



# **ROYALTIES DE PETRÓLEO E AUTOCOMPOSIÇÃO: esforço teórico para a construção de uma proposta de acordo exequível**

**Claudio Madureira<sup>1</sup>**

**Luiz Claudio Nogueira de Souza<sup>2</sup>**

**Kelen Carolina Altenerath<sup>3</sup>**

## **1. APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA.**

Encontra-se submetida ao STF discussão sobre a constitucionalidade das modificações impressas pela Lei nº 12.734/2012 nas Leis nº 9.478/1997 (que disciplina a exploração e produção de petróleo e gás sob o Regime de Concessão e a distribuição dos *royalties* arrecadados no Regime de Cessão Onerosa) e 12.351/2010 (que disciplina a exploração e produção desses recursos naturais sob o Regime de Partilha de Produção), de modo a promover a redistribuição das compensações financeiras (*royalties*, participação especial, etc.) recolhidas pelas empresas do segmento a todas as unidades federadas<sup>4</sup>. Ao todo, foram ajuizadas cinco Ações Diretas de Inconstitucionalidade: a ADIN nº 4.916 (proposta pelo Governador do ES), a ADIN nº 4.917 (proposta pelo Governador do RJ), a ADIN nº 4.918 (proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do RJ), a ADIN nº 4.920 (proposta pelo Governador de SP) e a ADIN nº 5.038 (proposta pela ABRAMT<sup>5</sup>).

Ocorre que, meses atrás, a Presidência do STF propôs aos Governadores dos Estados que considerassem a possibilidade de resolver o conflito por acordo que evite o julgamento das referidas Ações Diretas. A iniciativa é louvável e se fundamenta no disposto na lei processual brasileira, que impõe ao Estado (inclusive ao Estado-Juiz) que promova, “sempre que possível,

<sup>1</sup> Graduado em Economia e Direito pela UFES, Doutor em Direito pela PUC/SP, Mestre em Direito Processual pela UFES, Professor dos Cursos de Graduação e Mestrado em Direito da UFES, Membro do Conselho Fiscal da Companhia de Gás do Espírito Santo (ES GÁS), Procurador do Estado do Espírito Santo e Advogado com atuação na área de petróleo e gás.

<sup>2</sup> Graduado em Economia pela FACEVV, Mestre em Filosofia pela UFES, Pós-Graduado em Petróleo e Gás pela COPPE/UFRJ e em Direito Tributário pela UNIDERP, Membro do Conselho de Administração da Companhia de Gás do Espírito Santo (ES GÁS) e Auditor Fiscal da Receita Estadual do Espírito Santo com atuação na área de petróleo e gás.

<sup>3</sup> Graduada em Engenharia de Petróleo pela UUV, com Pós-Graduação em Gerência de Projetos pela mesma instituição, Assessora Especial do Núcleo de Petróleo, Gás Natural, Biocombustíveis e Derivados (NUPETRO) da Secretaria de Estado da Fazenda do Espírito Santo (SEFAZ/ES) e Ex-Assessora Especial da Procuradoria de Petróleo, Mineração e Outros Recursos Naturais (PPETRO) da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo (PGE/ES).

<sup>4</sup> Atualmente existem, entre nós, três distintos regimes de exploração de petróleo e gás: o Regime de Concessão (regido pela Lei nº 9.748/1997), o Regime de Partilha de Produção (regido pela Lei nº 12.351/2010) e o Regime de Cessão Onerosa (disciplinado pela Lei nº 12.351/2010). Os regimes se diferenciam, em apertada síntese, (i) porque na Concessão o bem passa à propriedade da concessionária (Lei nº 9.478/1997, artigo 26), que, em contrapartida, obriga-se a pagar retribuições financeiras ao poder público pelo exercício dessa atividade econômica (CRFB, artigo 20, parágrafo 2º); (ii) porque na Partilha de Produção o bem persiste sob a propriedade da União Federal (CRFB, artigo 20, V e IX), mas as empresas que atuam no ramo adquirem “o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos *royalties* devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato”, como contrapartida por haverem exercido, “por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção” (Lei nº 12.351/2010, artigo 2º, VI e VII); e (iii) porque a Cessão Onerosa consiste em autorização para que a Petrobrás a explore e produza petróleo e gás em áreas não concedidas do pré-sal, sem licitação e mediante pagamento tão somente de *royalties* (o pagamento das demais participações governamentais foi dispensada por lei), até o volume de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo. A Lei nº 12.734/2012 não altera diretamente os dispositivos da Lei nº 12.276/2010 que versam sobre o pagamento dos *royalties* na Cessão Onerosa. É que, nele, os *royalties* são distribuídos às unidades federadas de acordo com os critérios previstos na Lei da Concessão (Lei nº 9.478/1997); de modo que a Lei nº 12.734/2012, quando modificou os critérios de distribuição de *royalties* previstos na Lei nº 9.478/1997, também alterou os critérios aplicáveis à Cessão Onerosa (Lei nº 12.276/2010).

<sup>5</sup> Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos, Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural.



a solução consensual dos conflitos” (art. 3º, p. 2º), e que estabelece, em complementação, que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (art. 3º, p. 3º)<sup>6</sup>.

Na ocasião, o Governador do Estado do Espírito Santo manifestou a sua concordância com a proposta<sup>7</sup>. Porém, ressaltou aos presentes (por razões de ordem jurídica que adiante serão explicitadas) que eventual acordo celebrado precisa estabelecer, necessariamente:

- a)** que os novos critérios de distribuição de participações governamentais não afetam os contratos assinados anteriormente à edição da lei impugnada; e
- b)** que a repartição das participações governamentais a todas as unidades federadas (nos moldes pretendidos pelo legislador) observará (quanto aos contratos celebrados após a edição da lei impugnada) distribuição diferenciada (leia-se: em maior proporção) para os Estados e Municípios impactados pela exploração e produção de petróleo e gás (comumente chamados Estados e Municípios “produtores”<sup>8</sup>).

Posto isso, e considerando que as demais unidades federadas presentes/representadas também manifestaram o seu assentimento com a tentativa de acordo, foi instituída, no âmbito do CONPEG<sup>9</sup>, comissão composta por Procuradores dos três Estados com maior produção de petróleo e gás (RJ, SP e ES) e por três representantes (GO, PI e RS) dos Estados não impactados por essa atividade econômica. Essa comissão já realizou duas reuniões, embora ainda não tenha logrado obter um acordo. Porém, no último encontro, realizado no dia 02/03/2020, o Espírito Santo, no intuito de procurar contribuir para a formação do consenso almejado:

- a)** expôs aos presentes (na linha do que o seu Governador já havia informado à Presidência do STF e aos demais Governadores) que considera inviável (sob o ponto de vista jurídico<sup>10</sup>) a construção de acordo que vá de encontro:

- a.1)** à máxima (fundada no princípio constitucional da segurança jurídica) segundo a qual lei nova não se aplica a fatos consolidados na vigência de lei anterior, o que inviabiliza o seu assentimento com a aplicação da Lei nº 12.734/2012 a contratos

<sup>6</sup> MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 85-97.

<sup>7</sup> Por óbvio, esse posicionamento do Espírito Santo não traduz reconhecimento da constitucionalidade da lei impugnada (ou de parte dela). Até porque o seu Governador fez questão de reafirmar (na ocasião) que está seguro da correção da tese jurídica sustentada na ADIN nº 4.916, que se funda (aliás) em jurisprudência consolidada no STF. Em verdade, essa sinalização positiva do Espírito Santo guarda relação com a necessidade que tem o país de conferir maior segurança a segmento que vem registrando redução em sua atividade econômica desde o início da discussão político-parlamentar que culminou com a edição da Lei nº 12.734/2012 (cf. MADUREIRA, Claudio; SOUZA, Luiz Claudio Nogueira de; ALTENERATH, Kelen Carolina. *Redistribuição dos royalties de petróleo: aspectos econômicos da aplicação da Lei nº 12.734/2012*, cit., p. 62-67, passim).

<sup>8</sup> A divisão dos Estados e Municípios em “produtores” e “não produtores” é imprecisa, porque não reflete as opções político-normativas adotadas pelo ordenamento jurídico brasileiro. É que, o legislador, ao mesmo tempo em que atribuiu às participações governamentais recolhidas como resultado da produção em terra (*onshore*) aos Estados e Municípios onde ocorrer a produção (daí falar-se em Estados e Municípios “produtores”), também as conferiu, nesse âmbito (produção em terra) aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque, além de as haver destinado, relativamente à produção marítima (*offshore*) aos Estados e Municípios confrontantes, aos Municípios compreendidos nas áreas geoeconômicas e àqueles afetados pelas operações de embarque e desembarque (a propósito, cf. o disposto no artigo 7º da Lei nº 7.990/1989 e nos artigos 48 e 49 da Lei nº 9.478/1997). Por esse motivo, e porque tanto a Assembleia Nacional Constituinte (*mens legislatoris*), quanto a doutrina jurídica e a jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal (*mens legis*), fixaram que a finalidade das participações governamentais é cobrir, como receitas extraordinárias, os impactos da exploração e produção do petróleo e do gás natural (a propósito, cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 49-99), optamos, neste trabalho, por distinguir as unidades federadas, por efeito didático, entre Estados e Municípios impactados e não impactados.

<sup>9</sup> Colégio Nacional dos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

<sup>10</sup> Pelas razões que adiante serão expostas.



assinados anteriormente à sua edição); e

**a.2)** a precedentes firmados pelo próprio STF, em interpretação ao texto constitucional (art. 20, p 1º), relativos ao caráter compensatório das participações governamentais, o que inviabiliza o seu assentimento com a aplicação dos dispositivos da Lei nº 12.734/2012 que conferem a Estados/Municípios não impactados mais participações governamentais do que aos Estados/Municípios impactados; e

**b)** solicitou aos representantes dos demais Estados que consultassem seus respectivos Governadores sobre se estariam dispostos a assentir com a proposição segundo a qual o acordo precisa observar essas premissas.

Os desdobramentos dessa última reunião foram relatados a Ministra Carmen Lúcia (Relatora dos processos) e ao Ministro Dias Toffoli (Presidente do STF) em audiências realizadas no dia 03/03/2020. Na oportunidade, a Ministra Relatora informou ao Governador do Espírito Santo, ao Procurador-Geral do Estado e aos demais Procuradores presentes ao encontro que planeja convocar audiência com os Estados que figuram como parte processual ou *amicus curiae* nas ações diretas relativas ao tema e com representantes da União Federal, com o propósito de buscar entendimento que possibilite a resolução do conflito pelo método autocompositivo.

Esse quadro fático traz à baila questão jurídica da maior relevância, que consiste em saber se é viável instrumentalizar acordo em ações de controle concentrado de constitucionalidade em que unidades federadas (portanto, órgãos que compõem a Administração Pública) figuram como partes e/ou *amicus curiae*. Disso resultou a nossa iniciativa por elaborar este estudo jurídico-econômico, que busca, num primeiro momento, conjugar a metodologia empregada pela literatura para orientar a resolução de conflitos por autocomposição (em especial a identificação das posições e interesses subjacentes ao litígio) às limitações impostas pelo regime jurídico administrativo à utilização dessa técnica pelo poder público (aspecto jurídico do trabalho), para, na sequência, procurar introduzir na discussão do acordo elementos econômicos capazes de conciliar os interesses conflitantes (aspecto econômico do trabalho).

## **2. AS POSIÇÕES E OS INTERESSES SUBJACENTES AO LITÍGIO.**

A doutrina identifica como técnica adequada à resolução de conflitos mediante acordos (autocomposição) a identificação das posições (teses defendidas pelos contendores) e interesses (o que eles efetivamente pretendem com a demanda)<sup>11</sup>.

Na hipótese analisada, confrontam-se, nos polos ativo e passivo das ADINs nº 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038, unidades federadas (Estados e Municípios) impactadas e não impactadas pela exploração e produção de petróleo e gás<sup>12</sup>, cujas posições e interesses podem ser sintetizados da seguinte forma:

<sup>11</sup> Quanto ao particular, cf. FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

<sup>12</sup> Entre as unidades federadas que defendem a redistribuição das participações governamentais também a Estados e Municípios não impactados pela exploração e produção de petróleo e gás também figuram Estados e Municípios com produção ainda pouco expressiva (em sua maioria Estados do Nordeste e seus respectivos Municípios impactados) e percentuais elevados de FPE e FPM (como é comum aos Estados e Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Essas unidades federadas assumem (pelo menos por ora, enquanto suas respectivas bases de produção não se ampliam e/ou os seus percentuais do FPE e FPM não diminuem) as mesmas posições e interesses das unidades federadas não impactadas, e por isso cogitam aderir ao regime dos fundos especiais instituído pela Lei nº 12.734/2012. Assim, neste estudo, passaremos a designá-las, por efeito didático, juntamente com os Estados e Municípios que não sediam unidades produtivas, como unidades federadas não impactadas, num contexto em que apenas RJ, SP, ES e seus respectivos Municípios “produtores” (que juntos detêm 93% da produção nacional) são qualificados como unidades federadas impactadas.



#### Quadro 1 - Distinção entre posições de interesses dos contendores

UFs	POSIÇÕES	CONSEQUÊNCIAS	INTERESSES
<b>ESTADOS E MUNICÍPIOS IMPACTADOS</b>	<p>(1) A incidência do princípio constitucional da segurança jurídica (CRFB, art. 5º, XXXVI) impede que lei nova (Lei nº 12.734/2012) se aplique a fatos consolidados na vigência da lei revogada (Lei nº 9.478/1997).</p> <p>(2) Dada a incidência do disposto no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, do princípio da isonomia (art. 5º, <i>caput</i>) e do princípio federativo (art. 1º c/c art. 60, p. 4º, I), as participações governamentais têm por finalidade compensar os impactos da atividade extrativista e por isso pertencem aos Estados e Municípios impactados.</p>	<p>(1) Inviabilidade da aplicação da Lei nº 12.734/2012 aos contratos assinados anteriormente à sua edição.</p> <p>(2) Inviabilidade do recebimento de participações governamentais por Estados e Municípios não impactados (inclusive com base nos percentuais menos expressivos previstos na Lei nº 9.478/1997).</p>	Preservar a sua arrecadação atual
<b>ESTADOS E MUNICÍPIOS NÃO IMPACTADOS</b>	<p>(1) A Lei nº 12.734/2012 se aplica aos contratos celebrados na vigência da Lei nº 9.478/1997, ainda que apenas com relação a operações realizadas após a sua edição.</p> <p>(2) É viável a utilização das participações governamentais para distribuir riqueza às unidades federadas com menor desenvolvimento econômico, o que possibilitaria a sua repartição com base nos critérios do FPE<sup>13</sup> e FPM<sup>14</sup>.</p>	<p>(1) Aplicação da Lei nº 12.734/2012 aos contratos celebrados anteriormente à sua edição.</p> <p>(2) Utilização integral dos critérios de distribuição de participações governamentais previstos na Lei nº 12.734/2012.</p>	Aumentar a sua arrecadação atual

Fonte: ADINs nº 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038

### 3. AS LIMITAÇÕES IMPOSTAS PELO REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO À UTILIZAÇÃO DESSA TÉCNICA PELO PODER PÚBLICO.

Essa técnica auxilia os contendores a conciliar seus interesses, porque possibilita que eles prevaleçam (nos litígios) sobre as posições sustentadas. Isso é possível em contendas travadas entre partes privadas porque elas se orientam (em suas tomadas de posição por compor ou litigar) com base na autonomia da vontade. Assim, nesse âmbito os acordos são construídos com base na vontade (ou boa vontade) dos contendores.

Ocorre que o poder público não se orienta em suas tomadas de posição por compor ou litigar com base na vontade (ou boa-vontade) dos Governantes, dada a incidência do princípio administrativo da legalidade<sup>15</sup>. Esse princípio, gravado no *caput* do artigo 37 da Constituição Brasileira, impõe à Administração Pública e a seus agentes uma rígida aplicação do Direito (vinculação dos agentes estatais ao Direito<sup>16</sup>) e suscita (como consequência) a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos<sup>17</sup>. O que com isso queremos dizer é que as tomadas de posição do poder público por compor ou litigar encerram (sempre) uma decisão jurídica, o que impede que os agentes estatais (entre eles os Governantes) se orientem (em suas tomadas de posição por compor ou litigar) com base na autonomia da vontade<sup>18</sup>. É que

<sup>13</sup> Fundo de Participação dos Estados.

<sup>14</sup> Fundo de Participação dos Municípios.

<sup>15</sup> Ao qual se compatibiliza o conceito de interesse público precisa (cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 71 e MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pp. 54-61 e 90-96).

<sup>16</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro*, cit., p. 235-241.

<sup>17</sup> Afinal, se é verdade que os agentes estatais devem aplicar corretamente o Direito, também é certo que se suponha que os seus atos pretéritos foram praticados mediante observância à Constituição e às Leis Brasileiras. A propósito, cf. a seguinte passagem da obra de Hely Lopes Meireles: "Os atos administrativos, qualquer que seja a sua categoria ou espécie, nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa a atuação governamental (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 135).

<sup>18</sup> No ponto, recobramos a lição de Humberto Ávila, para quem "a Administração não possui autonomia da vontade", devendo, portanto, "executar a finalidade instituída pelas normas jurídicas constantes na lei dando-lhes ótima aplicação concreta" (ÁVILA, Humberto. *Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular*. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 173). Em suas próprias palavras, "a



eles, quando atuam em nome do poder público, não têm vontade própria; sua vontade será (inafastavelmente) a vontade do legislador<sup>19</sup>. Por isso é que o poder público somente pode cogitar resolver litígios de que participa pelo método autocompositivo:

**a)** quando há autorização legislativa expressa para a construção do acordo aventado, editada com base na compreensão do corpo legislativo de que a demanda não vale a pena; situação em que o ajuste terá por fundamento a expressão, pelo legislador, de que a sua vontade é que o poder público componha com seu adversário<sup>20</sup>; e

**b)** quando verifica (em concreto) que (juridicamente) a parte adversária tem razão; caso em que o acordo se fundará nas circunstâncias:

**b.1)** de o legislador haver manifestado (anteriormente) normas de condutas a serem seguidas pela Administração e pelos administrados; e

**b.2)** de os agentes estatais (inclusive os Governantes) não estarem (juridicamente) autorizados (dada a incidência do princípio administrativo de legalidade) a descumprir essas normas de conduta, o que inclui a proibição (resultante da incidência do mesmo princípio constitucional) a que eles sustentem (em juízo) a legalidade de atos manifestamente ilegais<sup>21</sup>.

Na hipótese analisada, é conveniente e oportuno deixar de lado (pelo menos por ora) tentativa de composição fundada na edição de leis autorizativas. Afinal, é muito pouco provável que o Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas dos vinte e sete Estados que compõem a Federação e as Câmaras Legislativas dos seus milhares de Municípios entendam, concomitantemente<sup>22</sup>, que litígio que envolve bilhões de reais<sup>23</sup> não vale a pena. Porém,

---

administração não exerce atividade desvinculada, mas apenas exerce, nos fundamentos e limites instituídos pelo Direito, uma função” (ÁVILA, Humberto. *Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular*, cit., p. 173). Nesse mesmo sentido se posiciona, em doutrina, Ricardo Marcondes Martins, quando acentua que o regime privado, porque “baseado na liberdade individual e na autonomia da vontade, na assegurada possibilidade de busca de interesses egoísticos”, incompatibiliza-se “com a natureza do Estado, que, por definição, é um ente instrumental”, isto é, “existe para o cumprimento de uma função, vale dizer, para a busca do bem comum, para a concretização do interesse público” (MARTINS, Ricardo Marcondes. *Arbitragem e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema*. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 54, 2011. p. 200). Sobre o assunto, ler também: MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit.

<sup>19</sup> Por força desse princípio é que, na preciosa observação de Hely Lopes Meirelles, “enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., p. 78). Ou, como expressa Celso Antônio Bandeira de Mello, “ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo que não lhes seja proibido, a Administração pode fazer apenas o que lhe seja de antemão permitido por lei” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 76 e 101). Ou, ainda, como sintetiza Mara Sylvania Zanella Di Pietro, “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite” (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 68). Sobre o assunto, ler também: MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 36-40.

<sup>20</sup> O acordo, quando se funda nessa justificativa (a demanda não vale a pena), assume a forma de transação (CCB, art. 840), que se instrumentaliza mediante concessões mútuas das partes envolvidas na controvérsia. Nela, o acordo tem por fundamento um ato de vontade, que é expressado, quando se cogita de tomadas de posição do poder público por compor ou litigar, na edição de lei autorizativa da sua celebração (cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 346-351).

<sup>21</sup> Já o acordo orientado pela constatação de que a parte adversária tem razão se fundamenta no próprio princípio administrativo da legalidade (CRFB, art. 37, *caput*), que impõe à Administração Pública e a seus agentes irrestrita observância ao Direito pátrio, inclusive para efeito de rever atos praticados em contrariedade às Constituição e às leis brasileiras. Destarte, a sua celebração encontra fundamento no próprio texto constitucional, e por isso não demanda a edição de lei autorizativa (Cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit. p. 346-351).

<sup>22</sup> Se essa modelagem vier a ser adotada, o acordo cogitado, porque seria celebrado em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, e porque (posto isso) tem a potencialidade de afetar todas as unidades federadas (já que a lei impugnada disciplina a distribuição das participações governamentais a todas elas), exigiria manifestação legislativa dos Poderes Legislativos de todas as unidades federadas.

<sup>23</sup> Estudo elaborado pela FIPE, disponível no site da SEFAZ/ES (FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. Estudo sobre os impactos econômicos da aplicação Lei nº 12.734/2012 sobre RJ, SP, ES e seus respectivos Municípios produtores de petróleo e gás. Disponível na internet: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/publicacoesnupetro.php>>; acesso em 09/01/2020), dá conta de que somente as perdas estimadas para RJ, SP, ES e seus Municípios impactados alcançam R\$ 155.427.000.000,00.



adotado esse direcionamento, o consenso desejado (porque pressupõe convencimento dos contendores de que a parte adversária tem razão) precisaria se fundar não apenas nos interesses anteriormente expostos (que certamente podem ser conciliados), mas (inclusive) nas posições sustentadas em um e outro polo do litígio.

Disso resulta, certamente, uma primeira dificuldade para a implementação do acordo, consistente em saber se seria possível superar (na hipótese analisada) a existência de contraposição entre as posições manifestadas por unidades federadas impactadas e não impactadas. Contudo, o problema pode ser resolvido mediante utilização de ferramentas jurídicas.

É que, se é verdade que a Administração Pública e seus agentes encontram-se vinculados ao Direito e que essa vinculação os impede de abrir mão de suas posições jurídicas com fundamento tão somente na vontade (ou na boa-vontade) dos Governantes<sup>24</sup>, também é certo que essa presunção é relativa, admitindo prova em contrário, em especial quando questionada em juízo<sup>25</sup>. Com efeito, podem ocorrer (na prática) equívocos na aplicação do Direito pela Administração Pública, preordenados (sobretudo) pela circunstância de nem todos os agentes estatais haverem sido formados para aplicar as regras e princípios que compõem o ordenamento jurídico-positivo<sup>26</sup>. Assim, ressalvada a configuração de decadência do direito de rever o ato praticado<sup>27</sup> (que claramente não se aplica à espécie), esses equívocos precisam<sup>28</sup> ser corrigidos pela Administração Pública, sob a invocação do instituto da autotutela<sup>29</sup>.

Entretanto, a conjugação dessa compreensão à constatação teórica e prática de que o Direito de nosso tempo é flexível<sup>30</sup> suscita uma segunda dificuldade que precisa ser enfrentada para

<sup>24</sup> Dada a conjugação do princípio administrativo da legalidade e ao atributo de presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos (cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, cit., p. 135).

<sup>25</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 419.

<sup>26</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 108.

<sup>27</sup> Que se opera após 05 (cinco) anos da sua realização, conforme se depreende do texto do artigo 54 da Lei Federal nº 9.784/1999 (“Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”). Esse dispositivo disciplina a decadência do direito de a Administração Pública Federal rever os seus atos, mas também pode ser aplicável aos Estados e Municípios, na falta de lei estadual/local, como já decidiu o Superior Tribunal de Justiça (STJ, AGA 506167, Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, Fonte DJ/DATA: 26/03/2007).

<sup>28</sup> Mais do que autorizada, sua correção é impositiva, dada a incidência do princípio administrativo da legalidade; inclusive par efeito da celebração de acordos (cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 351-355).

<sup>29</sup> Ao ensejo, cf., por todos: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, cit., p. 71.

<sup>30</sup> Com efeito, a realização do Direito, conquanto parta da identificação e da seleção dos enunciados prescritivos em tese aplicáveis aos casos concretos, também abarca a interpretação desses textos normativos, o que conduz à necessidade de investigação do real sentido das palavras neles contidas, que se realiza no contexto de uma interpretação contextual, ou sistemática, do ordenamento jurídico positivo, por meio da qual se procura descobrir o sentido da lei (ou o seu espírito) a partir de uma referência do intérprete (aplicador) ao direito positivo quando considerado em sua integridade. Nesse contexto, também cumpre ao intérprete (aplicador) investigar, à luz das especificidades do ambiente fático que emoldura a contenda, se a norma (abstrata) em tese aplicável está apta a incidir sobre o caso concreto, podendo chegar, num estágio mais avançado, notadamente quando se cogita da incidência de princípios jurídicos, à introdução do elemento axiológico nessa sua tarefa interpretativa, pela via de uma sua referência a valores juridicizados pelo legislador. Posto isso, conforme variam os intérpretes, a interpretação do Direito pode resultar em diferentes soluções jurídicas para um mesmo problema. Com efeito, na precisa alegoria construída por Eros Roberto Grau, “dá-se na interpretação de textos normativos algo análogo ao que se passa na interpretação musical” (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 36). Grau observa, quanto a esse pormenor, que “não há uma única interpretação correta (exata) da Sexta Sinfonia de Beethoven”, aduzindo, ao ensejo, que “a Pastoral regida por Toscano, com a Sinfônica de Milão, é diferente da Pastoral regida por Von Karajan, com a Filarmônica de Berlim”, e que “não obstante uma seja mais romântica, mais derramada, a outra mais longilínea, as duas são autênticas - e corretas” (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, cit., p. 36). Com essas considerações, esse professor paulista rejeita “a existência de uma única resposta correta (verdadeira, portanto) para o caso jurídico - ainda que o intérprete esteja, através dos princípios, vinculado pelo sistema jurídico” (GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*, cit., p. 36). Sobre o assunto, cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 300-306.



instrumentalização do acordo cogitado<sup>31</sup>, que consiste em saber quando o poder público pode (ou deve<sup>32</sup>) admitir que a parte adversária tem razão e quando não poderá fazê-lo. Mas também esse problema pode ser solucionado mediante utilização de ferramentas jurídicas, mais precisamente da conjugação da presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos à eficácia vinculante dos precedentes judiciais<sup>33</sup> e da jurisprudência consolidada nos Tribunais de Vértice<sup>34</sup> (que o obriga juízes<sup>35</sup> e orienta a tomada de posições jurídicas pelos agentes estatais<sup>36</sup>).

Destarte, se é verdade (i) que milita em favor dos atos administrativos presunção de veracidade e legitimidade (que assume a forma de presunção de constitucionalidade quando se está diante de atos legislativos) e (ii) que (entre nós) os precedentes/jurisprudência consolidada vinculam juízes (diretamente) e (por extensão) agentes estatais, a conclusão que se impõe é que uma tomada de posição pela resolução do conflito por autocomposição pressupõe (necessariamente) a existência de consenso hermenêutico sobre o tema, expressado em precedentes/jurisprudência consolidada. Assim, havendo dúvida sobre quem

<sup>31</sup> Assim como, num plano mais geral, para a construção dos demais acordos fundados na compreensão de que a parte adversária tem razão.

<sup>32</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 351-355.

<sup>33</sup> Cf. (ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016), (MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017), (MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013), (MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro*, cit., p. 124-177) e (MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 175-195).

<sup>34</sup> Como cediço, a lei processual instituiu rol exaustivo de precedentes para o Direito Brasileiro, composto por decisões uniformizadoras proferidas pelo STF e pelo STJ (art. 927, I a IV) e por essas Cortes de Vértice e pelos Tribunais de 2ª Instância (art. 927, V). As demais decisões exaradas pelos Tribunais Brasileiros compõem o que em doutrina de convenção chamar *jurisprudência persuasiva*. No ponto, recobramos o posicionamento de Hermes Zaneti Júnior, para quem “os chamados ‘precedentes persuasivos’ ou ‘de facto’” devam ser “desconsiderados como precedentes, sendo agregados a uma categoria por ele denominada ‘jurisprudência persuasiva’”; opção teórica adotada “justamente para marcar fortemente a passagem de um modelo de ‘jurisprudência’” (em que as decisões não vinculam, embora o seu conteúdo possa produzir certo grau de convencimento) “para um modelo de ‘precedentes’” (que vinculam independentemente de o julgador considerar suas razões boas ou ruins) (ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, cit., p. 21). Porém, mesmo as decisões persuasivas ostentam vinculatividade (porque precisam ser observadas quando invocadas pelas partes), ainda que relativa (porque podem deixar de ser observadas - se invocadas pelas partes - quando houver precedente ou outra decisão persuasiva que a supere). É que o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 do CPC-2015 estabelece que “não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que [...] deixar de seguir” (a não ser que demonstre “a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”) não apenas precedentes (já que a o dispositivo refere “enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente” e, como cediço, lei não contém palavras inúteis), mas também a jurisprudência (inclusive súmulas) invocada pelas partes. A propósito, cf. MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro*, cit., p. 124-177.

<sup>35</sup> Ao ensejo, cf. o que prescrevem os seguintes preceitos do CPC-2015: “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados”. Esses dispositivos disciplinam a eficácia horizontal e vertical dos precedentes, que consistem, respectivamente, (i) na imposição jurídico normativa (colhida do artigo 926) a que os tribunais apliquem “seus próprios precedentes, tendo um ônus argumentativo agravado em caso de modificação”, atingindo, assim, “o próprio tribunal que estabeleceu o precedente” e (ii) na obrigatoriedade (imposta pelo artigo 927) da sua observância por juízes e tribunais hierarquicamente vinculados (ZANETI JÚNIOR. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*, cit., p. 353-354). Muito embora esses dispositivos apenas refiram à vinculatividade dos precedentes, o inciso VI do parágrafo 1º do artigo 489 da lei processual estendeu essa vinculatividade à jurisprudência invocada no curso do processo, quando expressou, em literalidade, que “não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que [...] deixar de seguir” não apenas precedentes, mas também enunciado de súmula ou jurisprudência “invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”. Portanto, tanto os precedentes, quanto a jurisprudência consolidada nos tribunais (desde que, nos precisos termos da lei, tenha sido invocada pelas partes) vinculam a atividade jurisdicional.

<sup>36</sup> Sobre a extensão da vinculatividade do modelo de precedentes à Administração Pública, cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 194-201.



tem razão, prevalece o ato impugnado; que apenas pode ser revisto, sob essa específica modalidade de composição do litígio (única cuja instrumentalização não demanda a edição de leis autorizativas<sup>37</sup>), quando existir consenso hermenêutico sobre qual(is) das posições jurídicas que se contrapõem no litígio está(ão) correta(s)<sup>38</sup>.

Posto isso, e considerando a natureza peculiar das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (que têm por objetivo induzir a retirada do ordenamento dos preceitos declarados inconstitucionais pelo STF<sup>39</sup>), a discussão do acordo aventado pelas partes envolvidas no litígio<sup>40</sup> pressupõe a identificação/proposta de exclusão dos dispositivos da lei impugnada que se contrapõem ou às posições sustentadas pelas partes processuais alinhadas a um e outro polo do litígio, ou a precedentes/jurisprudência consolidada que permitam superar essas mesmas posições (ou parte delas).

#### **4. ESFORÇO TEÓRICO PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA PROPOSTA DE ACORDO EXEQUÍVEL.**

Quanto à primeira das posições sustentadas pelas unidades federadas impactadas (necessidade de preservação dos critérios fixados pela Lei nº 9.478/1997 para os contratos celebrados na sua vigência, portanto com o afastamento dos novos critérios introduzidos pela lei impugnada), a formação de consenso (somente) pode ser obtida pela atribuição à Lei nº 12.734/2012 (que não prevê a sua aplicação a fatos anteriores à sua edição) de interpretação conforme à Constituição que esclareça que o princípio constitucional da segurança jurídica impede a sua incidência aos contratos celebrados na vigência da Lei nº 9.478/1997<sup>41</sup>.

Quanto à posição remanescente (participações governamentais devem ser destinadas majoritariamente a unidades federadas impactadas, porque sua finalidade é compensar os impactos da atividade extrativista) a formação de consenso (apenas) pode ser obtida:

- a)** pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que retiraram os Estados e Municípios impactados do rol de unidades federadas habilitadas a receber participações governamentais pelo regime dos fundos especiais<sup>42</sup> e (com base nessa opção político-normativa) autorizaram a livre conversibilidade entre esse regime e o regime específico dos Estados e Municípios impactados<sup>43</sup>;

<sup>37</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*, cit., p. 335-339.

<sup>38</sup> Na verdade, havendo consenso hermenêutico (fundado em precedentes/jurisprudência consolidada) sobre que tem razão no litígio, a correção do equívoco e (por conseguinte) a celebração do acordo se torna impositiva. Afinal, a mesma razão que impede o poder público de firmar acordos fundados tão somente na vontade (ou boa vontade) dos Governantes (consistente na vinculação da Administração Pública e de seus agentes ao Direito), se não impede de forma absoluta (sempre há a possibilidade de os contendores sustentarem posições inadmissíveis), ao menos torna reprovável (com as consequências que disso podem advir, inclusive a imposição de multa por litigância de má-fé ao poder público) que agentes estatais se preordenem (deliberadamente) a sustentar a validade de ato administrativo ou legislativo sobre cuja invalidade já não mais persiste dúvida (cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 194-201).

<sup>39</sup> A propósito, cf., por todos, MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 5ª ed. São Paulo Saraiva, 2005.

<sup>40</sup> Entre elas Estados e Municípios que se encontram sujeitos, como entes estatais, às naturais limitações impostas ao poder público para a celebração de acordos.

<sup>41</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 131-140.

<sup>42</sup> No regime da Lei nº 9.478/1997 o fundo especial concebido (um único fundo, que distribuía recursos a Estados e Municípios) é repartido entre todas as unidades federadas (impactadas e não impactadas).

<sup>43</sup> Vide redação conferida pelo artigo 2º da Lei nº 12.734/2012 aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "d" do inciso I do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2012, aos itens 3, 4 e 5 da alínea "e" do inciso I do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2012, aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "d" do inciso I do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2012, aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "e" do inciso I do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2012, aos parágrafos 1º, 2º e 4º do inciso I do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2012, bem como redação conferida pelo artigo 3º da Lei nº 12.734/2012 aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "d" do inciso II do artigo 48 da Lei nº 9.478/1997, aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "e" do inciso II do artigo 48 da Lei nº 9.478/1997, aos parágrafos 1º, 2º e 4º do artigo 48 da Lei nº 9.478/1997, aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "d" do inciso II do artigo 49 da Lei nº 9.478/1997, aos itens 1, 3, 4 e 5 da alínea "e" do inciso II do artigo 49 da Lei nº 9.478/1997, aos parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 49 da Lei nº 9.478/1997, às alíneas "a", "c", "d" e "e" do inciso IV





**b)** pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que possibilitaram aos Estados e Municípios não impactados<sup>44</sup> o recebimento, no regime de concessão, de participações governamentais em maior proporção que os Estados e Municípios impactados<sup>45</sup>;

**c)** pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que instituíram critérios para a distribuição dos *royalties*<sup>46</sup> recolhidos pela exploração de petróleo e gás no regime de partilha de produção (também conferindo mais recursos às unidades federadas não impactadas do que as impactadas)<sup>47</sup>, com a sua substituição (mediante interpretação conforme a Constituição) pelos critérios de distribuição previstos na Lei nº 9.478/1997 (observadas as modificações introduzidas pela Lei nº 12.734/2012 e as supressões propostas para o acordo cogitado);

**d)** pelo reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que equipararam os pontos de entrega de gás (*city gate*) a instalações de embarque e desembarque<sup>48</sup>; e

**e)** pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do dispositivo que destina o bônus de assinatura (uma das participações governamentais instituídas pelo legislador em regulamentação ao texto constitucional<sup>49</sup>) exclusivamente à União<sup>50</sup>, com a atribuição de interpretação conforme a Constituição que determine a aplicação (para a sua repartição nos contratos novos) dos critérios previstos na Lei nº 13.885/2019, consensuados pelo Congresso Nacional para a distribuição do bônus de assinatura do leilão da produção excedente da cessão onerosa.

#### 4.1. A fundamentação jurídica do acordo proposto.

As justificativas para o assentimento das partes, no acordo cogitado, com as inconstitucionalidades/interpretações conforme a Constituição anteriormente propostas podem ser assim resumidos:

---

do artigo 50 da Lei nº 9.478/1997, às alíneas “a”, “c”, “d” e “e” do inciso V do artigo 50 da Lei nº 9.478/1997 e aos parágrafos 5º, 6º e 7º do artigo 50 da Lei nº 9.478/1997.

<sup>44</sup> Assim compreendidos todos aqueles dispostos a aderir ao regime dos fundos especiais instituído pela Lei nº 12.734/2012 (vide nota 8).

<sup>45</sup> Vide redação conferida pelo artigo 3º da Lei nº 12.734/2012 aos artigos 49-A, 50-A, 50-B (inclusive parágrafo único), 50-C (inclusive parágrafo único), 50-D (inclusive parágrafo único) e 50-E (inclusive parágrafo único) da Lei nº 9.479/1997.

<sup>46</sup> Não há pagamento de participação especial nesse regime de produção.

<sup>47</sup> Vide redação conferida pelo artigo 2º da Lei nº 12.734/2012 ao artigo 42-B da Lei nº 12.351/2010 (com todos os seus incisos, alíneas itens e parágrafos).

<sup>48</sup> Vide redações conferidas pelo artigo 2º da Lei nº 12.734/2012 ao parágrafo 3º do artigo 42-B da Lei nº 12.351/2010 e pelo artigo 3º do mesmo diploma legal ao parágrafo 3º do artigo 48 da Lei nº 9.478/1997 e ao parágrafo 7º do artigo 49 do mesmo ato legislativo. **A inclusão dessa proposição no acordo aventado resulta de dois elementos:** um **primeiro, de ordem jurídica**, consistente na **circunstância** (que orienta a sua fundamentação no quadro que será adiante apresentada) **desses dispositivos conferirem participações governamentais que o constituinte** (art. 20, p. 1º) **destinou tão somente a unidades federadas impactadas pela exploração e produção de petróleo e gás a Municípios que não se inserem nesse contexto** (porque os *city gates* se situam em instalações de transporte/distribuição, não integrando, assim, a atividade de exploração e produção); e um **segundo, de ordem pragmática**, consistente na **constatação de que uma das ações diretas propostas contra os novos critérios de distribuição introduzidos pela Lei nº 12.734/2012 é titularizada pela Associação Brasileira dos Municípios com Terminais Marítimos Fluviais e Terrestres de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás Natural (ABRAMT), que muito dificilmente concordaria com a prejudicialidade do litígio se esses preceitos fossem mantidos.**

<sup>49</sup> Lei nº 9.478/1997. “Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação: I - **bônus de assinatura**; II - *royalties*; III - participação especial; IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área” (destaques pessoais).

<sup>50</sup> Vide redação conferida pelo artigo 2º da Lei nº 12.734/2012 ao parágrafo 2º do artigo 42 da Lei nº 12.351/2010.



**Quadro 2 – Fundamentos jurídicos da proposta**

**(continua)**

<b>PROPOSTA</b>	<b>FATOR MOTIVADOR DA PROPOSTA</b>	<b>FUNDAMENTO</b>
Atribuição de interpretação conforme a Constituição para definir que os critérios de distribuição de participações governamentais introduzidos pela Lei nº 12.734/2012 não se aplicam aos contratos assinados na vigência da Lei nº 9.478/1997.	Inviabilidade da incidência de lei nova sobre fatos consolidados na vigência da lei revogada.	Contrariedade ao princípio constitucional da segurança jurídica <sup>51</sup> , com o afastamento da tese da inexistência de direito adquirido a regime jurídico <sup>52</sup> .
Reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que retiraram os Estados e Municípios impactados do rol de unidades federadas habilitadas a receber participações governamentais pelo regime dos fundos especiais e autorizaram a sua livre conversibilidade entre os regimes.	Os dispositivos impugnados possibilitam que unidades federadas não impactadas recebam mais participações governamentais que as unidades federadas impactadas.	Contrariedade ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição <sup>53</sup> , ofensa ao princípio da isonomia <sup>54</sup> e violação ao princípio federativo <sup>55</sup> .
Reconhecimento da inconstitucionalidade dos dispositivos que instituíram critérios para a distribuição dos <i>royalties</i> no regime de partilha de produção (também conferindo mais recursos às unidades federadas não impactadas do que as impactadas), com a sua substituição (mediante interpretação conforme a Constituição) pelos critérios de distribuição previstos na Lei nº 9.478/1997 <sup>56</sup> .	Os dispositivos impugnados possibilitam que unidades federadas não impactadas recebam mais participações governamentais que as unidades federadas impactadas. Posto isso, e considerando que o parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição condiciona a exploração de petróleo e gás ao pagamento de participações governamentais às unidades federadas (o constituinte fixou que, se explorar petróleo e gás, tem que pagar participações governamentais), o STF, para preservar a produção nesse específico regime (partilha de produção), precisaria indicar outro parâmetro legal para a sua distribuição entre as unidades federadas.	Contrariedade ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, ofensa ao princípio da isonomia (CRFB, art. 5º, <i>caput</i> ) e violação ao princípio federativo (CRFB, art. 1º e art. 60, p. 4º, I).

<sup>51</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 131-140.

<sup>52</sup> Cf. (STF, RE nº 388.607-AgR/BA, 2ª Turma, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJ 28-04-2006), (STF, AI nº 363.159-AgR/SP, 2ª Turma, Relator Min. Celso de Mello, DJ 03-02-2006), (STF, RE nº 205.999/SP, 1ª Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ 03-03-2000) e (STF, AI nº 240.302-AgR/SP, 2ª Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ 26-11-1999).

<sup>53</sup> Cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 49-99.

<sup>54</sup> Porque conferem tratamento normativo mais benéfico a unidades federadas (Estados e Municípios não impactados) que se encontram em melhor posição (não sofrem impactos da atividade extrativista) frente à situação normada, prejudicando (com isso) os Estados e Municípios impactados (cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 101-120).

<sup>55</sup> Porque a iniciativa do legislador por suprimir (por lei federal) parte considerável da distribuição das participações às unidades federadas impactadas restringe a sua autonomia para a execução dos seus próprios recursos orçamentários, que, em vez de serem alocados para atendimento das necessidades de suas respectivas populações, precisarão ser alocados (forçadamente) para cobrir os riscos e custos de atividade extrativista exercida por particulares sob autorização e em benefício do ente federal (cf. MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e Federação*, cit., p. 121-130).

<sup>56</sup> Observadas as modificações introduzidas pela Lei nº 12.734/2012 e as supressões propostas para o acordo cogitado.



**Quadro 2 – Fundamentos jurídicos da proposta**

**(conclusão)**

<b>PROPOSTA</b>	<b>FATOR MOTIVADOR DA PROPOSTA</b>	<b>FUNDAMENTO</b>
Inconstitucionalidade dos dispositivos que equiparam pontos de entrega de gás ( <i>city gate</i> ) a instalações de embarque e desembarque <sup>57</sup> .	Os pontos de entrega de gás ( <i>city gate</i> ) não se inserem no contexto da exploração e produção de petróleo e gás, de modo a ensejar o pagamento de participações governamentais às unidades federadas, situando-se (em verdade) como atividade de transporte/distribuição, a que o constituinte (art. 20, p 1º) não atribuiu o pagamento dessa modalidade de receita pública. Assim, os dispositivos impugnados, na medida em que confundem Municípios impactados (para a Constituição só há impacto no segmento de exploração e produção) com não impactados (porque situados nos segmentos de transporte/distribuição), possibilitam que unidades federadas não impactadas <sup>58</sup> recebam participações governamentais como se fossem impactadas.	Contrariedade ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição, ofensa ao princípio da isonomia e violação ao princípio federativo.
Inconstitucionalidade do dispositivo que confere o bônus de assinatura exclusivamente à União, com a atribuição de interpretação conforme a Constituição que determine a aplicação (para a sua repartição entre as unidades federadas) dos critérios previstos na Lei nº 13.885/2019 (consensuados pelo Congresso Nacional para a distribuição do bônus de assinatura do leilão da produção excedente da cessão onerosa).	O dispositivo impugnado vai de encontro ao que prescreve a Constituição, porque centraliza na União receita que o constituinte também conferiu aos Estados e Municípios (art. 20, p. 1º). Posto isso, e considerando que o mesmo dispositivo constitucional condiciona a exploração e produção de petróleo e gás ao pagamento de participações governamentais (entre elas o bônus de assinatura) às unidades federadas das três esferas e a existência de texto legal que encarta critérios objetivos (aplicáveis diretamente apenas ao leilão da produção adicional da cessão onerosa) para a distribuição do bônus de assinatura a todas as unidades federadas (positivados na Lei nº 13.885/2019 após consenso firmado entre o Parlamento e o Governo Federal), o seu afastamento (do dispositivo impugnado) também está a demandar do STF (como forma de preservar a atividade extrativista) a aplicação (mediante interceptação conforme a Constituição) desses critérios de distribuição também aos contratos subsequentes.	Contrariedade ao parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição e violação ao princípio federativo.

**4.2. A viabilidade jurídica da adesão das unidades federadas não impactadas ao acordo proposto e a inviabilidade jurídica da adesão das unidades federadas impactadas a acordo que não observe as premissas anteriormente expostas.**

Não há impedimento jurídico a que essas propostas sejam aceitas pelas unidades federadas não impactadas; mesmo por aquelas que porventura tenham sustentado tese contrária em suas manifestações nos processos; porque elas se fundamentam em jurisprudência consolidada no STF:

- a)** a primeira delas (afeta à necessidade de preservação dos critérios fixados pela Lei nº 9.478/1997 para os contratos celebrados na sua vigência, portanto com o afastamento dos novos critérios instituídos pela Lei nº 12.734/2012) porque tem assento em acórdãos do Excelso Pretório que deixaram de aplicar a tese da inexistência de direito adquirido a regime jurídico (comumente aplicada em questões relativas a servidores públicos<sup>59</sup>)

<sup>57</sup> A que o constituinte (art. 20, p 1º) atribuiu o pagamento de participações governamentais.

<sup>58</sup> Porque não suportam a exploração e produção de petróleo e gás, mas tão somente atividades de transporte/distribuição.

<sup>59</sup> Cf. (AI-AgR 737404/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes), (ARE-AgR 639736/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski), (AI 807.800-AgR, Relatora Ministra Ellen Gracie), (AI-AgR 633501, Relator Ministro Gilmar Mendes),



quando está em discussão o regramento (por lei nova) dos efeitos de atos e contratos celebrados sob a égide de regramento pretérito; lavrados por ocasião do julgamento do RE nº 388.607-AgR/BA (2ª Turma, Relator Min. Joaquim Barbosa, DJ 28-04-2006)<sup>60</sup>, do AI nº 363.159-AgR/SP (2ª Turma, Relator Min. Celso de Mello, DJ 03-02-2006)<sup>61</sup>, do RE nº 205.999/SP (1ª Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ 03-03-2000)<sup>62</sup> e do AI nº 240.302-AgR/SP (2ª Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ 26-11-1999)<sup>63</sup>; e

**b)** as demais (relacionadas à tese segundo a qual as participações governamentais devem ser destinadas majoritariamente a unidades federadas impactadas) porque têm assento em acórdãos do Tribunal Constitucional que reconhecem que as participações governamentais têm por finalidade compensar os impactos da atividade extrativista e que (por isso) pertencem às unidades federadas impactadas; lavrados por ocasião do julgamento do MS nº 24312 (Plenário, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ de 19/12/2003)<sup>64</sup>, do RE nº 228.800 (1ª Turma, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 16/11/2001)<sup>65</sup>, do AgRg nº 453.025-AI (2ª Turma, Relator Ministro Gilmar Mendes, DJ

(AI-AgR 765.708, Relator Ministro Ricardo Lewandowski) e (AI-AgR 720.940, Relatora Ministra Cármen Lúcia).

<sup>60</sup> Cf. a Ementa do julgado: "AGRAVO REGIMENTAL. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEI 8.030/1990. RETROATIVIDADE MÍNIMA. IMPOSSIBILIDADE. **É firme, no Supremo Tribunal Federal, a orientação de que não cabe a aplicação da Lei 8.030/1990 a contrato já existente, ainda que para atingir efeitos futuros, pois redundaria em ofensa ao ato jurídico perfeito.** Agravo regimental a que se nega provimento" (STF. RE 388607 AgR / BA. Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 21/03/2006. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação: DJ 28-04-2006 PP-00043, EMENT VOL-02230-04 PP-00749) (destaques pessoais).

<sup>61</sup> Cf. a Ementa do julgado: "AGRAVO DE INSTRUMENTO - CADERNETA DE POUPANÇA - CONTRATO DE DEPÓSITO VALIDAMENTE CELEBRADO - **ATO JURÍDICO PERFEITO - INTANGIBILIDADE CONSTITUCIONAL** - CF/88, ART. 5º, XXXVI - **INAPLICABILIDADE DE LEI SUPERVENIENTE À DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DEPÓSITO, MESMO QUANTO AOS EFEITOS FUTUROS DECORRENTES DO AJUSTE NEGOCIAL** - RECURSO IMPROVIDO. - **Os contratos submetem-se, quanto ao seu estatuto de regência, ao ordenamento normativo vigente à época de sua celebração. Mesmo os efeitos futuros oriundos de contratos anteriormente celebrados não se expõem ao domínio normativo de leis supervenientes. As conseqüências jurídicas que emergem de um ajuste negocial válido são regidas pela legislação em vigor no momento de sua pactuação. Os contratos - que se qualificam como atos jurídicos perfeitos (RT 547/215) - acham-se protegidos, em sua integralidade, inclusive quanto aos efeitos futuros, pela norma de salvaguarda constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República.** Doutrina e precedentes. - **A incidência imediata da lei nova sobre os efeitos futuros de um contrato preexistente, precisamente por afetar a própria causa geradora do ajuste negocial, reveste-se de caráter retroativo (retroatividade injusta de grau mínimo), achando-se desautorizada pela cláusula constitucional que tutela a intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas.** Precedentes" (STF. AI 363159 AgR / SP. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 16/08/2005. Órgão Julgador: Segunda Turma. Publicação DJ 03-02-2006 PP-00035, EMENT VOL-02219-07 PP-01359) (destaques pessoais).

<sup>62</sup> Cf. a Ementa do julgado: "- Compromisso de compra e venda. Rescisão. Alegação de ofensa ao artigo 5º, XXXVI, da Constituição. - Sendo constitucional o princípio de que a lei não pode prejudicar o ato jurídico perfeito, ele se aplica também às leis de ordem pública. De outra parte, **se a cláusula relativa a rescisão com a perda de todas as quantias já pagas constava do contrato celebrado anteriormente ao Código de Defesa do Consumidor, ainda quando a rescisão tenha ocorrido após a entrada em vigor deste, a aplicação dele para se declarar nula a rescisão feita de acordo com aquela cláusula fere, sem dúvida alguma, o ato jurídico perfeito, porquanto a modificação dos efeitos futuros de ato jurídico perfeito caracteriza a hipótese de retroatividade mínima que também é alcançada pelo disposto no artigo 5º, XXXVI, da Carta Magna. Recurso extraordinário conhecido e provido" (STF. RE 205999/SP. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 16/11/1999. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação DJ 03-03-2000 PP-00089, EMENT VOL-01981-05 PP-00991).**

<sup>63</sup> Cf. a Ementa do julgado: "- Agravo regimental. - Não tem razão o agravante. Com efeito, **o ato jurídico perfeito a que se refere o artigo 5º, XXXVI, da Constituição diz respeito ao ato que se aperfeiçoou em período anterior a uma lei que, para não ser retroativa, não pode alcançá-lo, nem aos seus efeitos futuros.** Está, pois, esse conceito ligado ao direito intertemporal, o que não ocorre no caso, em que se sustenta que a não-aplicação de um enunciado do TST - que sintetiza a jurisprudência da Corte e não é norma jurídica posterior ao ato jurídico em causa - é que teria desconstituído a homologação administrativa. Agravo a que se nega provimento" (STF. AI 240302 AgR / SP. Relator(a): Min. MOREIRA ALVES. Julgamento: 09/11/1999. Órgão Julgador: Primeira Turma. Publicação DJ 26-11-1999 PP-00092, EMENT VOL-01973-06 PP-01246) (destaques pessoais).

<sup>64</sup> No qual o Excelso Pretório assentou que "embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), **a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos**" (destaques pessoais).

<sup>65</sup> No qual o Ministro Relator assentou, em seu Voto, que **essa "compensação financeira se vincula [...] não à exploração em si, mas aos problemas que gera", vez que "a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas**



de 09/06/2006)<sup>66</sup>, do RE nº 381.830 (1ª Turma, Relator Ministro Marco Aurélio, DJE de 15/09/2011)<sup>67</sup> e da ADIN nº 4.606 (Plenário, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJE 15/03/2019)<sup>68</sup>.

Por sua vez, as unidades federadas impactadas não estão juridicamente autorizadas a abrir mão dessas posições jurídicas, porque inexistente consenso hermenêutico a orientar o seu afastamento.

#### **4.3. O condicionamento da celebração do acordo à observância das posições sustentadas pelas unidades federadas impactadas.**

Portanto, mantida a opção (anteriormente justificada) por procurar evitar tentativa de edição de leis autorizativas por todas as unidades federadas, a celebração do acordo cogitado pressupõe a adesão das unidades federadas não impactadas, se não à integralidade das propostas anteriormente apresentadas, ao menos às premissas (posições) que as orientam, anteriormente manifestadas pelo Governador do Espírito Santo à Presidência do STF e aos demais Governadores de Estado.

#### **4.4. A adesão do acordo proposto aos interesses das unidades federadas não impactadas.**

A despeito disso, as propostas apresentadas (ainda que contrariem posições por elas sustentadas) atendem aos interesses das unidades federadas não impactadas, porque delas resulta (ao mesmo tempo):

- a) considerável avanço arrecadatário em relação ao regime da Lei nº 9.478/1997; e
- b) redução pouco expressiva do que seria obtido com a aplicação do regime normativo proposto pelo legislador quando editou a Lei nº 12.734/2012.

##### **4.4.1. O desejado ajuste na arrecadação futura das unidades federadas não impactadas.**

A sua implementação possibilitaria a incidência dos seguintes percentuais de distribuição de participações governamentais:

---

**para os entes públicos, especialmente ambientais [...], sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos”** (destaques pessoais).

<sup>66</sup> No qual o Ministro Relator assentou, em seu Voto, “**a causa à compensação não é a propriedade do bem, pertencente exclusivamente à União, mas sim a sua exploração e o dano por ela causado**” (destaques pessoais).

<sup>67</sup> De cuja Ementa sobressai que as participações governamentais estão alcançadas pelo gênero indenização.

<sup>68</sup> Em cuja Ementa foi assentado que “[...] **segundo jurisprudência assentada nesta CORTE, as rendas obtidas nos termos do art. 20, § 1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade** – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – **pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica**” (destaques pessoais).



**Quadro 3 - Distribuição dos royalties da produção offshore no regime de concessão**

**ROYALTIES CONCESSÃO - PRODUÇÃO OFFSHORE**

BENEFICIÁRIO	Redação Original		Redação Inicial Lei 12734/2012		Redação Alterada	
	5%	>5%	5%	>5%	5%	>5%
	Estados confrontantes	30,0%	22,5%	20,0%	20,0%	20,0%
Municípios confrontantes e áreas geoeconômicas	30,0%	22,5%	4,0%	4,0%	17,0%	17,0%
Municípios com instalação de embarque e desembarque	10,0%	-	-	-	-	-
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque	-	7,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Comando da Marinha	20,0%	15,0%	-	-	-	-
Fundo Especial (Estados + Municípios)	10,0%	7,5%	-	-	-	-
Ministério de Ciência e Tecnologia	-	25,0%	-	-	-	-
Fundo Especial (Estados e DF)	-	-	27,0%	27,0%	20,0%	20,0%
Fundo Especial (Municípios)	-	-	27,0%	27,0%	20,0%	20,0%
União (Fundo Social)	-	-	20,0%	20,0%	20,0%	20,0%
<b>Somatório</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>101,0%</b>	<b>101,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Leis nº 9.478/1997 e 12.734/2012 (dados trabalhados)<sup>69</sup>.

**Quadro 4 - Distribuição da participação especial no regime de concessão**

**PARTICIPAÇÃO ESPECIAL CONCESSÃO**

BENEFICIÁRIOS	Redação Original	Redação Inicial Lei 12734/2012	Redação Alterada
União	50,0%	46,0%	42,0%
Estado Produtor/Confrontante	40,0%	20,0%	34,0%
Município Produtor/Confrontante	10,0%	4,0%	5,0%
Fundo Especial (Estados e DF)	-	15,0%	9,5%
Fundo Especial (Municípios)	-	15,0%	9,5%
<b>Somatório</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Leis nº 9.478/1997 e 12.734/2012 (dados trabalhados)<sup>70</sup>.

**Quadro 5 - Distribuição dos royalties da produção offshore no regime de partilha**

**ROYALTIES PARTILHA - PRODUÇÃO OFFSHORE**

BENEFICIÁRIOS	Redação Original		Redação Inicial Lei 12734/2012		Redação Alterada	
	5%	>5%	5%	>5%	5%	>5%
	Estados confrontantes	30,0%	22,5%	22,0%	22,0%	20,0%
Municípios confrontantes	30,0%	22,5%	5,0%	5,0%	17,0%	17,0%
Municípios com instalação de embarque e desembarque	10,0%	-	-	-	-	-
Municípios afetados por instalação de embarque e desembarque	-	7,5%	2,0%	2,0%	3,0%	3,0%
Fundo Especial (Estados + Municípios)	10,0%	7,5%	-	-	-	-
Educação	15,0%	30,0%	-	-	-	-
Saúde	5,0%	10,0%	-	-	-	-
Fundo Especial (Estados e DF)	-	-	24,5%	24,5%	20,0%	20,0%
Fundo Especial (Municípios)	-	-	24,5%	24,5%	20,0%	20,0%
União (Fundo Social)	-	-	22,0%	22,0%	20,0%	20,0%
<b>Somatório</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Leis nº 9.478/1997 e 12.734/2012 (dados trabalhados)<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Foram empregados, na construção deste quadro: (i) na coluna intitulada "REDAÇÃO ORIGINAL", os percentuais previstos na Lei nº 9.478/1997 (sem as modificações introduzidas pela Lei nº 12.734/2012); (ii) na coluna "REDAÇÃO INICIAL", aqueles previstos no texto original da Lei nº 12.734/2012 após o período de transição; e (iii) na coluna "REDAÇÃO ALTERADA", aqueles previstos na Lei nº 12.734/2012 (com o afastamento das regras de transição previstas nos artigos 49-A a 49-C).

<sup>70</sup> Foram considerados, na construção deste quadro: (i) na coluna intitulada "REDAÇÃO ORIGINAL", os percentuais previstos na Lei nº 9.478/1997 (sem as modificações introduzidas pela Lei nº 12.734/2012); (ii) na coluna intitulada "REDAÇÃO INICIAL", aqueles previstos no texto original da Lei nº 12.734/2012 após o período de transição; e (iii) na coluna intitulada "REDAÇÃO ALTERADA", aqueles previstos na Lei nº 12.734/2012 (com o afastamento das regras de transição previstas nos artigos 50-A a 50-E).

<sup>71</sup> Foram considerados, na construção deste quadro: (i) na coluna intitulada "REDAÇÃO ORIGINAL", os percentuais praticados pela ANP, em cumprimento à medida cautelar concedida pelo STF na ADI nº 4917, previstos nos artigos



Com o propósito de ilustrar como se processaria (na prática) a distribuição das participações governamentais segundo os parâmetros propostos para o acordo, apresentamos (na sequência) simulação feita a partir dos valores pagos a esse título no ano de 2018<sup>72</sup>:

**Quadro 6 - Distribuição aos entes federados das participações governamentais de 2018**

UNIDADE FEDERADA	% DE PRODUÇÃO	ESTADO			MUNICÍPIOS		
		LEI 9478	ACORDO	GANHO/PERDA (%)	LEI 9478	ACORDO	GANHO/PERDA (%)
AC Acre	0,0%	R\$ 15.389.594,18	R\$ 287.297.145,25	1767%	R\$ 10.036.552,54	R\$ 46.841.275,66	367%
AL Alagoas	0,2%	R\$ 43.157.795,04	R\$ 368.739.434,06	754%	R\$ 147.736.631,22	R\$ 198.710.773,51	35%
AM Amazonas	2,8%	R\$ 283.991.753,27	R\$ 594.907.586,12	109%	R\$ 155.020.887,60	R\$ 223.646.903,38	44%
AP Amapá	0,0%	R\$ 13.785.954,69	R\$ 257.359.965,47	1767%	R\$ 8.083.810,38	R\$ 36.664.628,40	354%
BA Bahia	1,5%	R\$ 233.369.716,71	R\$ 803.656.432,23	244%	R\$ 497.540.228,99	R\$ 786.375.085,85	58%
CE Ceará	0,1%	R\$ 39.451.146,40	R\$ 479.344.647,99	1115%	R\$ 177.772.730,48	R\$ 375.605.790,46	111%
DF Distrito Federal	0,0%	R\$ 2.533.605,83	R\$ 47.298.045,20	1767%	R\$ 2.680.469,02	R\$ 12.509.931,83	367%
ES Espírito Santo	8,4%	R\$ 2.653.177.594,15	R\$ 2.360.855.694,04	-11%	R\$ 1.359.571.715,49	R\$ 915.650.470,54	-33%
GO Goiás	0,0%	R\$ 12.506.051,91	R\$ 233.466.390,92	1767%	R\$ 58.762.128,05	R\$ 274.246.861,82	367%
MA Maranhão	1,2%	R\$ 75.896.155,53	R\$ 530.863.912,15	599%	R\$ 140.410.550,97	R\$ 365.196.226,65	160%
MG Minas Gerais	0,0%	R\$ 19.468.895,23	R\$ 363.450.650,70	1767%	R\$ 205.864.665,88	R\$ 906.509.446,06	340%
MS Mato Grosso do Sul	0,0%	R\$ 5.960.378,59	R\$ 111.269.974,64	1767%	R\$ 21.744.248,53	R\$ 101.481.891,84	367%
MT Mato Grosso	0,0%	R\$ 9.012.663,83	R\$ 168.250.868,74	1767%	R\$ 32.855.981,39	R\$ 153.341.107,40	367%
PA Pará	0,0%	R\$ 24.751.832,85	R\$ 462.073.972,35	1767%	R\$ 64.614.568,95	R\$ 295.536.560,49	357%
PB Paraíba	0,0%	R\$ 17.189.494,53	R\$ 320.898.176,32	1767%	R\$ 88.807.249,14	R\$ 237.064.879,11	167%
PE Pernambuco	0,0%	R\$ 24.035.329,45	R\$ 448.698.091,44	1767%	R\$ 130.352.097,46	R\$ 352.069.837,21	170%
PI Piauí	0,0%	R\$ 16.691.170,66	R\$ 311.595.330,23	1767%	R\$ 46.101.884,17	R\$ 215.160.639,65	367%
PR Paraná	0,0%	R\$ 17.008.213,69	R\$ 182.553.265,41	973%	R\$ 97.795.396,20	R\$ 446.471.758,32	357%
RJ Rio de Janeiro	73,8%	R\$ 13.319.042.399,35	R\$ 11.136.037.777,16	-16%	R\$ 6.682.452.751,39	R\$ 4.144.336.200,52	-38%
RN Rio Grande do Norte	1,0%	R\$ 200.434.233,40	R\$ 448.419.627,96	124%	R\$ 285.676.586,78	R\$ 305.149.663,73	7%
RO Rondônia	0,0%	R\$ 13.279.395,28	R\$ 247.903.376,12	1767%	R\$ 16.972.599,66	R\$ 79.212.280,91	367%
RR Roraima	0,0%	R\$ 9.485.421,77	R\$ 177.076.442,92	1767%	R\$ 9.243.470,06	R\$ 43.139.905,58	367%
RS Rio Grande do Sul	0,0%	R\$ 5.334.287,24	R\$ 99.581.930,44	1767%	R\$ 195.701.875,33	R\$ 538.286.937,69	175%
SC Santa Catarina	0,0%	R\$ 5.659.773,71	R\$ 105.658.200,67	1767%	R\$ 135.642.010,29	R\$ 340.931.565,45	151%
SE Sergipe	0,6%	R\$ 98.281.636,51	R\$ 338.591.994,21	245%	R\$ 235.830.282,46	R\$ 201.849.000,74	-14%
SP São Paulo	10,4%	R\$ 2.352.729.565,17	R\$ 1.976.522.525,65	-16%	R\$ 1.738.726.475,44	R\$ 1.800.989.424,45	4%
TO Tocantins	0,0%	R\$ 13.998.068,38	R\$ 261.319.761,63	1767%	R\$ 26.029.678,40	R\$ 121.482.285,50	367%
<b>TOTAL</b>	<b>100,0%</b>	<b>R\$ 19.525.622.127,36</b>	<b>R\$ 23.123.691.220,02</b>	<b>-</b>	<b>R\$ 12.572.027.526,26</b>	<b>R\$ 13.518.461.332,73</b>	<b>-</b>

Fonte: ANP(dados trabalhados)<sup>73</sup>.

A mesma estimativa permite verificar a variação entre a diferença dos montantes distribuídos (por um lado) a RJ, SP, ES e seus Municípios e (por outro) às demais unidades federadas, quando considerados os valores distribuídos com base (por um lado) na Lei nº 9.478/1997 e (por outro) no acordo proposto, a saber:

**Quadro 7 – Diferença entre os montantes distribuídos aos principais produtores e às demais UFs**

UNIDADES FEDERADAS	ESTADO		MUNICÍPIOS	
	LEI 9478	ACORDO	LEI 9478	ACORDO
MAIORES PRODUTORES (RJ/SP/ES)	R\$ 18.324.949.558,67	R\$ 15.473.415.996,86	R\$ 9.780.750.942,32	R\$ 6.860.976.095,50
DEMAIS UFS	R\$ 1.200.672.568,69	R\$ 7.650.275.223,16	R\$ 2.791.276.583,94	R\$ 6.657.485.237,23
DIFERENÇA	R\$ 17.124.276.989,98	R\$ 7.823.140.773,69	R\$ 6.989.474.358,38	R\$ 203.490.858,27

Fonte: Quadro 6.

#### 4.4.2. Outros elementos a serem considerados.

Também é importante destacar, com o propósito de orientar uma tomada de posição pelas unidades federadas não impactadas:

48 e 49 da Lei nº 9.478/1997; (ii) na coluna intitulada "REDAÇÃO INICIAL", aqueles previstos no texto original da Lei nº 12.734/2012; e (iii) na coluna intitulada "REDAÇÃO ALTERADA", aqueles previstos na Lei nº 12.734/2012 (com o afastamento das regras de transição previstas nos artigos 49-A a 49-C).

<sup>72</sup> O somatório dos valores distribuídos pelo acordo aos Estados, Distrito Federal e Municípios é superior aos valores distribuídos pelos critérios da Lei nº 9.478/1997 porque o legislador reduziu os percentuais da União.

<sup>73</sup> Os percentuais de produção foram obtidos do Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural nº 113, publicado pela ANP em 29/02/2020. Os valores apresentados (i) nas colunas intituladas "LEI 9478" foram obtidos a partir da distribuição dos recursos arrecadados a título de *royalties* e participação especial em 2018, aplicados os percentuais originais da Lei nº 9.478/1997; e (ii) nas colunas intituladas "ACORDO" obtidos a partir dos percentuais consolidados nas colunas intituladas "REDAÇÃO ALTERADA" dos Quadros 3, 4 e 5.



**a)** que, muito embora RJ, SP e ES detenham (atualmente) 93% da produção total, inúmeros outros Estados se apresentam como produtores de petróleo e gás (AL, AM, BA, CE, MA, PR<sup>74</sup>, RN e SE) e/ou como novas fronteiras produtivas<sup>75</sup> (AC, AL, AM, AP, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, PR, RN e SE<sup>76</sup>);

**b)** que eventual decisão do STF pela distribuição das participações governamentais a todas as unidades federadas (sem considerar a situação peculiar vivenciada pelos Estados e Municípios impactados) também teria a potencialidade de prejudicar os Estados produtores de recursos minerais (sobretudo PA e MG, que juntos receberam pouco mais de 4 bilhões de reais a título de CFEM<sup>77</sup> em 2019) e de recursos hídricos para a geração de energia elétrica (sobretudo PR, MG e PA, que juntos receberam cerca de um bilhão de reais a título de CFURH<sup>78</sup> em 2019), visto que o mesmo dispositivo constitucional (art. 20, p. 1º) prevê o pagamento de compensações financeiras às unidades federadas pela exploração (não apenas de petróleo e gás, mas também) dessas outras duas qualidades de recursos naturais;

**c)** que (posto isso) a conjugação da manutenção do caráter compensatório das compensações financeiras previstas no parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição (que pressupõe a sua distribuição majoritária às unidades federadas impactadas) à preservação da distribuição dos recursos dos fundos especiais a todas as unidades federadas (observados os seus respectivos percentuais de recebimento no FPE e FPM):

**c.1)** minimizaria os efeitos imediatos da circunstância de a sua produção ainda ser pouco expressiva (para os demais produtores de petróleo e gás) ou de receberem menos participações governamentais que as unidades federadas que produzem petróleo e gás (para os produtores de minerais e recursos hídricos);

**c.2)** não os exporia ao risco de sofrerem perdas futuras na eventualidade de a sua produção de petróleo e gás aumentar (para os demais produtores de petróleo e gás e para os produtores de minerais e recursos hídricos) ou de o legislador vir a ampliar as alíquotas incidentes na apuração das compensações financeiras incidentes sobre a exploração de minerais e recursos hídricos (atualmente inferiores àquelas aplicadas à exploração de petróleo e gás);

**d)** que mesmo os Estados e Municípios que não têm produção de petróleo e gás seriam beneficiados, porque os *royalties* e a participação especial que lhe serão destinados passarão (respectivamente) de 7,5% para 20% e de 0% para 9,5%.

<sup>74</sup> O Estado do Paraná, muito embora não detenha a condição de Estado impactado/ produtor, recebe participações governamentais em razão da sua confrontação com campos de produção situados no litoral sul de São Paulo. Por esse motivo, entre os Estados não produtores elencados em quadro anterior, o Paraná é o único que não alcança percentual de ganho com o acordo de 1767%.

<sup>75</sup> Assim designados os Estados que tiveram blocos licitados nas bacias sedimentares situadas em seus territórios/extensão marítima após a edição da Lei nº 12.734/2012. Dos 334 blocos licitados desde então, 265 estão situados em Estados que atualmente não têm produção (AC, AP, PA, PB, PE e PI) ou que ainda têm produção pouco expressiva (AL, AM, BA, CE, MA, PR, RN e SE). Sobre essas novas fronteiras produtivas, vide item 2.8.3.1.

<sup>76</sup> Entre eles, AL, AM, BA, CE, MA, PR, RN e SE já se apresentavam como Estados impactados/produtores, embora com produção significativamente menor que ES, SP e, sobretudo, RJ.

<sup>77</sup> Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

<sup>78</sup> Compensação Financeira pela Utilização dos Recursos Hídricos.





#### 4.4.3. A vocação do acordo proposto para atendimento (também) das necessidades financeiras imediatas das unidades federadas não impactadas.

Apesar disso, é importante mencionar, até mesmo por uma questão de transparência, que a adoção (em eventual acordo) da proposta (posição) segundo a qual os novos critérios não serão aplicados aos contratos celebrados anteriormente à edição da Lei nº 12.734/2012 não possibilita (pelo menos em princípio) a configuração de ganhos imediatos expressivos para as unidades federadas não impactadas. É que, entre esses contratos, apenas se encontra em fase de produção (portanto pagando participações governamentais) aquele relativo ao Campo de Mero, situado na Bacia de Campos.

##### 4.4.3.1. As novas fronteiras produtivas.

Esse campo de produção ainda se encontra na etapa de desenvolvimento<sup>79</sup> da fase de produção, quando a produção e o pagamento de participações governamentais ainda são pequenos. Todavia, Mero tem a potencialidade de se transformar num mega campo, com reservas recuperáveis de petróleo da ordem de 3 a 4 bilhões de barris<sup>80</sup>. Para se ter uma ideia da sua importância para as finanças das unidades federadas receptoras, as suas reservas correspondem à metade das reservas do Campo de Lula (estimadas pela PETROBRÁS em 6,5 bilhões barris<sup>81</sup>), maior pagador de *royalties* em 2019 (com um total de 8,6 bilhões de reais recolhidos).

Além disso, também foram contratados depois de 2013 (além do Campo de Mero) 334 blocos nas mais diversas bacias sedimentares; a saber:

**Quadro 8 - Número de blocos arrematados nos leilões realizados após 2013**

BACIA	R11	R12	R13	R14	R15	R16	TOTAL	P1	P2	P3	P4	P5	TOTAL
	2013	2013	2015	2017	2018	2019	CONCESSÃO	2013	2017	2017	2018	2019	PARTILHA
Acre	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Barreirinhas	19	0	0	0	0	0	19	0	0	0	0	0	0
Campos	0	0	0	8	9	10	27	0	0	1	1	1	3
Ceará	6	0	0	0	1	0	7	0	0	0	0	0	0
Espírito Santo	12	0	0	10	0	0	22	0	0	0	0	0	0
Foz do Amazonas	14	0	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	0
Paraná	0	16	0	1	0	0	17	0	0	0	0	0	0
Pará-Maranhão	2	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Parnaíba	20	1	11	5	0	0	37	0	0	0	0	0	0
Pernambuco-Paraíba	4	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
Potiguar	18	0	6	1	7	0	32	0	0	0	0	0	0
Recôncavo	15	30	18	7	0	0	70	0	0	0	0	0	0
Santos	0	0	0	1	3	2	6	1	3	2	2	3	11
Sergipe-Alagoas	11	24	0	4	2	0	41	0	0	0	0	0	0
Tucano Sul	21	0	0	0	0	0	21	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>142</b>	<b>72</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>22</b>	<b>12</b>	<b>320</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>14</b>

Fonte: ANP<sup>82</sup>.

<sup>79</sup> O desenvolvimento é o momento inicial da fase de produção (vide nota 78). Nele, verifica-se a instalação e início de funcionamento dos principais equipamentos utilizados na produção. Portanto, nesse momento inicial a produção ainda é pequena, assim como o pagamento de participações governamentais.

<sup>80</sup> PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <[https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=980889](https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=980889)>; acesso em 16/03/2020.

<sup>81</sup> PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/esp/5134/ApresentacaoPRESALPetrobrasRioOilandGasPortugues.pdf>>; acesso em 16/03/2020.

<sup>82</sup> PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/resultados>>; acesso em 10/03/2020.



Assim, também é necessário considerar, na avaliação da adesão do acordo proposto aos interesses dos Estados e Municípios não impactados, inclusive para efeito do atendimento às suas necessidades financeiras imediatas, a existência de novas fronteiras produtivas<sup>83</sup>, que, como procuraremos evidenciar no tópico subsequente, têm significativo potencial arrecadatário.

#### **4.4.3.2. O potencial arrecadatário das novas fronteiras produtivas já licitadas: estimativa de arrecadação com royalties e participação especial.**

A comparação entre os dados de produção de Mero e a previsão de instalação/início de funcionamento dos equipamentos que nele serão empregados permite estimar como se comportará a produção e (por conseguinte) o pagamento de participações governamentais nos próximos anos. Para tanto, consideramos a previsão, pela PETROBRAS, do afretamento de duas novas plataformas com capacidade de processamento de 180 mil barris de petróleo ao dia, das quais a primeira terá início de atividade prevista em 2021 e a outra em 2022<sup>84</sup>.

Também é possível estimar (considerando o topo da média de duração da fase de exploração<sup>85</sup>, que varia entre sete e dez anos<sup>86</sup>) a produção/pagamento de participações governamentais nas demais áreas licitadas a partir do ano de 2026. Com esse propósito:

- a) tomamos por base (entre os 344 blocos licitados a partir de 2013) os 250 blocos cujas fase de exploração iniciaram-se até 2015 (dez anos antes de base temporal proposta para a estimativa); e
- b) convencionamos que apenas metade dessas áreas seja comercialmente viável e que cada uma delas venha a pagar um terço do montante de *royalties* apurados para o Campo de Mero em 2018<sup>87</sup> (R\$ 362.487.232,68).

Essas estimativas projetam a seguinte distribuição adicional de participações governamentais às unidades federadas pelos critérios do FPE e do FPM:

<sup>83</sup> Assim denominadas, por efeito didático, porque foram licitadas após a edição da Lei nº 12.734/2012.

<sup>84</sup> PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <[https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=980889](https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=980889)>; acesso em 16/03/2020.

<sup>85</sup> A fase de exploração da extração de petróleo e gás corresponde à fase de pesquisa da exploração mineral. Nela, a empresa exploradora prospecta a área licitada (bloco) com o propósito de verificar se é viável a exploração comercial do petróleo e do gás natural no perímetro por ela compreendida.

<sup>86</sup> A fase de exploração é concluída com a apresentação de declaração de comercialidade da área prospectada (ou de parte dela) ou com a sua devolução à ANP. Da declaração de comercialidade resulta a formação de um ou mais campos de produção (parte produtiva do bloco). Dela resulta o início da fase de produção, que é correlata à fase de lavra da exploração mineral. Somente há pagamento de *royalties* e participação especial após iniciada a fase de produção.

<sup>87</sup> Primeiro ano de produção do campo.



**Quadro 9 - Distribuição dos royalties pagos pelo Campo de Mero e de novas fronteiras**

UNIDADE FEDERADA	ESTADO - FPE				MUNICÍPIOS - FPM			
	ATUAL	2021	2022-2025	2026	ATUAL	2021	2022-2025	2026
AC Acre	R\$ 2.869.352,51	R\$ 8.282.897,79	R\$ 16.565.795,58	R\$ 136.122.150,26	R\$ 467.822,72	R\$ 1.409.770,00	R\$ 2.819.540,01	R\$ 22.312.153,35
AL Alagoas	R\$ 3.439.180,27	R\$ 10.658.046,81	R\$ 21.316.093,62	R\$ 164.615.271,41	R\$ 1.508.974,66	R\$ 4.502.799,58	R\$ 9.005.599,16	R\$ 71.879.543,14
AM Amazonas	R\$ 3.351.483,01	R\$ 10.508.718,74	R\$ 21.017.437,49	R\$ 160.662.562,73	R\$ 1.280.350,99	R\$ 3.858.601,61	R\$ 7.717.203,21	R\$ 61.065.161,30
AP Amapá	R\$ 2.570.357,82	R\$ 8.660.775,51	R\$ 17.321.551,01	R\$ 124.419.793,44	R\$ 363.833,53	R\$ 1.093.445,45	R\$ 2.186.890,90	R\$ 17.346.621,29
BA Bahia	R\$ 6.094.065,76	R\$ 18.719.846,24	R\$ 37.439.692,47	R\$ 291.359.099,06	R\$ 6.135.498,49	R\$ 18.314.651,50	R\$ 36.629.302,99	R\$ 292.275.073,40
CE Ceará	R\$ 4.668.201,93	R\$ 14.076.117,27	R\$ 28.152.234,54	R\$ 222.660.648,26	R\$ 3.359.142,88	R\$ 10.061.855,14	R\$ 20.123.710,28	R\$ 160.087.997,06
DF Distrito Federal	R\$ 472.384,66	R\$ 1.441.347,83	R\$ 2.882.695,67	R\$ 22.565.389,91	R\$ 124.941,74	R\$ 374.180,35	R\$ 748.360,69	R\$ 5.954.266,39
ES Espírito Santo	R\$ 1.741.942,55	R\$ 5.267.901,53	R\$ 10.535.803,06	R\$ 83.116.742,49	R\$ 1.289.597,92	R\$ 3.965.307,70	R\$ 7.930.615,41	R\$ 61.663.862,21
GO Goiás	R\$ 2.331.723,05	R\$ 6.593.210,68	R\$ 13.186.421,36	R\$ 110.341.548,37	R\$ 2.739.014,07	R\$ 8.314.309,52	R\$ 16.628.619,04	R\$ 130.754.205,12
MA Maranhão	R\$ 4.801.141,95	R\$ 15.135.866,09	R\$ 30.271.732,19	R\$ 230.319.313,31	R\$ 3.299.120,91	R\$ 9.865.318,69	R\$ 19.730.637,37	R\$ 157.194.008,53
MG Minas Gerais	R\$ 3.629.928,30	R\$ 10.782.630,77	R\$ 21.565.261,54	R\$ 172.812.273,99	R\$ 9.012.029,69	R\$ 26.933.484,06	R\$ 53.866.968,13	R\$ 429.368.205,12
MS Mato Grosso do Sul	R\$ 1.111.298,13	R\$ 3.370.219,97	R\$ 6.740.439,94	R\$ 53.044.528,84	R\$ 1.013.540,60	R\$ 3.047.026,31	R\$ 6.094.052,63	R\$ 48.324.911,01
MT Mato Grosso	R\$ 1.680.389,31	R\$ 4.132.980,83	R\$ 8.265.961,66	R\$ 78.282.183,09	R\$ 1.531.479,51	R\$ 4.654.376,22	R\$ 9.308.752,44	R\$ 73.120.398,77
PA Pará	R\$ 4.614.919,21	R\$ 13.552.967,72	R\$ 27.105.935,44	R\$ 219.394.235,69	R\$ 2.938.321,06	R\$ 8.883.959,57	R\$ 17.767.919,13	R\$ 140.197.963,39
PB Paraíba	R\$ 3.204.939,57	R\$ 9.586.868,76	R\$ 19.173.737,52	R\$ 152.712.886,17	R\$ 2.185.161,64	R\$ 6.518.555,59	R\$ 13.037.111,18	R\$ 104.085.512,76
PE Pernambuco	R\$ 4.481.328,89	R\$ 14.300.025,63	R\$ 28.600.051,27	R\$ 215.322.088,19	R\$ 3.285.839,73	R\$ 9.632.491,55	R\$ 19.264.983,09	R\$ 156.174.971,97
PI Piauí	R\$ 3.112.028,29	R\$ 9.610.605,88	R\$ 19.221.211,75	R\$ 148.889.057,16	R\$ 2.148.896,12	R\$ 6.423.644,60	R\$ 12.847.289,20	R\$ 102.384.627,71
PR Paraná	R\$ 1.773.315,09	R\$ 4.809.264,56	R\$ 9.618.529,12	R\$ 83.506.657,93	R\$ 4.436.040,51	R\$ 13.316.305,34	R\$ 26.632.610,68	R\$ 211.467.632,10
RJ Rio de Janeiro	R\$ 1.944.581,61	R\$ 4.470.985,68	R\$ 8.941.971,35	R\$ 89.966.205,06	R\$ 2.331.916,04	R\$ 7.258.291,09	R\$ 14.516.582,18	R\$ 111.679.750,61
RN Rio Grande do Norte	R\$ 2.651.496,96	R\$ 8.779.326,23	R\$ 17.558.652,46	R\$ 128.037.692,48	R\$ 1.719.944,61	R\$ 5.147.530,57	R\$ 10.295.061,13	R\$ 81.959.419,93
RO Rondônia	R\$ 2.475.911,04	R\$ 6.242.467,31	R\$ 12.484.934,61	R\$ 115.647.894,82	R\$ 791.125,01	R\$ 2.373.300,88	R\$ 4.746.601,77	R\$ 37.710.143,90
RR Roraima	R\$ 1.768.533,88	R\$ 5.284.430,95	R\$ 10.568.861,90	R\$ 84.257.773,76	R\$ 430.855,64	R\$ 1.318.298,46	R\$ 2.636.596,93	R\$ 20.588.915,41
RS Rio Grande do Sul	R\$ 994.564,92	R\$ 3.475.764,65	R\$ 6.951.529,31	R\$ 48.391.734,31	R\$ 5.046.827,20	R\$ 15.120.633,46	R\$ 30.241.266,93	R\$ 240.525.733,46
SC Santa Catarina	R\$ 1.055.251,08	R\$ 2.958.424,33	R\$ 5.916.848,65	R\$ 49.885.643,76	R\$ 3.143.377,98	R\$ 9.447.614,67	R\$ 18.895.229,35	R\$ 149.869.311,88
SE Sergipe	R\$ 2.576.836,19	R\$ 8.303.520,41	R\$ 16.607.040,83	R\$ 123.975.215,42	R\$ 1.069.195,90	R\$ 3.190.300,84	R\$ 6.380.601,68	R\$ 50.930.430,93
SP São Paulo	R\$ 472.384,66	R\$ 1.441.347,83	R\$ 2.882.695,67	R\$ 22.565.389,91	R\$ 9.631.304,77	R\$ 28.923.439,71	R\$ 57.846.879,42	R\$ 459.151.244,74
TO Tocantins	R\$ 2.609.905,90	R\$ 7.045.779,61	R\$ 14.091.559,23	R\$ 122.837.638,41	R\$ 1.213.292,60	R\$ 3.542.847,15	R\$ 7.085.694,29	R\$ 57.639.552,74
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 72.497.446,54</b>	<b>R\$ 217.492.339,61</b>	<b>R\$ 434.984.679,22</b>	<b>R\$ 3.455.711.618,22</b>	<b>R\$ 72.497.446,54</b>	<b>R\$ 217.492.339,61</b>	<b>R\$ 434.984.679,22</b>	<b>R\$ 3.455.711.618,22</b>

Fonte: ANP (dados trabalhados)<sup>88</sup>.

Conforme se verifica do quadro, as unidades federadas experimentarão, tendo em vista os parâmetros anteriormente referidos, considerável elevação na sua arrecadação com os royalties e a participação especial distribuídos pelos critérios do FPE e do FPM já a partir de 2021 (em razão do aumento da produção do Campo de Mero), com nova majoração (induzida por novos investimentos previstos para o mesmo campo de petróleo e gás) no período compreendido entre 2022 e 2025 e com o acréscimo, a partir de 2026, da arrecadação proveniente do início da produção nos campos que forem registrados nas demais áreas licitadas.

**4.4.3.3. O potencial arrecadatório com futuros leilões: efeito imediato da proposta de repartição do bônus de assinatura com base nos critérios previstos na Lei nº 13.885/2019.**

Além disso, caso a União assina com a proposta de repartição do bônus de assinatura com base nos critérios previstos na Lei nº 13.885/2019 (ou de o STF vir a reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos que destinam essa modalidade de participação governamental exclusivamente ao Ente Federal), também a realização dos leilões anunciados e autorizados para o biênio 2020-2021 poderá ensejar distribuição de participações governamentais (no caso, do bônus de assinatura) em montante significativo às unidades federadas.

Está prevista a realização, no período, de um leilão anual para licitação de áreas para exploração e produção de petróleo e gás sob regime de concessão (17ª Rodada da Concessão em 2020 e 18ª Rodada da Concessão em 2021) e de outros dois (um a cada ano) para o regime de partilha de produção (7ª Rodada da Partilha em 2020 e 8ª Rodada da Partilha em 2021).

Conquanto ainda não se saiba ao certo quanto será recolhido em bônus de assinatura nesses

<sup>88</sup> A estimativa do recolhimento de royalties nos próximos anos (entre 2021 a 2026) e a sua consequente distribuição às unidades federadas pelos critérios do FPE e FPM tomou por base o pagamento pretérito dos royalties do Campo de Mero (considerados os valores de 2018, ano-base adotado para o estudo) e a expectativa de crescimento da sua produção. Para 2026, também foi considerado o início da produção de novas áreas produtivas, conforme explicado no texto.



leilões, é possível estimar esses valores a partir da arrecadação anteriormente verificada a esse título nos leilões realizados em 2018 (ano-base adotado para a construção deste estudo). Para tanto, apenas foram considerados os leilões da 17ª Rodada da Concessão (2020), da 7ª Rodada da Partilha (2020) e da 8ª Rodada da Partilha (2021). O leilão da 18ª Rodada da Concessão (2021) foi excluído da estimativa (embora tenha a potencialidade de trazer arrecadação relevante para as unidades federadas) porque não estão disponíveis informações precisas sobre as áreas que serão leiloadas, de modo a que possamos procurar antecipar (mediante utilização de parâmetros objetivos) quanto seria pago a título de bônus de assinatura em comparação com os valores obtidos na 15ª Rodada (2018).

O resultado da arrecadação do bônus de assinatura do leilão da 17ª Rodada da Concessão (2020)<sup>89</sup> foi estimado em comparação com a arrecadação obtida no leilão da 15ª Rodada (2018)<sup>90</sup>. A propósito, merece destaque que o leilão projetado para 17ª Rodada (2020) tem potencial de arrecadação de bônus de assinatura igual ou superior ao da arrecadação experimentada na 15ª Rodada (2018):

- a)** porque os blocos selecionados para essa nova oferta estão localizados em ambiente de águas profundas ou ultraprofundas, mesmo perfil observado nos blocos arrematados em 2018;
- b)** porque o número de blocos *offshore* ofertados superará em 79 blocos o número de blocos ofertados no leilão da 15ª Rodada (128 blocos em 2020 contra 49 em 2018);
- c)** porque, ainda que se observe o mesmo percentual de êxito (45%) de arrematação de 2018 (22 blocos arrematados entre os 49 ofertados<sup>91</sup>), o número de blocos arrematados em 2020 seria bem superior que em 2018;
- d)** porque a área total de oferta (de 64.104,99 km<sup>2</sup>) supera em quase quatro vezes aquela arrematada na 15ª Rodada (de 16.400,30 km<sup>2</sup>);
- e)** porque a oferta de blocos na Bacia de Campos (responsável por 93% de toda a arrecadação com bônus de assinatura do leilão de 2018) é maior (num total de 15 blocos) do que aquela realizada na 15ª Rodada (num total de 9 blocos); e
- f)** porque, posto isso, o bônus de assinatura arrecadado na nova oferta de áreas deve alcançar (pelo menos) os R\$ 8 bilhões obtidos na 15ª Rodada (2018).

O resultado da arrecadação do bônus de assinatura do leilão da 7ª Rodada da Partilha (2020)<sup>92</sup> foi estimado a partir da arrecadação obtida na 4ª Rodada (2018)<sup>93</sup>. No ponto, é importante registrar que o leilão projetado para 7ª Rodada (2020) tem potencial de arrecadação de bônus de assinatura igual ou superior ao da arrecadação experimentada na 4ª Rodada (2018), porque disponibilizará uma área na Bacia de Campos e duas na Bacia de Santos, ambas localizadas integralmente no polígono do pré-sal (como também ocorreu na 4ª Rodada).

O resultado da arrecadação do bônus de assinatura do leilão 8ª Rodada da Partilha (2021) foi

<sup>89</sup> ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/17-rodada-licitacao>>; acesso em 17/03/2020.

<sup>90</sup> ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/15-rodada-de-licitacao-de-blocos>>; acesso em 17/03/2020.

<sup>91</sup> ANP. Disponível na internet: <<https://relatoriosbid.anp.gov.br/ResumoGeral/ResumoGeralDesktop/33>>; acesso em 17/03/2020.

<sup>92</sup> ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/7-e-8-rodadas-de-partilha-de-producao-pre-sal-2020-2021>>; acesso em 17/03/2020.

<sup>93</sup> ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/4-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>; acesso em 17/03/2020.



estimado a partir da arrecadação obtida na 5ª Rodada (2018)<sup>94</sup>. Ao ensejo, observe-se a nova oferta comporta três áreas na Bacia de Santos e uma na Bacia de Campos, sendo que duas das áreas da Bacia de Santos possuem extensão para além do polígono do pré-sal, portanto em cenário muito semelhante ao que foi verificado na 5ª Rodada.

Além disso, cumpre mencionar que ambos os leilões programados para licitação de áreas para exploração e produção de petróleo e gás sob o regime de partilha de produção (7ª e 8ª Rodadas da Partilha) têm áreas de oferta que correspondem ao dobro da área arrematada nas 4ª e 5ª Rodadas da Partilha (2018).

Essas considerações permitem assumir, para efeito de estimativa:

**a)** que o bônus de assinatura:

**a.1)** para o leilão da 17ª Rodada da Concessão (2020) pode chegar a R\$ 8.014.551.847,00;

**a.2)** para o leilão da 7ª Rodada da Partilha (2020) pode chegar a R\$ 3.150.000.000,00;

**a.3)** para o leilão da 8ª Rodada da Partilha (2021) pode chegar a R\$ 6.820.000.000,00;

**b)** que o total da arrecadação com bônus de assinatura pode chegar:

**b.1)** em 2020, a R\$ 11.164.551.847,00;

**b.2)** em 2021, a R\$ 6.820.000.000,00.

Posto isso, e sem perder de vista que a arrecadação de bônus de assinatura para os anos seguintes depende da realização de leilões pelo Governo Federal (o que vem sendo feito anualmente desde 2017), estima-se que as unidades federadas poderão receber (com a implementação desse aspecto da proposta) os seguintes montantes a título de bônus de assinatura em 2020 e 2021:

<sup>94</sup> ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>; acesso em 17/03/2020.



**Quadro 10 - Distribuição do bônus de assinatura pelos critérios da Lei nº 13.885/2019<sup>95</sup>**

UNIDADE FEDERADA		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		2020	2021	2020	2021
AC	Acre	R\$ 45.890.360,82	R\$ 28.032.675,66	R\$ 10.806.651,68	R\$ 6.601.372,40
AL	Alagoas	R\$ 58.345.188,76	R\$ 35.640.856,24	R\$ 34.857.143,08	R\$ 21.292.902,67
AM	Amazonas	R\$ 53.500.789,24	R\$ 32.681.596,86	R\$ 29.575.962,48	R\$ 18.066.830,34
AP	Amapá	R\$ 39.452.723,92	R\$ 24.100.168,18	R\$ 8.404.513,18	R\$ 5.133.997,38
BA	Bahia	R\$ 113.933.972,48	R\$ 69.597.929,50	R\$ 141.729.317,93	R\$ 86.577.048,64
CE	Ceará	R\$ 75.440.037,94	R\$ 46.083.449,28	R\$ 77.595.818,89	R\$ 47.400.333,85
DF	Distrito Federal	R\$ 9.597.417,20	R\$ 5.862.697,06	R\$ 2.886.139,92	R\$ 1.763.033,09
ES	Espírito Santo	R\$ 49.930.443,71	R\$ 30.500.608,60	R\$ 29.789.565,49	R\$ 18.197.312,30
GO	Goiás	R\$ 57.655.442,75	R\$ 35.219.516,64	R\$ 63.270.913,69	R\$ 38.649.794,21
MA	Maranhão	R\$ 84.076.455,18	R\$ 51.359.108,02	R\$ 76.209.318,09	R\$ 46.553.373,25
MG	Minas Gerais	R\$ 128.188.537,35	R\$ 78.305.500,90	R\$ 208.176.861,75	R\$ 127.167.325,35
MS	Mato Grosso do Sul	R\$ 38.100.797,18	R\$ 23.274.327,56	R\$ 23.412.672,72	R\$ 14.301.911,10
MT	Mato Grosso	R\$ 101.087.793,51	R\$ 61.750.687,46	R\$ 35.377.002,70	R\$ 21.610.465,13
PA	Pará	R\$ 105.775.744,17	R\$ 64.614.378,18	R\$ 67.874.882,66	R\$ 41.462.183,71
PB	Paraíba	R\$ 46.365.535,31	R\$ 28.322.941,68	R\$ 50.476.985,53	R\$ 30.834.470,21
PE	Pernambuco	R\$ 75.634.133,68	R\$ 46.202.014,98	R\$ 75.902.524,46	R\$ 46.365.964,70
PI	Piauí	R\$ 51.810.799,86	R\$ 31.649.246,64	R\$ 49.639.256,29	R\$ 30.322.733,28
PR	Paraná	R\$ 74.869.004,61	R\$ 45.734.626,74	R\$ 102.472.031,80	R\$ 62.596.265,97
RJ	Rio de Janeiro	R\$ 60.544.449,17	R\$ 36.984.300,76	R\$ 53.866.995,60	R\$ 32.905.298,40
RN	Rio Grande do Norte	R\$ 48.939.868,84	R\$ 29.895.504,10	R\$ 39.730.525,08	R\$ 24.269.866,34
RO	Rondônia	R\$ 41.308.540,39	R\$ 25.233.815,86	R\$ 18.274.897,86	R\$ 11.163.439,89
RR	Roraima	R\$ 33.638.258,82	R\$ 20.548.332,64	R\$ 9.952.716,41	R\$ 6.079.735,83
RS	Rio Grande do Sul	R\$ 68.488.217,61	R\$ 41.836.846,70	R\$ 116.581.134,77	R\$ 71.214.980,24
SC	Santa Catarina	R\$ 28.553.095,73	R\$ 17.441.999,96	R\$ 72.611.674,17	R\$ 44.355.709,45
SE	Sergipe	R\$ 44.298.117,10	R\$ 27.060.034,54	R\$ 24.698.303,85	R\$ 15.087.254,24
SP	São Paulo	R\$ 96.507.502,62	R\$ 58.952.762,00	R\$ 222.482.045,72	R\$ 135.905.818,04
TO	Tocantins	R\$ 42.749.549,10	R\$ 26.114.073,26	R\$ 28.026.921,25	R\$ 17.120.579,99
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 1.674.682.777,05</b>	<b>R\$ 1.023.000.000,00</b>	<b>R\$ 1.674.682.777,05</b>	<b>R\$ 1.023.000.000,00</b>

Fonte: Dados trabalhados a partir de dados da ANP<sup>96</sup>.

Essas receitas, no momento, não são distribuídas aos Estados e Municípios, dada a previsão, em atos normativos regulamentares editados pelo Governo Federal, posteriormente ratificada pela Lei nº 12.734/2012, de que o bônus de assinatura deve ser destinado exclusivamente à União. Por isso, a sua redistribuição, nos termos do acordo proposto, com base na aplicação analógica de escola político-normativa aprovada pelo Parlamento no contexto da edição da Lei nº 13.885/2019, também amplia os ganhos imediatos de Estados e Municípios.

#### **4.4.3.4. Ganhos consolidados entre 2020 e 2025.**

Se as precitadas expectativas (formuladas, para efeito de estimativa, de forma realista) de produção e de arrematação de novas áreas se confirmarem, e se, além disso, a União vier a assentir com a distribuição do bônus de assinatura pelos critérios da Lei nº 13.885/2019 (ou, não havendo acordo, o STF vir a reconhecer a inconstitucionalidade dos dispositivos que

<sup>95</sup> A ANP suspendeu temporariamente a 17ª Rodada de Concessão, prevista para ocorrer em 2020, em razão da pandemia do COVID-19, e com isso a arrecadação do bônus de assinatura desse leilão (estimada em R\$ 8 bilhões totais, sendo R\$ 1,2 bilhão a ser distribuído aos estados e R\$ 1,2 bilhão aos municípios) pode não ocorrer em 2020, conforme previsto em nossas projeções. No entanto, a tendência é que, com o fim da pandemia, as áreas sejam efetivamente ofertadas, num contexto em que o potencial de arrecadação estimado, se não puder se confirmar em 2020, certamente será experimentado em 2021.

<sup>96</sup> Esses montantes foram apurados mediante aplicação dos critérios definidos pela Lei nº 13.885/2019 aos valores estimados para a arrecadação do país com bônus de assinatura em 2020 (R\$ 11,16 bilhões) e 2021 (R\$ 6,82 bilhões).



destinam essa modalidade de participação governamental exclusivamente ao Ente Federal), os Estados (Quadro 11) e Municípios (Quadro 12) passariam a auferir (em valores estimados) os seguintes montantes entre 2020 e 2026<sup>97</sup>:

**Quadro 11 - Consolidado da distribuição dos recursos às unidades federadas pelo FPE**

UNIDADE FEDERADA		FPE ATUAL (Lei 9.478/1997)	FPE PÓS-ACORDO			
			2020	2021	2022-2025	2026
AC	Acre	R\$ 15.389.594,18	R\$ 64.454.293,12	R\$ 51.705.167,63	R\$ 31.955.389,76	R\$ 151.511.744,44
AL	Alagoas	R\$ 18.445.829,99	R\$ 80.875.609,08	R\$ 64.744.733,04	R\$ 39.761.923,61	R\$ 183.061.101,41
AM	Amazonas	R\$ 17.975.471,17	R\$ 75.503.622,24	R\$ 61.165.786,78	R\$ 38.992.908,66	R\$ 178.638.033,91
AP	Amapá	R\$ 13.785.954,69	R\$ 56.557.834,60	R\$ 46.546.898,38	R\$ 31.107.505,70	R\$ 138.205.748,13
BA	Bahia	R\$ 32.685.143,61	R\$ 153.793.310,79	R\$ 121.002.919,35	R\$ 70.124.836,08	R\$ 324.044.242,68
CE	Ceará	R\$ 25.037.611,43	R\$ 105.872.181,17	R\$ 85.197.177,98	R\$ 53.189.845,97	R\$ 247.698.259,68
DF	Distrito Federal	R\$ 2.533.605,83	R\$ 12.683.405,23	R\$ 9.837.650,72	R\$ 5.416.301,49	R\$ 25.098.995,74
ES	Espírito Santo	R\$ 9.342.800,78	R\$ 61.292.115,30	R\$ 45.111.310,91	R\$ 19.878.603,84	R\$ 92.459.543,27
GO	Goiás	R\$ 12.506.051,91	R\$ 72.688.277,01	R\$ 54.318.779,23	R\$ 25.692.473,26	R\$ 122.847.600,28
MA	Maranhão	R\$ 25.750.626,96	R\$ 115.627.752,13	R\$ 92.245.601,08	R\$ 56.022.359,15	R\$ 256.069.940,27
MG	Minas Gerais	R\$ 19.468.895,23	R\$ 151.789.768,46	R\$ 108.557.026,90	R\$ 41.034.156,77	R\$ 192.281.169,21
MS	Mato Grosso do Sul	R\$ 5.960.378,59	R\$ 45.352.779,02	R\$ 32.604.926,12	R\$ 12.700.818,53	R\$ 59.004.907,43
MT	Mato Grosso	R\$ 9.012.663,83	R\$ 111.684.381,10	R\$ 74.896.332,12	R\$ 17.278.625,49	R\$ 87.294.846,92
PA	Pará	R\$ 24.751.832,85	R\$ 135.721.616,96	R\$ 102.919.178,75	R\$ 51.857.768,29	R\$ 244.146.068,53
PB	Paraíba	R\$ 17.189.494,53	R\$ 67.229.101,85	R\$ 55.099.304,97	R\$ 36.363.232,06	R\$ 169.902.380,70
PE	Pernambuco	R\$ 24.035.329,45	R\$ 105.149.805,59	R\$ 84.537.370,07	R\$ 52.635.380,72	R\$ 239.357.417,64
PI	Piauí	R\$ 16.691.170,66	R\$ 72.185.139,54	R\$ 57.951.023,18	R\$ 35.912.382,41	R\$ 165.580.227,82
PR	Paraná	R\$ 9.511.065,47	R\$ 86.223.172,85	R\$ 60.054.956,77	R\$ 19.129.594,60	R\$ 93.017.723,40
RJ	Rio de Janeiro	R\$ 10.429.642,82	R\$ 72.687.552,74	R\$ 51.884.929,25	R\$ 19.371.614,17	R\$ 100.395.847,88
RN	Rio Grande do Norte	R\$ 14.221.139,45	R\$ 66.525.597,66	R\$ 52.895.969,78	R\$ 31.779.791,90	R\$ 142.258.831,92
RO	Rondônia	R\$ 13.279.395,28	R\$ 56.980.299,12	R\$ 44.755.678,45	R\$ 25.764.329,89	R\$ 128.927.290,10
RR	Roraima	R\$ 9.485.421,77	R\$ 45.148.886,14	R\$ 35.318.185,36	R\$ 20.054.283,67	R\$ 93.743.195,53
RS	Rio Grande do Sul	R\$ 5.334.287,24	R\$ 75.154.557,05	R\$ 50.646.898,60	R\$ 12.285.816,55	R\$ 53.726.021,55
SC	Santa Catarina	R\$ 5.659.773,71	R\$ 35.346.656,11	R\$ 26.060.198,00	R\$ 11.576.622,36	R\$ 55.545.417,47
SE	Sergipe	R\$ 13.820.701,04	R\$ 61.301.059,66	R\$ 49.184.255,99	R\$ 30.427.741,86	R\$ 137.795.916,45
SP	São Paulo	R\$ 2.533.605,83	R\$ 99.593.490,66	R\$ 62.927.715,66	R\$ 5.416.301,49	R\$ 25.098.995,74
TO	Tocantins	R\$ 13.998.068,38	R\$ 59.447.842,36	R\$ 47.157.921,25	R\$ 28.089.627,60	R\$ 136.835.706,78
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 388.835.556,68</b>	<b>R\$ 2.146.870.107,55</b>	<b>R\$ 1.629.327.896,29</b>	<b>R\$ 823.820.235,89</b>	<b>R\$ 3.844.547.174,89</b>

Fonte: Quadros 6, 7 e 8.

<sup>97</sup> Os valores "FPE/FPM ATUAL" correspondem ao montante recebido atualmente (baseado nos valores de 2018) pelo regime do fundo especial (contratos assinados antes de 2013). Os valores "PÓS-ACORDO" correspondem aos somatório: (i) para os anos de 2020 e 2021: (i.1) do montante atualmente recebido pelo regime do fundo especial (contratos assinados antes de 2013), (i.2) dos valores arrecadados pela produção do Campo de Mero e (i.3) da distribuição do bônus de assinatura (que depende do assentimento da União) com base nos critérios da Lei nº 13.885/2019; (ii) para os anos 2022 a 2025: (ii.1) do montante atualmente recebido pelo regime do fundo especial (contratos assinados antes de 2013) e (ii.2) dos valores arrecadados pela produção do Campo de Mero; e (iii) para 2026 e anos subsequentes: (iii.1) do montante atualmente recebido pelo regime do fundo especial (contratos assinados antes de 2013), (iii.2) dos valores arrecadados pela produção do Campo de Mero e (iii.3) dos valores arrecadados pelos novos campos que serão registrados nos blocos que tem fase de exploração prevista para se encerrar em 2025.



**Quadro 12 - Consolidado da distribuição dos recursos às unidades federadas pelo FPM**

UNIDADE FEDERADA		FPM ATUAL (Lei 9.478/1997)	FPM PÓS-ACORDO			
			2020	2021	2022-2025	2026
AC	Acre	R\$ 10.036.552,54	R\$ 21.383.484,54	R\$ 18.047.694,95	R\$ 12.856.092,55	R\$ 32.348.705,89
AL	Alagoas	R\$ 32.373.167,79	R\$ 68.955.963,98	R\$ 58.168.870,03	R\$ 41.378.766,94	R\$ 104.252.710,93
AM	Amazonas	R\$ 27.468.332,49	R\$ 58.523.065,61	R\$ 49.393.764,44	R\$ 35.185.535,70	R\$ 88.533.493,79
AP	Amapá	R\$ 7.805.594,25	R\$ 16.629.159,51	R\$ 14.033.037,08	R\$ 9.992.485,15	R\$ 25.152.215,54
BA	Bahia	R\$ 131.629.461,99	R\$ 280.377.687,77	R\$ 236.521.162,12	R\$ 168.258.764,98	R\$ 423.904.535,38
CE	Ceará	R\$ 72.066.217,78	R\$ 153.518.142,48	R\$ 129.528.406,77	R\$ 92.189.928,07	R\$ 232.154.214,84
DF	Distrito Federal	R\$ 2.680.469,02	R\$ 5.710.009,83	R\$ 4.817.682,45	R\$ 3.428.829,71	R\$ 8.634.735,41
ES	Espírito Santo	R\$ 27.666.713,82	R\$ 58.975.944,01	R\$ 49.829.333,82	R\$ 35.597.329,22	R\$ 89.330.576,03
GO	Goiás	R\$ 58.762.128,05	R\$ 125.219.418,08	R\$ 105.726.231,78	R\$ 75.390.747,08	R\$ 189.516.333,17
MA	Maranhão	R\$ 70.778.521,23	R\$ 150.768.624,48	R\$ 127.197.213,17	R\$ 90.509.158,60	R\$ 227.972.529,76
MG	Minas Gerais	R\$ 193.341.848,46	R\$ 411.840.699,82	R\$ 347.442.657,87	R\$ 247.208.816,59	R\$ 622.710.053,58
MS	Mato Grosso do Sul	R\$ 21.744.248,53	R\$ 46.324.663,75	R\$ 39.093.185,94	R\$ 27.838.301,16	R\$ 70.069.159,54
MT	Mato Grosso	R\$ 32.855.981,39	R\$ 70.016.727,43	R\$ 59.120.822,74	R\$ 42.164.733,83	R\$ 105.976.380,15
PA	Pará	R\$ 63.038.010,88	R\$ 134.317.582,60	R\$ 113.384.154,16	R\$ 80.805.930,02	R\$ 203.235.974,28
PB	Paraíba	R\$ 46.879.915,50	R\$ 99.855.072,56	R\$ 84.232.941,30	R\$ 59.917.026,68	R\$ 150.965.428,25
PE	Pernambuco	R\$ 70.493.590,21	R\$ 150.087.671,15	R\$ 126.492.046,45	R\$ 89.758.573,30	R\$ 226.668.562,18
PI	Piauí	R\$ 46.101.884,17	R\$ 98.202.938,30	R\$ 82.848.262,05	R\$ 58.949.173,37	R\$ 148.486.511,88
PR	Paraná	R\$ 95.169.712,32	R\$ 202.745.085,57	R\$ 171.082.283,64	R\$ 121.802.323,00	R\$ 306.637.344,42
RJ	Rio de Janeiro	R\$ 50.028.348,08	R\$ 106.677.011,48	R\$ 90.191.937,56	R\$ 64.544.930,26	R\$ 161.708.098,69
RN	Rio Grande do Norte	R\$ 36.899.264,86	R\$ 78.602.529,78	R\$ 66.316.661,76	R\$ 47.194.325,99	R\$ 118.858.684,79
RO	Rondônia	R\$ 16.972.599,66	R\$ 36.157.041,45	R\$ 30.509.340,43	R\$ 21.719.201,43	R\$ 54.682.743,56
RR	Roraima	R\$ 9.243.470,06	R\$ 19.701.411,23	R\$ 16.641.504,35	R\$ 11.880.066,98	R\$ 29.832.385,47
RS	Rio Grande do Sul	R\$ 108.273.378,24	R\$ 230.649.345,24	R\$ 194.608.991,94	R\$ 138.514.645,17	R\$ 348.799.111,70
SC	Santa Catarina	R\$ 67.437.251,12	R\$ 143.669.629,56	R\$ 121.240.575,25	R\$ 86.332.480,47	R\$ 217.306.563,00
SE	Sergipe	R\$ 22.938.263,55	R\$ 48.859.218,43	R\$ 41.215.818,63	R\$ 29.318.865,23	R\$ 73.868.694,48
SP	São Paulo	R\$ 206.627.622,34	R\$ 440.194.288,38	R\$ 371.456.880,09	R\$ 264.474.501,76	R\$ 665.778.867,09
TO	Tocantins	R\$ 26.029.678,40	R\$ 55.414.360,55	R\$ 46.693.105,54	R\$ 33.115.372,69	R\$ 83.669.231,14
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 1.555.342.226,71</b>	<b>R\$ 3.313.376.777,58</b>	<b>R\$ 2.795.834.566,32</b>	<b>R\$ 1.990.326.905,93</b>	<b>R\$ 5.011.053.844,93</b>

Fonte: Quadros 6, 7 e 8.

Os quadros evidenciam que o acordo trará ganhos substantivos para as unidades federadas (tanto para impactados quanto para não impactados) já nos próximos anos, sem que haja quebra do arranjo federativo construído na Constituição, tampouco colapsos nas finanças de algumas das unidades federadas impactadas, como o quis fazer, originalmente, a Lei nº 12.734/2012.

**4.5. A adesão do acordo proposto também atende aos interesses do Ente Federal.**

Como parte dos ganhos adicionais que a proposta de acordo procura conferir às unidades federadas não impactadas (em especial a redistribuição de parte dos bônus de assinatura) pressupõe a redução dos montantes de recursos atualmente destinados à União, eventual composição do litígio também precisará contar com o seu assentimento. Todavia, nem mesmo com essas reduções tornam o acordo proposto pouco atrativo para o Ente Federal.

Em primeiro lugar porque já há precedente da disponibilidade dos bônus de assinatura (em favor dos Estados e Municípios) por parte da União, que abriu mão de 33% dos valores que lhe seriam repassados por ocasião do leilão da produção excedente da cessão onerosa.

Em segundo lugar porque a proposta de acordo utiliza os mesmos critérios de distribuição empregados naquela oportunidade, gravados na Lei nº 13.885/2019, cuja edição somente foi possível em razão de consenso firmado entre o Parlamento e o Governo Federal.

Em terceiro lugar porque o acordo cogitado também teria a funcionalidade de prevenir a necessidade de devolução dos bônus de assinatura recebidos pela União anteriormente à sua





celebração<sup>98</sup>.

Em quarto lugar porque a resolução do conflito de igual modo tem a potencialidade de destravar o desenvolvimento.

Quanto a esse último aspecto, destacamos, em estudo anterior<sup>99</sup>, que as perdas que seriam experimentadas por RJ, SP, ES e seus respectivos Municípios impactados caso os critérios de distribuição introduzidos pela Lei nº 12.734/2012 venham a ser aplicados (apuradas pela FIPE em estudo disponibilizado encomendado pelo ES<sup>100</sup>) podem induzir, em concreto:

- a)** desestímulo aos investimentos no segmento, dado o risco de renúncia dos incentivos (REPETRO-SPED ESTADUAL e REPETRO-INDUSTRIALIZAÇÃO ESTADUAL) concedidos pelos Estados-Membros (com destaque para a posição de RJ, SP e ES, que detém 93% da produção nacional) sobre as aquisições de bens de capital empregados na atividade de exploração e produção de petróleo e gás, visto que ancorados na expectativa de elevação da sua arrecadação com *royalties*/participação especial (justificativa econômico-financeira que cairia por terra com a redistribuição imposta pela lei impugnada);
- b)** queda da produção nacional e (por consequência) da arrecadação das rendas de petróleo e gás;
- c)** baixo desempenho na arrecadação com tributos incidentes sobre a cadeia de petróleo e gás, com comprometimento das finanças de todos os Entes da Federação (União, Estados e Municípios);
- d)** redução do número de empregos e da renda oriunda do segmento, com impacto sobre outros setores da economia nacional.

## 5. À GUIA DE CONCLUSÃO.

Estamos convencidos de que, observados esses parâmetros, é viável a obtenção, em concreto, de consenso que possa orientar a resolução do conflito encartado nas ADINs nº 4.916, 4.917, 4.918, 4.920 e 5.038 pelo método autocompositivo, conforme sugeriu a Presidência do STF na reunião mencionada no capítulo introdutório.

Todavia, considerando as naturais dificuldades impostas pelo distanciamento no enfrentamento da pandemia da COVID-19 à realização de reuniões e audiências para a discussão do acordo proposto, quer no âmbito da comissão instituída pelo COMPEG, quer em audiência a ser designada pela Ministra Carmen Lúcia, sugerimos, com o propósito de procurar viabilizar a instrumentalização das discussões:

- a)** que a proposta anteriormente delineada seja encaminhada ao STF, mediante petições dirigidas à Ministra Carmen Lúcia (Relatora do processo), com a subsequente comunicação da sua protocolização ao Ministro Dias Toffoli (Presidente do STF);
- b)** que os processos, com julgamento marcado para o dia 29/04/2020, sejam retirados de pauta pela Presidência do STF, como forma viabilizar a discussão da proposta pelos interessados;

<sup>98</sup> Somente nos últimos cinco anos, o Ente Federal recebeu, sem necessária cobertura legislativa, um total de R\$ 59.708.910.264,51 em bônus de assinatura, excluídos desse cômputo os R\$ 69.960.000.000,00 relativos ao leilão do excedente da cessão onerosa (repartidos entre as unidades federadas pela Lei nº 13.885/2019).

<sup>99</sup> MADUREIRA, Claudio; SOUZA, Luiz Claudio Nogueira de; ALTENERATH, Kelen Carolina. *Redistribuição dos royalties de petróleo: aspectos econômicos da aplicação da Lei nº 12.734/2012*, cit., p. 59-68.

<sup>100</sup> FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. Estudo sobre os impactos econômicos da aplicação Lei nº 12.734/2012 sobre RJ, SP, ES e seus respectivos Municípios produtores de petróleo e gás, cit.



**c)** que as unidades federadas, entidades classistas e demais instituições que se habilitaram nos autos das precitadas ações diretas como parte ou *amicus curiae* sejam intimadas a se manifestar sobre os seus termos em prazo razoável a ser fixado pela Ministra Relatora, com a ressalva (expressa nas respectivas intimações) no sentido de que:

**c.1)** se não houver objeções motivadas, a proposta será imediatamente conduzida ao Plenário do STF para homologação;

**c.2)** havendo objeção, a proposta será encaminhada para debate na comissão instituída no âmbito do CONPEG, com a retirada do processo de pauta por prazo razoável a ser definido pelo Ministro Presidente;

**c.3)** se não houver consenso, ou se a nova proposta que resultar das deliberações na referida comissão for objeto de objeções motivadas veiculadas (após nova rodada de intimações) pelas unidades federadas, entidades classistas e demais instituições que se habilitaram nos processos na condição de partes ou *amicus curiae*, os autos serão imediatamente conduzidos ao Plenário do STF para julgamento na primeira sessão disponível ou em sessão extraordinária designada para essa finalidade.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/resultados>>; acesso em 10/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/17-rodada-licitacao>>; acesso em 17/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/concessao-de-blocos-exploratorios-1/15-rodada-de-licitacao-de-blocos>>; acesso em 17/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<https://relatoriosbid.anp.gov.br/ResumoGeral/ResumoGeralDesktop/33>>; acesso em 17/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/7-e-8-rodadas-de-partilha-de-producao-pre-sal-2020-2021>>; acesso em 17/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/4-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>; acesso em 17/03/2020.

ANP. Disponível na internet: <<http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao/5-rodada-de-partilha-de-producao-pre-sal>>; acesso em 17/03/2020.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FISHER, Roger; URY, Willian; PATTON, Bruce. *Como chegar ao sim: como negociar acordos sem fazer concessões*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – FIPE. Estudo sobre os impactos econômicos da aplicação Lei nº 12.734/2012 sobre RJ, SP, ES e seus respectivos Municípios produtores de petróleo e gás. Disponível na internet:



<<https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/publicacoesnupetro.php>>; acesso em 09/01/2020.

GRAU, Eros Roberto. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MADUREIRA, Claudio. *Advocacia Pública*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MADUREIRA, Claudio. *Fundamentos do Novo Processo Civil Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MADUREIRA, Claudio. *Royalties de petróleo e federação*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MADUREIRA, Claudio; SOUZA, Luiz Claudio Nogueira de; ALTENERATH, Kelen Carolina. *Redistribuição dos royalties de petróleo: aspectos econômicos da aplicação da Lei nº 12.734/2012*. Serra: Milfontes, 2020. Disponível na internet: <<https://internet.sefaz.es.gov.br/downloads/arquivos/nupetro/redistribuicaodosroyaltiesdepetroleo.pdf>>; acesso em 31/01/2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem e administração pública: contribuição para o sepultamento do tema. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo: Malheiros, n. 54, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional*. 5ª ed. São Paulo Saraiva, 2005.

MITIDIERO, Daniel. *Cortes Superiores e Cortes Supremas: do controle à interpretação da jurisprudência ao precedente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <[https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p\\_materia=980889](https://www.agenciapetrobras.com.br/Materia/ExibirMateria?p_materia=980889)>; acesso em 16/03/2020.

PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. Disponível na internet: <<https://www.investidorpetrobras.com.br/esp/5134/ApresentacaoPRESALPetrobrasRioOilandGasPortugues.pdf>>; acesso em 16/03/2020.

SARMENTO, Daniel (Org.). *Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ZANETI JÚNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2016.