ou possivelmente por esse motivo), o presidente Lula vetou a nova redação do art. 64 através da Mensagem nº 707, de 22/12/2010, nos termos a seguir:

> 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.
> 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. Também se observa que não foi adotado critério para a compensação de

[3] PL 5938/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>. Acesso em: 23/12/2011.

> receitas aos Estados e Municípios pela União. Em ambos os casos, a conseqüência poderia ser uma alta litigiosidade entre os diversos atores.[4]

O veto presidencial, contudo, não fez cessar a sana daqueles que tergiversam com o ordenamento constitucional e infraconstitucional. Nesse sentido, no dia 19/10/2011, já no governo Dilma Rousseff, foi aprovado o substitutivo do senador Vital Rêgo (PMDB-PB) ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 448/2011, que dispõe sobre *royalties* e participações especiais devidos em função da produção petrolífera tanto no regime de concessão no mar territorial (áreas já licitadas) quanto no regime de partilha de produção (áreas que ainda não licitadas ou que não estão no pico de produção).[5] Segundo João Fellet, do modo como está constituído o substitutivo do senador Vital Rêgo faz com que os estados produtores tenham mutilada

> [...] sua participação de 26,25% para 20% dos *royalties* já em 2012. A parcela da União cairá de 30% para 22%. Os municípios produtores, que hoje também recebem 26,25%, passariam para 17% em 2012 e para 4% em 2020. Os municípios afetados pela exploração de petróleo sofrerão cortes de 8,75% para 2%. O substitutivo prevê também a redistribuição na participação especial (tributo pago sobre campos com grande lucratividade). Neste caso, a União, que hoje recebe 50%, receberá 42% em 2012. A partir daí, com a expectativa de aumento das receitas, a União voltará a ter sua alíquota ampliada ano a ano, até chegar a 46%. Os Estados e municípios produtores teriam suas alíquotas da participação especial reduzidas pela metade: os Estados perderão cerca de dois pontos percentuais ao ano, passando de 40% até 20%, e os municípios teriam a participação reduzida de 10% para 5%.[6]

Traduzindo esses percentuais em números, "o governador Sergio Cabral concluiu que o Estado do Rio de Janeiro e seus municípios terão uma perda de receita de R$50 bilhões, de 2012 a 2020. Somente em 2012 as perdas do Estado chegariam a R$ 1,534 bilhão e as dos municípios a R$ 1,797 bilhão (totalizando R$ 3,331 bilhões).[7] Já o governador Renato Casagrande, do Espírito Santo, "divulgou que as perdas podem chegar aos R$ 3,5 bilhões até o

4Mensagem nº 707/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/ Msg/VEP-707-10.htm>. Acesso em: 23/12/2011.

5 SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=101405>. Acesso em: 23/12/2011.

6 FELLET, J. Entenda as regras da divisão dos royalties do petróleo. BBC BRASIL. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111019_royalties_q_a_jf.shtml>. Acesso em: 23/12/ 2011.

7 AEMERJ. Perda do RJ com royalties é ameaçadora. Disponível em: <http://aemerj.org.br/ noticia.php?id=408>. Acesso em: 23/12/2011.

ano 2015."[8] Trata-se, por evidente, de uma mutilação imensa, capaz de abalar a vida econômica dos estados e municípios produtores. Que argumentos justificariam medidas tão nefastas aos principais entes produtores de petróleo e gás?

Em linhas gerais, argumenta-se que as riquezas oriundas do setor petrolífero devem beneficiar todo o país e não apenas os estados e municípios produtores. Assinala-se também que a produção petrolífera nacional é essencialmente marítima, de modo que, na prática, não haveria qualquer impacto significativo nas regiões produtoras que justificasse o pagamento dos *royalties*. Nesse particular, de modo assaz desrespeitoso com as populações do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, o deputado Ibsen Pinheiro chegou a afirmar que "Não existe estado produtor, no máximo tem uma vista para o mar, que é muito privilegiada".[9]

## 2. Das razões pelas quais as medidas legislativas em tela são inconstitucionais

A proposta de divisão igualitária dos *royalties* do petróleo parece um argumento justo. Essa aparência é tão ou mais consistente quando se sabe que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "em 2009, aproximadamente 25% de toda a geração de renda do país estava concentrada em cinco municípios: São Paulo (12,0%), Rio de Janeiro (5,4%), Brasília (4,1%), Curitiba (1,4%) e Belo Horizonte (1,4%). Juntos, eles representavam 12,6% da população nacional. Aproximadamente metade do PIB nacional se concentrava em 51 municípios, os quais representavam 30,8% da população."[10] Segundo esse mesmo estudo, "excluindo-se as capitais, 12 municípios geravam individualmente mais do que 0,5% do PIB, contribuindo, em conjunto, com 9,3% da renda gerada no país, quase todos no Sudeste: Guarulhos (SP), 1,0%; Campinas (SP), 1,0%; Osasco (SP), 1,0%; São Bernardo do Campo (SP), 0,9%; Barueri (SP), 0,8%; Duque de Caxias (RJ), 0,8%; Betim (MG), 0,8%; Santos (SP) e São José dos Campos (SP), ambos com 0,7%, Campos dos Goytacazes (RJ), 0,6% e Jundiaí (SP) e Canoas (RS), ambos com 0,5%."[11] Nesse sentido, as emendas legislativas em comento representariam

8 GUIMARÃES, T. Recursos do petróleo: governador de São Paulo garante apoio à causa dos Estados produtores. Secom-ES. Disponível em: <http://www.es.gov.br/site/noticias/show.aspx?noticiaId=99725295>. Acesso em: 23/12/2011.

9 REDAÇÃO SRZD. Ibsen dispara: 'Rio não é produtor, no máximo tem vista para o mar'. Disponível em: <http://www.sidneyrezende.com/noticia/78073>. Acesso em: 23/12/2011.

10 IBGE. Em 2009, preços das commodities minerais influenciaram a participação de municípios no PIB. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2049&id_pagina=1>. Acesso em: 23/12/2011.

11 Idem.

um ato de justiça distributiva, dividindo igualmente as riquezas advindas da produção petrolífera. A realidade, contudo, desautoriza essa versão *Robin Hood* dos fatos.

Em verdade, para que se possa compreender o regime jurídico e político dos *royalties* é preciso retornar ao período da última constituinte brasileira, entre os anos de 1986 e 1988. Foi ali que premida pela bancada paulista, então liderada pelo deputado José Serra (PSDB-SP), operou-se a imunidade tributária instituída pelo art. 155, § 2º, X, "b", da Constituição Federal (CF-1988), pela qual os estados produtores de petróleo e energia elétrica foram impedidos de recolher o ICMS sobre estas *commodities*.[12] A norma em comento preceitua que:

> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:
> [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;
> § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:
> X - não incidirá:
> b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;

Portanto, diferente do que ocorre com os demais bens, produtos ou serviços, os estados produtores de petróleo e energia elétrica, privilegiadamente Rio de Janeiro e Espírito Santo, no primeiro caso, e Paraná, no seguinte, estão formalmente impedidos de recolher o ICMS sobre a produção destinada para fora de seus limites territoriais. Subvertendo toda a lógica tributária do país, esse ICMS será recolhido nos estados de consumo destes bens, em particular São Paulo, que embora também seja um grande produtor de petróleo, é de longe o maior consumidor brasileiro de hidrocarbonetos e energia, por ter o maior parque industrial, comercial e residencial do país. Assim, o ICMS é o primeiro mecanismo pelo qual os estados não produtores já auferem recursos advindos da produção petrolífera nacional, quer ocorra em terra (*on shore*) quer no mar (*off shore*).

Para compensar em parte as perdas de arrecadação decorrentes da impossibilidade de cobrar o ICMS sobre a produção de petróleo e energia elétrica, evitando perdas ainda maiores aos estados produtores, o legislador constituinte instituiu em favor desses a garantia do art. 20, § 1º:

> Art. 20. São bens da União:

[12] A doutrina e mesmo os setores políticos divergem sobre o caráter do petróleo. Alguns o reconhecem como *commodity*, ou seja, como produto primário cujo regime de preços é basicamente determinado pelo mercado internacional. Outros o vêem com bem estratégico, ou seja, como produto cuja regulação deve ser operado basicamente pelo Estado. Neste artigo, este debate será negligenciado.

> [...] V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;
> IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
> § 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Pelo exposto, consoante a melhor hermenêutica constitucional, os *royalties* são devidos aos entes produtores e a outros diretamente impactados, e não a todos os entes da federação. Sua instituição na CF-1988 tem natureza de ressarcimento duplamente qualificável. Por um lado, refere-se aos impactos inerentes à produção petrolífera, quer em nível ambiental, quer em nível econômico-social, tendo pois caráter indenizatório demarcado de longa data na legislação infraconstitucional. Por outro, é uma compensação mínima pela perda do ICMS, um mecanismo básico de reparação em face de perdas muito mais vultosas.

Essa interpretação está em franca consonância com a posição do Supremo Tribunal Federal (SFT) exarada por ocasião do julgamento do Mandado de Segurança (MS) nº 24.312/DF39. Nessa ocasião, o então Ministro Nelson Jobim apresentou ao Supremo seu testemunho oriundo de sua vivência como parlamentar constituinte. Segue, abaixo, a síntese dos argumentos apresentados:

> Em 1988, quando se discutiu a questão do ICMS, o que tínhamos? Houve uma grande discussão na constituinte sobre se o ICMS tinha que ser na origem ou no destino. A decisão foi que o ICMS tinha que ser na origem, ou seja, os Estados do Sul continuavam gratuitamente tributando as poupanças consumidas nos Estados do Norte e do Nordeste.
> Aí surgiu um problema envolvendo dois grandes assuntos: energia elétrica - recursos hídricos – e petróleo. Ocorreu o seguinte: os estados onde ficasse sediada a produção de petróleo e a produção de energia elétrica acabariam recebendo ICMS incidente sobre o petróleo e energia elétrica. Participei disso diretamente, lembro-me que era, na época, o Senador Richard quem defendia os interesses do Estado do Paraná e o Senador Almir Gabriel quem defendia os interesses do Estado do Pará, além do Rio de Janeiro e Sergipe, em relação às plataformas de petróleo.
> Então, qual foi o entendimento político naquela época que deu origem a dois dispositivos na Constituição? Daí porque preciso ler o § 1º do Art. 20, em combinação com o inciso X do art. 155, ambos da Constituição Federal. Estabeleceu-se que o ICMS não incidiria sobre operações que se destinassem a outros estados - petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos, gasosos e derivados e energia elétrica, - ou seja, tirou-se da origem a incidência do ICMS. Assim, decidiu-se da seguinte

> forma: tira-se o ICMS da origem e se dá aos Estados uma compensação financeira pela perda dessa receita. Aí criou-se o § 1º do artigo 20.[13]

Da explanação do Ministro Jobim resta evidente que o constituinte originário congregou os dispositivos encartados no art. 20, § 1º e no art. 155, § 2º, X, b, CF-1988. Seu real propósito, como já salientado, foi compensar financeiramente os Estados produtores pela imunidade tributária incidente sobre os setores de petróleo e energia elétrica. Portanto, não pode agora o legislador ordinário alterar por norma infraconstitucional aquilo que está grafado como direito na própria Constituição. Fazendo-o, a revés da *Carta Magna*, adota medidas que são evidentemente inconstitucionais.

Mas a interpretação consorciada do art. 155, § 2º, X, "b" e do art. 20, § 1º, da CF-1988 não é a única barreira constitucional à supressão dos *royalties* aos estados e municípios produtores. Há pelo menos dois outros argumentos de matriz constitucional que suportam essa proposição: o primeiro diz respeito ao pacto federativo brasileiro; o segundo refere-se à própria inconstitucionalidade da norma-base que ampara a "Emenda Ibsen". Ver-se-ão, a seguir, estes argumentos.

O pacto federativo brasileiro (art. 60, § 4º, I), posto que cláusula pétrea, é o segundo obstáculo constitucionalmente intransponível para o avanço das medidas legislativas que desejam retirar os *royalties* dos estados produtores de petróleo e gás. Nesse sentido, impende gizar que o art. 1º da Constituição preceitua que "a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito [...]." Esse verdadeiro princípio estruturante da CF-1988 pressupõe dois sub-princípios que devem orientar as relações entre cada um dos entes federativos: autonomia e equilíbrio.

O princípio da autonomia pode ser identificado, dentre outros, nos artigos 18 e 25 da *Carta Magna*. O art. 18, *caput*, preceitua que "a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição." Já o art. 25 reforça esta autonomia mediante a estipulação de competências exclusivas, nos termos a seguir:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[13] STF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86118>. Acesso em: 29/12/2011.

> § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
> § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.
> § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O princípio do equilíbrio está presente, dentre outros, no parágrafo único do art. 23 da CF-1988, pelo qual se depreende que "leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Dado posto, reconhecendo que autonomia e equilíbrio são elementos fulcrais a qualquer Estado Democrático de Direito, da mesma forma que o são os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, também solapados pelas medidas legislativas em tela, seria importante que as lideranças políticas competentes pudessem encontrar breve solução para a severa contenda federativa hoje instalada.

O terceiro argumento pela inconstitucionalidade das medidas legislativas em comento diz respeito à inconstitucionalidade da Lei Complementar (LC) 62/1989, que regulamenta o art. 159 da CF-1988 e institui o Fundo de Participação dos Estados (FPE), norma-base que suporta a própria lógica constitutiva da "Emenda Ibsen" e suas congêneres. Em março de 2010, ao analisar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) ajuizadas pelos estados do Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás e Mato Grosso do Sul questionando artigos da lei que institui o FPE, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a inconstitucionalidade desta norma que destina recursos federais para os estados brasileiros, afirmando que a mesma poderá subsistir tão somente até 31/12/2012[14]. Segundo o STF, os critérios que regem o FPE estão defasados e, assim, não cumprem o desígnio de equalizar as receitas desses entes federativos. Para o Supremo a lei complementar em tela está em desacordo com a ordem constitucional posto que contrária ao princípio da isonomia ínsito na CF-1988.

Ora, em franca oposição ao julgado do STF, e quiçá mesmo ignorando sua existência, a "Emenda Ibsen" e demais medidas legislativas que visam a subtrair os *royalties* dos entes

[14] Para maiores informações, ver: WARTH, A. *Gilmar: emenda Ibsen se baseia em lei inconstitucional.* **Agência Estado**, 22/03/2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,gilmar-emenda-ibsen-se-baseia-em-lei-inconstitucional,527741,0.htm>. Acesso em: 14/12/2011.

produtores baseiam-se precisamente na LC 62/1989 para estruturar os critérios pelos quais os recursos advindos da exploração petrolífera deverão ser repartidos "igualitariamente" por todos os estados e municípios do país, ressalvado o quinhão da União. O caso é emblemático: medidas legislativas flagrantemente inconstitucionais baseiam-se em uma norma recentemente declarada inconstitucional pelo STF, num caso quiçá degradante de dupla inconstitucionalidade.

## 3. Da inconformidade das medidas legislativas em comento com as normas que regem a produção petrolífera no Brasil.

Além de contrárias à ordem constitucional vigente, a "Emenda Ibsen" e suas congêneres também estão em desconformidade com as normas que regem a produção petrolífera no Brasil. De fato, desde o advento da L. 2004/1953, que criou a Petrobrás e instituiu o monopólio da União sobre o setor petrolífero, há previsão legal de pagamento pecuniário (*royalties*) às regiões produtoras nos seguintes termos:

> Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.
> [...]. § 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.
> § 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

Assim, o art. 27 da lei em comento, que fixava verdadeira *indenização* aos estados e municípios produtores, sem prejuízo da cobrança de ICMS, cuja competência pertencia, ontem, como hoje, a cada estado da federação. Outro aspecto que deve ser ressalvado é que essa indenização versava inicialmente sobre a produção terrestre, já que não havia produção petrolífera na plataforma continental. Mas, ao contrário do que apontado pelo senador Ibsen Pinheiro e seus aliados, é certo que a natureza indenizatória dos *royalties* não se modifica pelo local da produção, quer *on shore,* quer *off shore*.

Essa percepção está amplamente suportada pela L. 7453/1985, que alterou a redação do art. 27 em comento. Em sua nova redação, o artigo 27 da L. 2004/1953 dispunha que:

> Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados ou Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo.

> [...]. § 4º É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.
> [...]. § 6º Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no caput deste artigo.

Da leitura do art. 27, em sua nova redação, depreende-se com clareza que a L. 7453/1985 disciplinou o pagamento dos *royalties* decorrentes da produção marítima aos municípios confrontantes; estabeleceu o Ministério da Marinha (MM) como novo beneficiário desta indenização; e criou um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios. Inovadora, a norma em tela mantém-se, contudo, fiel à premissa de que os *royalties* possuem caráter indenizatório face aos impactos ambientais, sócio-econômicos e outros que se fazem sentir tanto nos municípios produtores, quanto naqueles que lhe são confrontantes. Outrossim, reconheceu que o MM, por que também suporta encargos decorrentes da produção petrolífera pelo dever de fiscalização e defesa da costa, deve firmar-se como beneficiário direto desses recursos. Por fim, em um verdadeiro ato de justiça distributiva, que a bem do Brasil deveria alcançar todas as riquezas produzidas pelo país, não se limitando, pois, ao setor petrolífero, criou um Fundo Especial que desde então beneficia todos os estados e municípios. Resta evidente, pois, que desde meados dos anos 1980 o fundo especial em tela representa uma segunda forma pela qual os entes não produtores já se beneficiam dos recursos oriundos da indústria do petróleo, mesmo que não suportem qualquer ônus, risco ou encargo.

Ainda nos anos 1980, a instituição de novos atores no contexto da produção petrolífera ensejou a promulgação da L. 7525/1986, que colmatou lacunas técnicas importantes, de que são exemplos os conceitos de região geoeconômica e a delimitação dos marcos territoriais dos estados e municípios confrontantes. As passagens mais expressivas desta norma são as seguintes:

> Art. 1º A indenização a ser paga pela [...] PETROBRÁS e suas subsidiárias, nos termos do art. 27 da Lei nº 2.004, [...], estender-se-á à plataforma continental e obedecerá ao disposto nesta lei.

> Art. 2º Para os efeitos da indenização calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se confrontantes com poços produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços.
> Art. 3º A área geoeconômica de um Município confrontante será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos destas atividades sobre áreas vizinhas.
> Art. 4º Os Municípios que integram tal área geoeconômica serão divididos em 3 (três) zonas, distinguindo-se 1 (uma) zona de produção principal, 1 (uma) zona de produção secundária e 1 (uma) zona limítrofe à zona de produção principal.
> Art. 9º Caberá à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):
> I - tratar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, segundo a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental;
> Il - definir a abrangência das áreas geoeconômicas, bem como os Municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária e os referidos no § 3º do art. 4º desta lei, e incluir o Município que concentra as instalações industriais para o processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural;
> III - publicar a relação dos Estados, Territórios e Municípios a serem indenizados, 30 (trinta) dias após a publicação desta lei;
> IV - promover, semestralmente, a revisão dos Municípios produtores de óleo, com base em informações fornecidas pela PETROBRÁS sobre a exploração de novos poços e instalações, bem como reativação ou desativação de áreas de produção.

Da análise dos artigos em tela deflui-se que a L. 7525/1986 ratifica que os *royalties* são receitas originárias, de caráter indenizatório, que devem ser pagos às áreas direta e indiretamente impactadas pela produção petrolífera; estipula o IBGE como órgão competente para delimitar a expressão marítima do território dos estados e dos municípios[15]; e reconhece que a plataforma continental dos entes federativos produtores também constitui sua base territorial, tal como ocorre com o subsolo e o próprio espaço aéreo, replicando, pois, com suas especificidades, o conceito de território que, presente no art. 20, §1º da CF-1988, instrui e orienta a base jurídico-políitica do próprio Direito Internacional Público (DIP).

[15] Esta questão é tão ou mais significativa quando se relembra o fato de que as versões iniciais do substitutivo do senador Vital Rêgo questionavam os critérios técnicos utilizados pelo IBGE para definir a expressão marítima do território dos estados e dos municípios. Retirado da versão final, este questionamento certamente irá reaparecer em um futuro próximo.

Ainda nos anos 1980, merece destaque a L. 7990/1989, que, dentre outras providências, altera novamente a redação do art. 27 da L. 2004/1953. A redação que dela decorre preceitua que:

> Art. 27. A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, obedecidos os seguintes critérios:
> I - 70% (setenta por cento) aos Estados produtores;
> II - 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores;
> III - 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural. [...].
> § 4º É também devida a compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no caput deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Distrito Federal e 0,5% (meio por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas de 0,5% (meio por cento) para constituir um fundo especial a ser distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios. [...].
> § 6º Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à compensação financeira prevista no caput deste artigo.

Nessa nova redação existem dois aspectos importantes: primeiro, o *caput* do artigo substitui a expressão indenização, vigente desde 1953 para designar os *royalties* do petróleo, por compensação financeira; segundo, aparece um novo beneficiário, quais sejam, os municípios nos quais se localizam instalações de embarque ou desembarque de petróleo e gás. Mais uma vez, contudo, a lógica decorrente da interpretação histórica resta intocada: os *royalties* devem ser destinados essencialmente aos entes e órgãos da administração direta real e efetivamente impactados pela produção petrolífera. Receitas próprias dos estados e municípios produtores, não podem ser repartidos à esmo para todos os entes da federação, uma vez que estes, além de já terem intactas suas fontes de receita, inclusive a integralidade do ICMS sobre todos os bens, produtos e serviços que produzem, não são minimamente impactados pela produção de petróleo e gás que ocorre fora do seu território.

Em nível infraconstitucional, a última mudança significativa na disciplina dos *royalties* deu-se com a Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo). Em consonância com a legislação anterior, seu art. 49 ampliou a alíquota dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera e incluiu o Ministério da Ciência e Tecnologia como novo beneficiário. Eis a norma ainda em vigor:

> Art. 49. A parcela do valor do *royalty* que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:
> I - quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:
> a) cinqüenta e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados onde ocorrer a produção;
> b) quinze por cento aos Municípios onde ocorrer a produção;
> c) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
> d) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos bicombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias;
> II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental:
> a) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Estados produtores confrontantes;
> b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios produtores confrontantes;
> c) quinze por cento ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;
> d) sete inteiros e cinco décimos por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
> e) sete inteiros e cinco décimos por cento para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;
> f) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos bicombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias.
> § 1º Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional.
> § 2° O Ministério da Ciência e Tecnologia administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no *caput* deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em decreto do Presidente da República.

> § 3º Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos *royalties* que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo.

Resta claro, assim, que desde sua origem os *royalties* possuem natureza jurídica indenizatória, isto é, são compensações financeiras às áreas produtoras pelos impactos e riscos que decorrem das atividades de exploração e produção de petróleo e gás, em terra ou no mar. Fala-se, aqui, de impactos e riscos efetivos, que vão desde o vazamento de petróleo em áreas marítimas, como se está vivenciado agora na Bacia de Campos, via Chevron Brasil Ltda., quanto de impactos sociais diversos, como aumento dos fluxos migratórios, ampliação da demanda por serviços públicos, etc. Também é inegável que, no termos da lei, esta compensação se estende aos municipios da área geoeconômica produtora e demais impactados, quer sejam entes federativos, quer sejam órgãos da administração direta. Portanto, em uma síntese preliminar, é possível asseverar que as medidas legislativas representadas respectivamente pelas Emendas Ibsen e Simon, bem como pelo substitutivo o senador Vital Rêgo, são flagrantemente inconstitucionais na medida em que retiram direitos constitucionalmente consagrados aos estados produtores sem indicar, com exatidão, os necessários mecanismos compensatórios; rompem o equilíbrio federativo, posto em que tratam de forma igual os estados e municípios produtores e aqueles que não o são; solapam a autonomia dos entes produtores na medida em que lhes subtraem recursos próprios indispensáveis ao cumprimento de suas obrigações pecuniárias; e agridem o primado da isonomia ao repartir por critérios constitucionalmente insustentáveis receitas que são próprias dos estados produtores. Por isso, cumpre asseverar que as medidas em comento contraditam o pacto federativo brasileiro ao mesmo tempo em que representam nítido ato de deslealdade federativa.

## Considerações Finais

Ao final do seu governo, o presidente Lula promulgou os novos marcos regulatórios para o setor petrolífero brasileiro, tendo como objeto a produção efetuada na camada pré-sal e em

demais áreas de interesse estratégico. No mérito, os novos marcos em tela implicam nas seguintes mudanças:

a) Adoção do sistema de partilha de produção, utilizado em países como Arábia Saudita, Irã e Venezuela. O regime de concessão (não o de pagamento dos *royalties*), posto sob os auspícios da Lei do Petróleo, continuará válido para a produção terrestre e para as áreas marítimas fora da camada pré-sal;

b) Para amparar o desenvolvimento próximo futuro do país e evitar que o excesso de liquidez conduza o Brasil a um forte processo de desindustrialização consorciado com um surto de importações de bens, produtos e serviços (processo conhecido como "doença holandesa"), fica prevista a criação do Novo Fundo Social (NFS), que fomentará a cadeia produtiva do petróleo e permitirá a adoção de programas de combate à pobreza, educação e inovação científica e tecnológica;

c) Para fortalecer a Petrobrás e alavancar sua capacidade de investimento o governo instituiu a estatal como operadora de todos os blocos a serem explorados. Assim, mesmo quando empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, forem contratadas, à Petrobras caberá o percentual mínimo de 30% em cada bloco;

d) Também será criada uma nova empresa estatal, a PPSA, que representará a União e será responsável por autorizar as licitações relativas à exploração do pré-sal, em um claro sinal de que a Agência Nacional do Petróleo (ANP), criada pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), sofrerá agudo esvaziamento de suas funções.[16]

Em meio às inúmeras controvérsias que permeiam os marcos regulatórios em comento, surge a questão dos *royalties* do petróleo, objeto primaz do presente trabalho.

Em nível conceitual, *royalties* são compensações financeiras pagas ao Estado por empresas públicas e privadas que atuam na produção petrolífera. Segundo José Gutman, eles "possuem fundamento constitucional (art. 20, § 1º), sendo receitas próprias dos seus beneficiários (União, estados e municípios), devendo a União obrigatoriamente repassá-los a título de compensação financeira, dado que não se trata de repasse voluntário."[17] Sua criação

[16] Para maiores esclarecimentos, ver, dentre outros. PIRES FERREIRA, L. A participação de empresas estrangeiras na produção petrolífera do pré-sal brasileiro: uma análise geopolítica. Revista Brasileira de Estudos Constitucionais. Belo Horizonte, ano 05, n. 17, p. 169-199, jan./mar. 2011.

[17] GUTMAN, J. Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007, p. 14.

visa a indenizar os entes produtores pela exploração comum de recursos naturais escassos, não-renováveis e de grande valor de mercado que se encontram em seus territórios.

Consoante a previsão presente na CF-1988, cabe fundamentalmente aos entes produtores receber essas compensações financeiras, posto que são eles que suportam os ônus diretos e indiretos da produção petrolífera. A legislação brasileira em vigor destina 40.0% do valor arrecado com os *royalties* para a União, 22.5% para Estados e 30.0% para os municípios produtores. Os Estados e municípios não produtores dividem os 7.5% restantes segundo os critérios dos fundos especiais, além de recolherem o ICMS sobre a parcela de petróleo e demais hidrocarbonetos que consomem.

Contudo, em face das novas riquezas que deverão ser geradas pelas atividades de E&P no pré-sal, as atuais regras de divisão dos *royalties*, inscritas no art. 49 da Lei 9.478/1997, estão sob ataque. Projetos de caráter casuístico ou não, destinados a mudar regras de distribuição de *royalties* ou outros aspectos sensíveis da vida social e política de um país, são parte da realidade. Daniel Yergin, um dos mais afamados pesquisadores sobre a indústria mundial do petróleo, diz que o "ouro negro" tem "uma história de ganância, dinheiro e poder"[18]. Assim, mudanças de regras em face de práticas já estabelecidas ocorrem com indesejável frequência, em particular nos países em desenvolvimento, onde o interesse de elites políticas locais muitas vezes se choca com os princípios fundamentais da própria organização pública nacional, quer em nível jurídico, quer no plano moral. Mirando riquezas que ainda não foram sequer geradas, a "Emenda Ibsen" e suas congêneres visam subtrair os direitos dos entes produtores. Quais seus argumentos?

Em síntese, os parlamentares que propõem as medidas legislativas em tela dizem que recursos do petróleo não podem ficar prioritariamente alocados nos entes produtores, em particular em função das imensas desigualdades intra-regionais existentes no país. Como arguiu o deputado Ibsen Pinheiro: "É justo privilegiar 02 estados e prejudicar 25?"[19] Outrossim, alegam que esses recursos são produzidos *on shore*, de modo que o local da produção não seria afeito ao território dos entes produtores. Em outras palavras, reivindicam uma divisão supostamente mais "justa" e "igualitária" dos *royalties* do petróleo.

Parecem bons argumentos, mas não são. Primeiro, esquecem os proponentes destas medidas que todos os estados e municípios brasileiros já recebem recursos advindos da

[18] YERGIN, D. Petróleo. Uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.
[19] REDAÇÃO SRZD. Idem

exploração petrolífera, quer em função dos fundos especiais, quer em função do recolhimento do ICMS. No mais, ignoram que o mar, consoante critérios técnicos firmados pelo IBGE, também integra o território dos estados e municípios, tal como ocorre com o próprio Estado, no âmbito do DIP. De fato, se assim não fosse, o ICMS sobre a pesca não seria recolhido pelos estados produtores de pescado, tais como Santa Catarina, Pará e Bahia; as receitas turísticas de Fernando de Noronha não pertenceriam ao estado de Pernambuco; e os crimes eventualmente cometidos nas plataformas da Bacia de Campos não seriam da competência da justiça do Rio de Janeiro.

Além disso, conforme já assinalado pelo presidente Lula, na fundamentação do veto presidencial analisado acima, a "Emenda Ibsen" (e suas congêneres) rompe contratos já estabelecidos, posto que não altera somente a distribuição dos *royalties* advindos da exploração próxima futura do pré-sal, mas incide sobre as reservas ora em exploração, quer se situem no pré-sal, quer estejam no pós-sal. Dessa forma, ignorando o fato de que a redivisão dos *royalties* do petróleo só faria sentido no âmbito da redistribuição de toda a riqueza nacional; esquecendo o contexto sócio-histórico no qual os *royalties* foram instituídos em benefício dos entes produtores; agindo a contrário senso da Constituição e da própria legislação infraconstitucional; e sem apontar mecanismos objetivos de substituição das receitas a serem extirpadas desses mesmos entes, as emendas legislativas em comento abrem o flanco de uma severa contenda federativa.

Para os entes produtores, em particular o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, não há dúvidas de que essas medidas são verdadeiros atos de agressão federativa, que, em contextos sócio-históricos diversos, ensejariam fortes movimentos secessórios, tais como a Revolução Farroupilha do Rio Grande do Sul, 1835, e a Revolução Constitucionalista de São Paulo, em 1932. Deste modo, para que se evite um agudo conflito federativo e uma longa contenda jurídica, que somente será finda no STF, é fundamental que as forças políticas envolvidas reequilibrem suas demandas e perspectivas, baseando-as em vivências cooperativas, éticas e democráticas.

## Referências

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei n.º 5.333/2009.
_____. PL 5938/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=447934>. Acesso em: 23/12/2011.
GUTMAN, J. **Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007, p. 14.

IBGE. Em 2009, preços das commodities minerais influenciaram a participação de municípios no PIB. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/ noticia_visualiza.php?id_noticia=2049 &id_pagina=1>. Acesso em: 23/12/2011.

FELLET, J. *Entenda as regras da divisão dos royalties do petróleo*. **BBC BRASIL**. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/10/111019_*royalties*_q_a_jf.shtml>. Acesso em: 23/12/ 2011.

AEMERJ. *Perda do RJ com royalties é ameaçadora.* Disponível em: **<**http://aemerj.org.br/ noticia.php?id=408>. Acesso em: 23/12/2011.

GUIMARÃES, T. *Recursos do petróleo: governador de São Paulo garante apoio à causa dos Estados produtores.* **Secom-ES**. Disponível em: <http://www.es.gov.br/site/noticias/show.aspx?noticiaId=99725295>. Acesso em: 23/12/2011.

PIRES FERREIRA, L. A participação de empresas estrangeiras na produção petrolífera do pré-sal brasileiro: uma análise geopolítica. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**. Belo Horizonte, ano 05, n. 17, p. 169-199, jan./mar. 2011.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Mensagem nº 707/2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/ Msg/VEP-707-10.htm>. Acesso em: 23/12/2011.

REDAÇÃO SRZD. *Ibsen dispara: 'Rio não é produtor, no máximo tem vista para o mar'*. Disponível em: <http://www.sidneyrezende.com/noticia/78073>. Acesso em: 23/12/2011.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/ detalhes.asp?p_cod_mate=101405>. Acesso em: 23/12/2011.

STF. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86118>. Acesso em: 29/12/2011.

WARTH, A. *Gilmar: emenda Ibsen se baseia em lei inconstitucional.* **Agência Estado**, 22/03/2010. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,gilmar-emenda-ibsen-se-baseia-em-lei-inconstitucional,527741,0.htm>. Acesso em: 14/12/2011.

YERGIN, D. **Petróleo**. Uma história de ganância, dinheiro e poder. São Paulo: Scritta, 1992.