ROYALTIES DO PRÉ-SAL E CONSENSUALISMO FEDERATIVO

Claridê Chitolina Taffarel
Guilherme Estima Giacobbo
Ricardo Hermany

EDITORA
ILUSTRAÇÃO

Claridê Chitolina Taffarel
Guilherme Estima Giacobbo
Ricardo Hermany

ROYALTIES DO PRÉ-SAL E CONSENSUALISMO FEDERATIVO

Editora Ilustração
Santo Ângelo – Brasil
2025

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0

Imagem da capa: Chegada da plataforma P-55 à Bacia de Campos, no Rio de Janeiro
Revisão: Keila Mariana de O. Pacheco

CATALOGAÇÃO NA FONTE

T124r Taffarel, Claridê Chitolina
Royalties do pré-sal e consensualismo federativo / Claridê Chitolina Taffarel, Guilherme Estima Giacobbo, Ricardo Hermany. - Santo Ângelo : Ilustração, 2025.
185 p. ; 23 cm

ISBN 978-65-6135-123-2
DOI 10.46550/978-65-6135-123-2

1. Petróleo - Royalties - Brasil. 2. Petróleo - Legislação - Brasil. I. Giacobbo, Guilherme Estima II. Hermany, Ricardo III. Título

CDU: 665.6:34

Responsável pela catalogação: Fernanda Ribeiro Paz - CRB 10/ 1720

E-mail: eilustracao@gmail.com

www.editorailustracao.com.br

Conselho Editorial

EDITORA
ILUSTRAÇÃO

Dra. Adriana Maria Andreis	UFFS, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Adriana Mattar Maamari	UFSCAR, São Carlos, SP, Brasil
Dra. Berenice B. Rossner Wbatuba	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Clemente Herrero Fabregat	UAM, Madri, Espanha
Dr. Daniel Vindas Sánches	UNA, San Jose, Costa Rica
Dra. Denise T. Girardon dos Santos	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Domingos Benedetti Rodrigues	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Edemar Rotta	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dr. Edivaldo José Bortoleto	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Elizabeth Fontoura Dorneles	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Evaldo Becker	UFS, São Cristóvão, SE, Brasil
Dr. Glaucio Bezerra Brandão	UFRN, Natal, RN, Brasil
Dr. Gonzalo Salerno	UNCA, Catamarca, Argentina
Dr. Héctor V. Castanheda Midence	USAC, Guatemala
Dr. José Pedro Boufleuer	UNIJUÍ, Ijuí, RS, Brasil
Dra. Keiciane C. Drehmer-Marques	UFSC, Florianópolis, RS, Brasil
Dr. Luiz Augusto Passos	UFMT, Cuiabá, MT, Brasil
Dra. Maria C. Leandro Ferreira	UFRGS, Porto Alegre, RS, Brasil
Dra. Neusa Maria John Scheid	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dra. Odete Maria de Oliveira	UNOCHAPECÓ, Chapecó, SC, Brasil
Dra. Rosângela Angelin	URI, Santo Ângelo, RS, Brasil
Dr. Roque Ismael da Costa Güllich	UFFS, Cerro Largo, RS, Brasil
Dra. Salete Oro Boff	ATITUS, Passo Fundo, RS, Brasil
Dr. Tiago Anderson Brutti	UNICRUZ, Cruz Alta, RS, Brasil
Dr. Vantoir Roberto Brancher	IFFAR, Santa Maria, RS, Brasil

Este livro foi avaliado e aprovado por pareceristas *ad hoc.*

SUMÁRIO

NOTA DO EDITOR 11

PREFÁCIO 13

INTRODUÇÃO 19

1 *ROYALTIES* DO PRÉ-SAL E O TENSIONAMENTO FEDERATIVO MULTINÍVEL 25

1.1 Histórico dos *royalties* no Brasil..... 28

1.2 Regras de distribuição de *royalties* no Brasil..... 41

1.3 *Royalties* do pré-sal e a interface com a autonomia financeira local 63

2 A JUDICIALIZAÇÃO DA PARTILHA DOS *ROYALTIES* NO STF: DESAFIOS E IMPASSES FEDERATIVOS 79

2.1 O cenário pós-pré-sal e o estopim da judicialização da Lei 12.734/2012 81

2.1.1 O julgamento da ADI 4.846 – Espírito Santo: como o STF decidiu em um caso análogo..... 87

2.2 A argumentação nos autos do controle concentrado de constitucionalidade..... 92

2.3 As intercorrências do STF para o julgamento das ADIS dos *royalties* e as consequências para o federalismo fiscal brasileiro 108

2.4 A posição do Tribunal de Contas da União acerca da disputa federativa dos *royalties* 113

3 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A BUSCA PELO CONSENSUALISMO: OS NOVOS HORIZONTES DA DISPUTA INTERFEDERATIVA..... 123

3.1 Práticas consensuais no Supremo Tribunal Federal 126

3.2 Exemplos paradigmáticos relacionados ao Nusol 133

3.3 A busca por um consenso federativo: o federalismo cooperativo e a prática do consensualismo..... 145

CONSIDERAÇÕES FINAIS 175

REFERÊNCIAS 181

NOTA DO EDITOR

Nesta edição, pensando na acessibilidade e na experiência de leitura, especialmente para o público com mais de 60 anos, esta edição adota a fonte Verdana, reconhecida por sua alta legibilidade em ambientes digitais e impressos. Desenvolvida com foco na clareza visual, mesmo em tamanhos reduzidos, a Verdana possui letras amplas, espaçamento generoso entre os caracteres e traços simples, o que evita confusões frequentes – como entre o "l" (ele minúsculo) e o "1" (número um), ou entre o "O" e o "0".

Essa escolha busca reduzir o esforço visual de leitura, algo fundamental diante das alterações naturais da visão ao longo do tempo, como a presbiopia e a diminuição do contraste. Por ser uma fonte sem serifa e de desenho limpo, a Verdana garante maior conforto tanto na leitura em papel quanto em meios digitais, contribuindo para uma experiência mais fluida, acessível e inclusiva.

PREFÁCIO

Desde sempre, o professor Ricardo Hermany, nas suas regulares estadas de estudo, investigação e ensino na Europa e particularmente em Portugal, me tem chamado a atenção para a questão dos *royalties* no Brasil, lutando sempre para que se faça justiça neste domínio, desde logo, justiça na distribuição de modo equitativo dessa riqueza pelos Estados e Municípios brasileiros. É assim natural esta obra que agora surge, na qual o acompanham os investigadores Claridê Chitolina Taffarel e Guilherme Estima Giaccobo, que tenho também o gosto de conhecer de perto, porque frequentaram a Universidade do Minho, no mestrado em Direito das Autarquias Locais, apreciando muito as suas elevadas qualidades científicas.

Sabem os autores as minhas preocupações pela defesa da nossa "casa comum" e como temo a exploração desenfreada dos seus recursos, nomeadamente os minerais. Sabem também como considero que nós europeus temos muito pouca autoridade para exigir do Brasil e da América em geral o cuidado com o nosso Planeta, que nós europeus não tivemos, nem temos.

Exploramos sem olhar a limites – e continuamos a explorar – recursos minerais, florestais e outros e depois queremos que os demais não procedam como nós. Temos de fazer profunda autocrítica, mudar de rumo e fazer ligação com todos os países em busca de melhor vida para os seus habitantes, cooperando e cuidando da saúde da nossa generosa Mãe Terra.

Por isso, também na exploração do petróleo que ela guarda no seu seio, devem observar-se limites e, de-

pois, dar bom e justo destino aos proveitos que resultam dessa actividade.

É desse destino que cuida esta obra e há, já na parte final dela, um trecho que resume quase tudo:

> É imperativo que os *royalties* do petróleo sejam compreendidos como um patrimônio nacional, cujos benefícios devem ser compartilhados de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do território e a redução das desigualdades. A superação dos desafios inerentes à sua distribuição exige não apenas a readequação legislativa, mas também o fortalecimento das capacidades institucionais locais e a criação de mecanismos de *accountability* que assegurem a aplicação eficiente e transparente desses recursos na promoção do bem-estar social.

Acompanhemos, entretanto, com algum detalhe o desenvolvimento do presente livro. Ele dedica-se a uma análise minuciosa e crítica do regime dos *royalties* petrolíferos no Brasil, com especial atenção às tensões federativas que emergem da exploração dos recursos do pré-sal e à complexa disputa pela repartição dessas receitas entre União, Estados e Municípios. A matéria revela-se de particular relevância não apenas pela sua actualidade, mas sobretudo pelas profundas implicações que comporta para a justiça fiscal, a autonomia dos Entes subnacionais e a sustentabilidade do pacto federativo brasileiro.

Num país marcado por desigualdades históricas e por um modelo de federalismo muito caracterizado pela dependência das transferências intergovernamentais, os *royalties* surgem não só como um instrumento de grande potencial redistributivo, mas também como fomentador de disputas jurídicas, políticas e institucionais. Ao longo desta obra, o leitor é conduzido por uma reflexão que articula dados empíricos, fundamentos constitucionais e

interpretações jurisprudenciais, iluminando os desafios que envolvem a conformação de um modelo mais equitativo e racional de partilha dos rendimentos provenientes da exploração de bens da União.

Cumpre assinalar que a análise aqui desenvolvida não se limita a uma exposição meramente descritiva dos fenómenos jurídicos, procurando penetrar nas causas estruturais que fizeram com que o actual regime se transformasse numa fonte de tensões federativas. Com efeito, a repartição dos *royalties*, que deveria constituir um instrumento de harmonização e solidariedade intergovernamental, tem-se afirmado como um factor de aprofundamento das disparidades regionais e de incentivador das disputas entre Entes federados.

A estrutura do livro organiza-se em três capítulos principais que são complementares entre si. No capítulo inicial, procede-se a uma contextualização histórica e normativa da figura dos *royalties* no ordenamento jurídico brasileiro, desde as primeiras concessões do século XIX até o regime actualmente vigente. Mediante análise da origem, natureza jurídica e regras de distribuição dos *royalties*, demonstra-se como o actual modelo tem contribuído para uma concentração de recursos em poucos Entes erroneamente designados como produtores, em prejuízo de uma lógica federativa mais solidária. Dá-se particular destaque ao papel da confrontação geográfica e à crítica dos critérios de distribuição adoptados, que resultam frequentemente numa verdadeira "lotaria territorial".

Sustenta-se neste capítulo que a primazia dada ao critério da proximidade geográfica não encontra justificação técnica ou jurídica suficiente numa época em que a exploração petrolífera se desenvolve a centenas de quilómetros da costa. Mais do que isso, demonstra-se

que tal critério reforça assimetrias regionais que contradizem os próprios fundamentos da República Federativa do Brasil.

No capítulo segundo, explora-se a dimensão contenciosa do tema, com particular atenção à suspensão dos efeitos da Lei 12.734/2012 pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e nas consequências dessa decisão para o federalismo fiscal brasileiro. Analisam-se os argumentos dos Estados dito produtores, que reivindicam os *royalties* como compensações territoriais, bem como a actuação da Confederação Nacional de Municípios, que defende uma distribuição nacional orientada pela equidade e pela redução das desigualdades regionais.

Particular atenção é dispensada ao facto de a decisão liminar monocrática proferida ter produzido efeitos que, na prática, perpetuam um modelo de distribuição que privilegia Entes já beneficiados pela exploração petrolífera. Demonstra-se como a paralisia decisória do Supremo Tribunal Federal, que se prolonga há mais de uma década, tem impedido a efectivação de uma reforma distributiva que atendesse aos princípios da federação cooperativa e da solidariedade intergovernamental.

Já no derradeiro capítulo, apresenta-se uma muito interessante alternativa à via exclusivamente judicial: a mediação institucional e o consensualismo federativo. Por intermédio da análise das práticas do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol), demonstra-se como o STF tem experimentado instrumentos dialógicos para a resolução de controvérsias estruturantes, propondo-se uma transição do federalismo litigioso para um federalismo cooperativo, orientado pelo princípio da subsidiariedade e pela eficiência na gestão dos recursos públicos.

Este capítulo final reveste-se de particular importância porque propõe caminhos concretos para a superação do impasse que tem caracterizado a discussão sobre os *royalties* petrolíferos. Sustenta-se que a via consensual não apenas permite uma solução mais célere e eficiente, mas também contribui para a preservação das relações federativas e para a consolidação de uma cultura jurídica orientada pela cooperação e pelo diálogo institucional.

A originalidade desta obra reside na sua abordagem integrada e transdisciplinar, que combina fundamentos de Direito Constitucional, Finanças Públicas, Ciência Política e Gestão Pública. Mais do que uma exposição teórica, o livro propõe caminhos concretos para a superação das disfunções actuais do modelo de distribuição dos *royalties*, oferecendo argumentos sólidos para reformadores institucionais, acadêmicos, gestores públicos e operadores do Direito.

Ao contribuir para o debate sobre a repartição de competências e receitas no seio do federalismo brasileiro, esta obra reforça a premência de uma reforma que assegure não apenas maior justiça na partilha dos recursos do petróleo, mas também a promoção do desenvolvimento regional, a protecção do interesse público e a preservação da sustentabilidade intergeracional, devendo dar-se, como resulta do que dissemos no início, uma muito particular atenção a este aspecto.

Ao fim, e com igual relevo, o espaço para além da academia que os autores assumem irá contribuir para a mobilização em torno do tema: Claride Chitolina Taffarel, na condição de vice-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, no Rio Grande do Sul; Guilherme Estima Giacobbo na atuação junto à Procuradoria Jurídica do Município de Rio Grande; e Ricardo Hermany, como advogado

da Confederação Nacional de Municípios nas ações dos *royalties* no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Contas da União.

É necessária, sim, a plena compreensão de que os *royalties* decorrentes de um recurso finito como o petróleo deve, de facto, refletir na melhoria dos indicadores sociais do Brasil e não no enriquecimento injustificado de poucos Entes subnacionais. Este constante diálogo entre os diferentes espaços de gestão, tanto aqui em Portugal, quanto no Brasil, é essencial para uma efectiva autonomia dos Entes locais e o fortalecimento da própria democracia.

Braga, Portugal, em 14 de julho de 2025.

António Cândido de Oliveira

Professor Catedrático da Universidade do Minho, Portugal.

INTRODUÇÃO

A exploração de recursos naturais, especialmente o petróleo, tem sido, ao longo da história brasileira, um ponto nodal de discussões econômicas, sociais e políticas, com repercussões profundas no arranjo federativo do país. Considerado um bem da União, nos termos do art. 20 da Constituição Federal de 1988, a extração de hidrocarbonetos gera receitas vultosas que, em tese, deveriam impulsionar o desenvolvimento nacional e regional equitativo. Contudo, a forma como esses recursos são alocados e distribuídos tem se revelado um foco perene de atrito, evidenciando a tensão intrínseca entre o princípio da compensação territorial e a busca por uma repartição mais equitativa entre todos os Entes federados.

O cerne desta obra é aprofundar-se na temática dos *royalties* do petróleo no Brasil, examinando a evolução histórica de sua regulamentação, as complexas regras de sua distribuição e os impactos diretos e indiretos que esses recursos exercem sobre a autonomia financeira dos Municípios. O estudo perpassa as camadas da legislação, as disputas jurídicas e os desafios práticos enfrentados pelos gestores locais, considerando a volatilidade inerente ao mercado de petróleo e a imperatividade de um planejamento de longo prazo que assegure o uso sustentável dessas receitas.

A relevância desta investigação reside na compreensão de como a riqueza proveniente da exploração petrolífera pode, de fato, transubstanciar-se em um vetor de desenvolvimento sustentável e equidade regional, mitigando as profundas desigualdades que caracterizam

a federação brasileira. Historicamente, a trajetória legal dos *royalties* no Brasil – embora o termo "royalty" tenha sido formalmente introduzido apenas pela Lei 9.478/1997 – remonta ao século XIX, com os primeiros registros de concessões para exploração de betume.

Períodos subsequentes – com a criação da Petrobras em 1953, sob um regime de monopólio estatal, e a Emenda Constitucional 9/1995, que permitiu a participação privada – moldaram o arcabouço regulatório, estabelecendo os critérios para a cobrança e a distribuição dessas compensações financeiras. Inicialmente concebidos como "indenizações" à União pela exploração de seu patrimônio mineral, os *royalties* evoluíram para o conceito de compensação pela extração de um recurso natural finito, de propriedade da União, e não por danos ambientais, tese frequentemente refutada na literatura especializada.

A distribuição desses recursos sempre esteve marcada por tensões entre os Entes federados. A Lei 7.453/1985 foi um marco ao destinar parcelas dos *royalties* da produção *offshore* a Estados e Municípios produtores, além de criar um fundo especial para distribuição entre todos os Entes federados. No entanto, a aprovação da Lei 12.734/2012, que buscou uma redistribuição mais equitativa, foi imediatamente judicializada pelo Estado do Rio de Janeiro através da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, cujos efeitos foram suspensos por medida cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF) desde março de 2013.

A prolongada suspensão da Lei 12.734/2012, que já perdura por mais de uma década, tem gerado perdas financeiras substanciais para a maioria dos Municípios brasileiros, estimadas em R$ 240 bilhões desde 2013. Enquanto isso, Estados e Municípios dito produtores

no caso da extração em alto mar, como Rio de Janeiro, Maricá e Niterói, têm visto suas receitas de *royalties* e participações especiais crescerem exponencialmente, resultando em uma hiperconcentração de recursos que acentua as desigualdades regionais. Por exemplo, Maricá e Niterói, juntos, recebem cerca de R$ 6,5 bilhões por ano, 30 vezes mais do que em 2012, representando 40% de todos os *royalties* municipais em 2024.

Um dos principais pontos de controvérsia reside na interpretação da natureza jurídica dos *royalties*. Estados confrontantes frequentemente os associam a uma compensação por danos ambientais ou socioeconômicos, ou a um pacto federativo original que compensaria a exoneração do ICMS sobre combustíveis na origem. No entanto, esta obra, alinhada à jurisprudência e à doutrina majoritária, defende que os *royalties* são uma compensação pela exploração de um recurso natural finito pertencente à União, e não uma reparação por danos, para os quais o sistema tributário já prevê outros mecanismos.

O critério atual de "confrontação", definido por linhas geodésicas ortogonais e paralelas, é amplamente criticado por ser obsoleto e desprovido de lógica socioeconômica, resultando em uma "loteria geográfica" que privilegia Municípios pela mera proximidade com os campos, sem correlação com impactos reais. Auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU) corroboram essa visão, apontando que os critérios de distribuição vigentes são "obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas". O próprio IBGE, responsável por traçar essas linhas, reconhece que uma redefinição com tecnologias atuais resultaria em uma "profunda reconfiguração dos beneficiários", gerando insegurança jurídica.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) emerge como um ator central nessa disputa, defendendo a constitucionalidade da Lei 12.734/2012 e uma redistribuição mais equitativa dos recursos. A entidade argumenta que os *royalties*, como bens da União, devem beneficiar toda a Nação, em consonância com os objetivos constitucionais de redução das desigualdades sociais e regionais. A CNM tem combatido ativamente a concentração de recursos e a "preguiça fiscal" observada em Municípios superbeneficiados, que gastam sem melhorias significativas nos serviços públicos, caracterizando o fenômeno do "dinheiro desaparecido".

A judicialização do tema – com bilhões de reais em disputa e o desvio de vultosos recursos para honorários advocatícios – agrava a situação de insegurança jurídica e ineficiência administrativa. O TCU, em seu Acórdão 2.385/2024-Plenário, rejeitou os embargos do Estado do Rio de Janeiro, reforçando que a resolução do impasse dos *royalties* deve ocorrer no âmbito da conciliação perante do STF, fornecendo subsídios técnicos que atestam as falhas do modelo atual.

A autonomia municipal, um pilar da federação brasileira, é cronicamente fragilizada pela dependência financeira da União. A maior parte das receitas municipais advém de transferências intergovernamentais, limitando a capacidade de autogestão e o desenvolvimento de políticas públicas adaptadas às realidades locais. A redistribuição equitativa dos *royalties*, especialmente via FPM, é vista como uma oportunidade de fortalecer essa autonomia, permitindo investimentos em áreas essenciais e promovendo a inclusão de Municípios historicamente marginalizados.

Nesse cenário, o princípio da subsidiariedade, embora não expressamente positivado na Constituição, en-

contra respaldo no federalismo cooperativo brasileiro. Ele preconiza que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo do cidadão, ou seja, no Município, desde que haja capacidade institucional e recursos para tal. A aplicação da subsidiariedade nos *royalties* implica reconhecer a eficácia dos Municípios em identificar e atender às necessidades locais, desde que dotados de recursos suficientes, contribuindo para uma governança mais eficiente, democrática e responsiva.

A experiência internacional aponta que o Brasil é uma exceção ao descentralizar receitas da exploração *offshore* diretamente para os Municípios, sendo que a maioria dos países concentra esses recursos em esferas federais ou estaduais. A "jabuticaba" brasileira, como é denominada essa particularidade, tem produzido distorções alocativas e ineficiências econômicas na aplicação de um recurso escasso e nacional. A persistência dessa situação perpetua um modelo desequilibrado e ineficiente, com elevado custo social e econômico para o país.

Em face da complexidade do tema e da necessidade de uma solução que transcenda os impasses atuais, o STF tem buscado incentivar práticas consensuais, como a mediação, por intermédio do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol). Essa abordagem busca promover o diálogo interinstitucional e a construção de soluções legítimas e duradouras para conflitos estruturais, alinhando-se aos princípios do federalismo cooperativo e da democracia deliberativa.

O livro, portanto, busca contribuir para o debate acerca da autonomia municipal, a justiça fiscal e a construção de um federalismo mais equilibrado e cooperativo no Brasil. Ao expor as distorções do modelo atual de distribuição de *royalties*, os argumentos dos diversos atores envolvidos e as possibilidades de soluções consen-

suais, esta obra almeja fornecer *insights* valiosos para formuladores de políticas públicas, acadêmicos e para a sociedade em geral, na busca por um desenvolvimento equitativo e sustentável no país.

Finalmente, a presente obra destaca a imperatividade de uma revisão profunda nos critérios de partilha dos *royalties* do petróleo, não apenas para corrigir iniquidades históricas e regionais, mas para garantir a efetividade da autonomia municipal e a sustentabilidade do pacto federativo brasileiro. A capacidade de transformar a riqueza do pré-sal em prosperidade compartilhada dependerá de uma atuação política e jurídica coesa, capaz de superar os interesses imediatos em prol de um futuro mais justo para todas as gerações de brasileiros.

Capítulo 1

ROYALTIES DO PRÉ-SAL E O TENSIONAMENTO FEDERATIVO MULTINÍVEL

A exploração de recursos naturais no Brasil, com especial destaque para o petróleo, representa um fenômeno de intrincada complexidade, cujas dimensões econômicas, sociais e políticas se entrelaçam para moldar o arcabouço federativo e a autonomia dos Entes subnacionais. A materialidade dessas receitas – teoricamente destinadas a impulsionar o desenvolvimento nacional e regional equitativo – tem, paradoxalmente, catalisado um atrito perene no pacto federativo brasileiro. Essa tensão subjacente se manifesta como uma polarização entre o princípio da compensação territorial, o qual historicamente privilegiou as áreas diretamente impactadas pela produção, e a imperativa busca por uma distribuição mais equitativa entre todos os Entes federados, configurando uma marca indelével do debate nacional.

Este capítulo, portanto, propõe um mergulho aprofundado na temática dos *royalties* do petróleo no Brasil, buscando desvelar a evolução histórica de sua regulamentação, as complexas regras que governam sua distribuição e os impactos diretos e indiretos que esses recursos exercem acerca da autonomia financeira dos Municípios. A análise transversal perpassará as camadas da legislação, as nuances das disputas jurídicas e os desafios práticos enfrentados pelos gestores locais, em um contexto de notória volatilidade do mercado de petróleo,

que impõe a necessidade premente de um planejamento de longo prazo para garantir o uso sustentável dessas receitas.

A relevância da investigação reside, fundamentalmente, na compreensão de como a riqueza gerada pela exploração petrolífera pode, de fato, transubstanciar-se em um vetor de desenvolvimento sustentável e equidade regional, atuando como um mecanismo para mitigar as profundas desigualdades que caracterizam a Federação brasileira. A alocação eficiente desses recursos é, portanto, crucial para que os Municípios, em particular aqueles com menor capacidade de arrecadação própria, possam efetivar investimentos em infraestrutura, serviços públicos essenciais e programas sociais que resultem em uma melhoria tangível da qualidade de vida de seus cidadãos.

O percurso histórico dos *royalties* no Brasil, detalhado neste capítulo, é uma narrativa complexa e intrinsecamente ligada à própria evolução da exploração de recursos naturais no país. Desde as concessões pioneiras do século XIX até o complexo arcabouço legal atual, que rege o setor petrolífero, a evolução conceitual dos *royalties* reflete as mudanças nas prioridades econômicas e políticas nacionais, culminando na formalização do termo na Lei do Petróleo.

Inicialmente concebidos como "indenizações" devidas à União pela exploração de seu patrimônio mineral, os *royalties*, ao longo do tempo, ganharam relevância com a descoberta do pré-sal, que prometeu volumes significativos de receita, evidenciando a necessidade de revisão do modelo distributivo. A Lei 9.478/1997, a "Lei do Petróleo", não só formalizou o termo "royalty", como também estabeleceu percentuais e critérios de distribuição, marcando o início de um sistema que, apesar das

sucessivas modificações, ainda reflete as tensões entre a compensação territorial e a equidade federativa.

A distinção da natureza jurídica dos *royalties*, que se consolidou como receita patrimonial da União e não como tributo ou compensação por danos ambientais, é um ponto crucial para compreender as disputas em curso. Essa classificação os vincula a um regime de receitas extraordinárias, cuja apropriação pelos Entes subnacionais deve, idealmente, respeitar sua finalidade originária: compensar a exaustão de recursos finitos e preservar o equilíbrio intergeracional, conforme a renda de *Hotelling*.

No entanto, a prática da distribuição dos *royalties* tem sido um campo fértil para a barganha política e a hiperconcentração de recursos, como evidenciado pelos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que mostram que, em 2018, apenas 30 Municípios absorviam cerca de 63% dos *royalties* municipais, gerando disparidades regionais gritantes. Essa concentração, muitas vezes desvinculada dos reais impactos da atividade petrolífera, tem sido objeto de severas críticas, apontando para ineficiências e desperdícios dos recursos públicos.

Portanto, este capítulo visa fornecer uma análise abrangente da história, da conceituação e das regras de distribuição dos *royalties*, estabelecendo as bases para a compreensão dos desafios que se apresentarão nos capítulos subsequentes. A complexidade do tema – marcada pela interdependência entre fatores técnicos, econômicos, jurídicos e políticos – exige uma abordagem holística a fim de que se possa, de fato, contribuir para a construção de um federalismo mais equilibrado e justo no Brasil, em que a riqueza do petróleo se traduza em desenvolvimento equitativo para toda a população.

1.1 Histórico dos *royalties* no Brasil

O caminho percorrido pelos *royalties* no Brasil é uma narrativa complexa, entrelaçada com a própria história da exploração de recursos naturais no país. Desde as primeiras concessões para extração mineral até o complexo arcabouço legal atual que rege o petróleo, a evolução desse conceito reflete as mudanças nas prioridades econômicas e políticas nacionais. Compreender essa trajetória é fundamental para desvendar as raízes dos desafios contemporâneos da distribuição desses recursos e as tensões que moldam o federalismo fiscal brasileiro.

Neste subcapítulo, mergulharemos nos momentos-chave que moldaram a legislação e a prática dos *royalties* no Brasil. Investigaremos desde as concessões pioneiras do século XIX, passando pela institucionalização do monopólio estatal com a criação da Petrobras, até a abertura do mercado e a formalização do termo *royalty* na Lei do Petróleo. Essa contextualização histórica é a base para entender as tensões e as disputas que marcam o tema até hoje, fornecendo um panorama essencial para as análises subsequentes.

A previsão legal de pagamento de *royalties* pela exploração petrolífera possui raízes profundas no ordenamento jurídico brasileiro, embora o termo *royalty* tenha sido incorporado formalmente apenas em período recente da legislação nacional. O interesse por esses recursos, no entanto, veio a tomar vulto nos últimos anos, a partir da descoberta da possibilidade de extração de petróleo da camada do pré-sal, que trouxe a promessa de volumes significativos de receita.

Os primeiros registros de extração de recursos minerais no país remontam à concessão de 1858, conce-

dida pelo Marquês de Olinda para exploração de betume no rio Maraú, na Bahia, momento a partir do qual o Brasil atravessou diversos períodos de formulação institucional até alcançar o modelo atual de regulamentação. Em 1892, já ocorriam tentativas de exploração de poços profundos, como a sondagem em Bofete (SP), embora tais iniciativas não tenham obtido sucesso na extração petrolífera. O poço perfurado por Eugênio Ferreira de Camargo, por exemplo, atingiu 488 metros de profundidade e encontrou apenas água sulfurosa, frustrando as expectativas iniciais.

Em 1930, o engenheiro agrônomo Manoel Inácio Bastos descobriu que os moradores da cidade de Lobato, na Bahia, usavam uma "lama preta", oleosa, para iluminar suas residências. Após realizar várias pesquisas com a dita substância, não conseguiu lograr êxito em provar que o material seria petróleo e foi ridicularizado, um episódio que ilustra as dificuldades e o ceticismo iniciais em torno da exploração petrolífera no país.

A trajetória legal dos *royalties* no Brasil remonta ao século XIX, com os primeiros registros de concessões para exploração de betume. Passa por marcos significativos como a criação da Petrobras em 1953, que institucionalizou o monopólio estatal, conforme a Lei 2.004/1953, no contexto do nacionalismo desenvolvimentista do governo Getúlio Vargas. Instituía-se, ali, o monopólio estatal sobre a exploração, a produção e o refino do petróleo, consolidando uma diretriz de centralização da atividade extrativa sob o controle da União. Como observa Xavier,

> a exploração do petróleo no Brasil é feita exclusivamente pela Petrobrás, criada pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, pelo então presidente Getúlio Vargas com o lema "O petróleo é

> nosso", após a descoberta de reservas de petróleo na Bahia (Xavier, 2014, p. 10).

A partir da Emenda Constitucional 9/1995, esse modelo foi profundamente reformulado, alterando o art. 177 da Constituição de 1988 e abrindo espaço para a participação privada na cadeia produtiva do petróleo. Essa mudança consolidou o regime de concessões, posteriormente regulamentado pela Lei 9.478/1997, a chamada "Lei do Petróleo". Essa lei não apenas introduziu formalmente o termo *royalty*, mas também definiu os percentuais, os métodos de cálculo e os critérios de distribuição entre os Entes federativos, estabelecendo um marco legal para compensar Estados e Municípios pelos impactos socioambientais e econômicos da exploração petrolífera.

A modificação na estrutura de arrecadação dos *royalties* ocorreu em decorrência da liberalização do mercado petrolífero com o fim do monopólio da Petrobras, estabelecendo-se alíquotas que podem atingir até 10% sobre o valor da produção (Gobetti *et al.*, 2020, p. 40). Em contraponto, a legislação original de 1953, por meio da Lei 2.004, estipulava uma alíquota de 5%, dos quais 20% eram destinados a um fundo específico, distribuído entre os Entes federados (Serra, 2005 *apud* Gobetti *et al.*, 2020, p. 41-43).

Além disso, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP). A partir desse marco regulatório, os recursos naturais, que são de propriedade do Estado, puderam ser explorados por empresas privadas, mediante contratos de concessão precedidos de licitação, procedimentos estes que seriam realizados e regulados pela ANP. Por sua vez, as empresas concessionárias pagariam uma compensação financeira aos Estados e aos Municípios nos

quais estivessem situados os pontos de exploração, bem como ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Essa compensação seriam os *royalties*.

Tal marco fundacional deu origem a um longo processo de institucionalização da política energética no país, que se ampliou com a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e, sobretudo, com a Emenda Constitucional 9/1995, que rompeu com o monopólio estatal e permitiu a entrada de empresas privadas mediante contratos de concessão, cessão onerosa ou partilha de produção. A promulgação da Lei 9.478/1997 – conhecida como "Lei do Petróleo" – estabeleceu os critérios legais e operacionais desses regimes e, simultaneamente, estruturou as bases do modelo atual de cobrança e distribuição de *royalties* no Brasil.

Desde então, a regulação do setor passou a articular-se com mecanismos financeiros compensatórios, como os *royalties* e a participação especial, vinculando a atividade econômica à repartição de receitas entre Entes federativos, com impacto direto no federalismo fiscal e na autonomia local. Essa vinculação, como demonstram os debates em torno da Lei 12.734/2012, tornou-se também objeto de disputas constitucionais e políticas relacionadas aos critérios de justiça distributiva no acesso a recursos provenientes da exploração de bens da União.

A consolidação do regime de concessões, articulada à criação da ANP e à Lei do Petróleo, foi acompanhada da definição de critérios técnicos para o cálculo e o repasse dos *royalties*. Esses critérios se ancoram na produção mensal de petróleo e gás natural e nas alíquotas previstas em contrato, incidindo sobre o valor de mercado dos produtos. Além disso, os regimes jurídicos passaram a contemplar a figura da "participação especial", devida em campos de alta rentabilidade, como

mecanismo de captação de excedentes econômicos pela União. Essa abordagem multifacetada visa garantir uma compensação adequada à União pela exploração de seus recursos.

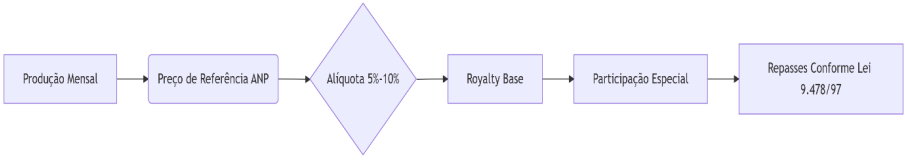
A distribuição dos recursos, por sua vez, evoluiu sob tensão permanente entre os princípios da compensação territorial – que privilegia Estados e Municípios confrontantes com as áreas de exploração – e da equidade federativa – que busca ampliar o acesso aos recursos por Entes não confrontantes. A referida tensão se expressa com nitidez nas controvérsias jurídicas e políticas que cercaram a edição da Lei 12.734/2012, cuja eficácia permanece suspensa por decisão do STF na ADI 4.917.

A literatura especializada evidencia que, embora os *royalties* tenham origem como compensações pelos impactos da atividade extrativa sobre territórios específicos, sua evolução institucional revela a apropriação do instrumento por diferentes interesses políticos e regionais, ampliando o debate sobre seu papel como ferramenta de justiça fiscal e distributiva no federalismo brasileiro. Nesse sentido, a análise da produção petrolífera e de sua variabilidade, como realizado por Xavier (2014) com base em dados da ANP, contribui para compreender como fatores produtivos e técnicos também impactam diretamente a arrecadação e, por consequência, a repartição dos recursos entre os Entes subnacionais.

A discussão sobre nacionalização dos recursos do subsolo iniciou-se no começo do século XX e ganhou relevância com a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938. Em 1953, a promulgação da Lei 2.004 instituiu a Petrobras e estabeleceu o regime de monopólio estatal relacionado à atividade petrolífera, período no qual os *royalties* não recebiam tal denominação, sendo tratados como "indenizações" devidas à União pela ex-

ploração de seu patrimônio mineral. Conforme observa a literatura especializada, "de 1953 até 1989, os *royalties* eram tratados como indenização", sendo os valores arrecadados repassados exclusivamente aos Estados e aos Municípios dito produtores, em percentuais fixos de 80% para Estados e 20% para Municípios.

Dessa forma, ilustra-se:



Fonte: Elaboração própria.

A descoberta do petróleo em alto-mar, em 1969, estendeu a cobrança dessas indenizações para a produção *offshore*, embora os Entes subnacionais tenham passado a receber efetivamente esses recursos apenas após a edição da Lei 7.525/1986. A Constituição Federal de 1988 manteve o reconhecimento da propriedade da União sobre os recursos do subsolo, porém inovou ao garantir a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nos resultados da exploração, por meio de compensações financeiras, consolidando um novo patamar de participação federativa.

A legislação brasileira sobre *royalties* alcançou marco importante com a promulgação da Lei 9.478/1997, conhecida como "Lei do Petróleo", que institucionalizou a utilização do termo *royalties* e estruturou o regime jurídico de concessões para exploração e produção de petróleo e gás natural. Essa norma definiu os percentuais aplicáveis, os critérios de cálculo e os destinatários dos recursos arrecadados, estabelecendo as bases do sistema atualmente vigente.

A Petrobras detinha o monopólio de exploração e produção de petróleo, desde 1953, sendo que, com a vigência da "Lei do Petróleo", permitiu-se a entrada de outras empresas no mercado; contudo, o interesse das empresas privadas concentra-se majoritariamente na exploração e é praticamente inexistente no refino. Dentre as 17 refinarias atualmente existente no Brasil, 13 são da estatal e respondem por 98% da produção. Inegavelmente, a atuação das empresas privadas na exploração petrolífera no Brasil aumentou de forma substancial a partir da participação de tais companhias em ativos de alta produtividade, como os do pré-sal.

Inobstante seja a exploração do petróleo realizada pelas empresas privadas ou pela Petrobras, a compensação financeira paga à União, pela extração desses recursos não renováveis, se dá através dos *royalties* correspondentes a cada campo produtor, com alíquotas que variam de 5% a 10%, a depender do regime regulatório estabelecido. Importante mencionar que a Petrobras paga participações especiais na forma de valores adicionais devidos por campos com grande volume de produção ou alta rentabilidade.

Em suma, todos os recursos auferidos pela exploração e produção petrolífera são destinadas à União, que por sua vez fará a distribuição aos Estados e aos Municípios, conforme disposto na Lei 12.734/2012. A descoberta das reservas da camada do pré-sal gerou a necessidade de revisão do modelo de distribuição dos *royalties*, culminando na edição da Lei 12.734/2012, que buscou estabelecer repartição mais equitativa entre todos os Estados e Municípios, independentemente de sua localização em relação às áreas produtoras, provocando intensos debates e disputas federativas.

A eficácia da Lei 12.734/2012 foi suspensa por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro. Conforme observa a literatura especializada, "com a edição da Lei nº 12.734/12, foi alterada a forma de distribuição dos *royalties*, mas sua eficácia encontra-se suspensa por liminar no STF", demonstrando os conflitos inerentes ao tema, que perpassam questões econômicas, políticas e jurídicas de grande envergadura.

Diante disso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), sob a liderança de seu presidente Paulo Ziulkoski, empreendeu uma batalha política e jurídica em defesa da nova regra. Após a aprovação do projeto pelo Congresso em novembro de 2012, a CNM promoveu a campanha "Sanciona, Dilma" a fim de pressionar pela sanção presidencial. Com a publicação do veto, lançou a campanha "O Brasil quer *royalties* para todos", mobilizando os Municípios para a derrubada do veto no Congresso, conquistada em março de 2013 (Ziulkoski, 2025).

A imediata judicialização por parte dos Estados confrontantes (com quatro ADIs no STF) não arrefeceu a atuação da CNM, que seguiu cobrando o julgamento de mérito, inclusive com solicitação formal à Presidência do STF em 2018. A entidade calcula que, até 2024, a suspensão da lei privou os Municípios de R$ 111 bilhões, concentrando 51% dos recursos em apenas 17 cidades, conforme se verifica na tabela abaixo, por meio da qual é possível visualizar o crescimento exponencial da arrecadação entre 2012 e 2023.

Tabela 1 – Comparativo do *ranking* e da arrecadação municipal entre os anos de 2010 a 2023

Municípios	UF	Ranking entre 2010 e 2012	Ranking entre 2012 e 2023	Arrecadação 2012	Arrecadação 2023	Arrecadação 2013-2023
Maricá	RJ	19	1	111.196.704	3.985.601.063	17.276.053.895
Niterói	RJ	17	2	101.516.604	2.266.076.526	12.059.752.951
Saquarema	RJ	96	3	8.155.491	1.726.943.848	7.709.917.180
Macaé	RJ	2	4	543.249.372	1.314.176.360	7.703.911.180
Campos dos Goytacazes	RJ	1	5	1.345.447.924	818.678.191	8.114.411.532
Rio de Janeiro	RJ	10	6	99.074.856	563.955.332	3.376.789.382
Ilhabela	SP	39	7	44.014.971	504.648.484	4.843.672.894
Araruama	RJ	87	8	10.463.736	432.564.467	1.171.893.616
Arraial do Cabo	RJ	97	9	44.533.397	420.023.908	1.290.864.519
Cabo Frio	RJ	5	10	318.388.225	359.866.355	2.586.479.966
São João da Barra	RJ	4	11	232.363.736	209.605.516	2.110.866.729
Casimiro de Abreu	RJ	9	12	123.114.981	246.048.317	1.232.262.508
Angra dos Reis	RJ	8	13	97.286.307	243.029.008	1.435.655.599
Quissamã	RJ	7	14	107.124.539	223.521.394	1.422.461.274
Rio das Ostras	RJ	3	15	351.615.648	222.434.896	2.132.014.137
Paraty	RJ	11	16	81.556.504	198.812.835	1.234.069.827
Presidente Kennedy	ES	6	17	269.599.974	189.846.152	2.624.181.288
Total	BR			7.894.873.351	25.507.667.761	148.074.237.926

Fonte: CNM, Anexo II, Memoriais CNM, Auditoria 005.361/2023-0 TCU.

Assim se sistematizou a atuação da CNM no contexto apresentado a seguir:

Evento	Data/ Período	Ação da CNM
Campanha "Sanciona, Dilma"	Nov./2012	Pressão para sanção do projeto aprovado
Campanha contra o veto	Nov./2012-Mar./2013	Mobilização nacional pela derrubada do veto
Promulgação da Lei	Mar./2013	Vitória legislativa após derrubada do veto
Ações no STF (ADIs 4916-4917-4918-4920)	Mar./2013	Atuação como *Amicus Curie*: representada pelos advogados Paulo Caliendo, Elena Garrido, Rodrigo Dias e Ricardo Hermany
Solicitação de julgamento	2018	Requerimento à Presidência do STF para pautar o caso
Gestão no TCU/STF	2023-2025	Reuniões com ministros do TCU e do STF para avançar no cronograma de acordos no Nusol

Fonte: Elaboração própria.

O histórico dos *royalties* no Brasil revela-se marcado por conflitos acerca de sua natureza e finalidade, tendo sido originalmente concebidos como forma de compensar financeiramente os impactos da exploração de recursos naturais não renováveis sobre os territórios afetados. Contudo, como observa Serra (*apud* Taffarel, 2014, p. 144), "os *royalties* foram apropriados por diferentes interesses políticos, econômicos e regionais, o que levou à criação de um modelo de cobrança e distribuição pouco consensual, marcado por conflitos permanentes". Essa dinâmica revela tensões estruturais no federalismo brasileiro quanto à distribuição equitativa dos recursos derivados da exploração petrolífera.

A disputa em torno da constitucionalidade da Lei 12.734/2012 deve ser compreendida também sob a ótica do conflito distributivo entre Estados confrontantes e não confrontantes, inserido no contexto mais amplo da

"guerra fiscal" brasileira. Segundo Ventura, Matos e Simonassi, "há, de um lado, 3 estados com grandes reservas de recursos para produção em suas costas marítimas e, do outro lado, os outros 23 estados querendo uma fatia dessa produção", o que evidencia o caráter político e competitivo da partilha dos *royalties* (Ventura *et al.*, 2024, p. 6).

Essa discrepância na distribuição espacial de recursos em poucos Estados e Municípios pode ser verificada pela tabela abaixo. Como se demonstra, historicamente, Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo concentram mais de 80% das receitas petrolíferas, sendo que em 2018 essa porcentagem atingiu 87%.

Tabela 2 – Comparativo de distribuição das receitas petrolíferas dos principais Estados e Municípios recebedores, entre os anos de 2002 a 2018

Esfera	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estados (R$ milhões)									
Rio de Janeiro	1.668	3.087	5.102	6.720	6.409	8.236	8.711	3.497	13.315
Espírito Santo	34	64	114	417	536	1.658	1.779	974	1.935
São Paulo	3	5	6	6	20	86	552	711	2.354
Demais	367	645	811	1.005	803	1.214	1.441	769	1.207
Municípios (R$ milhões)									
Rio de Janeiro	995	1.659	2.699	3.611	3.349	4.510	4.818	2.560	6.776
Espírito Santo	32	69	113	311	374	987	1.126	652	1.182
São Paulo	82	115	176	269	270	587	945	788	1.788
Demais	399	680	979	1.398	1.197	1.866	2.320	1.486	2.832
Total (Estados + Municípios) (R$ milhões)	3.580	6.324	10.001	13.736	12.958	19.143	21.692	11.436	31.389
Rio de Janeiro-Espírito Santo-São Paulo (%)	79	79	82	83	85	84	83	80	87

Fonte: Gobetti *et al.*, 2020.

Nesse contexto, merece destaque a atuação da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris), que

protagonizou uma campanha decisiva pela reformulação do modelo distributivo vigente, posicionando-se criticamente contra a concentração regional de recursos que beneficiava exclusivamente Estados e Municípios confrontantes. A entidade defendia que a riqueza do pré-sal, por se tratar de patrimônio da União, deveria financiar políticas públicas de saúde, educação e infraestrutura em todo o território nacional, especialmente nas regiões mais vulneráveis, transformando os *royalties* em instrumento de justiça social (Ajuris, 2009).

Essa proposta se articulava a uma crítica estrutural ao marco legal do setor, ainda baseado em dispositivos herdados da legislação anterior, os quais permitiam a desnacionalização dos lucros gerados pela exploração do petróleo. Dados da campanha revelavam que, sob as regras então vigentes, até 60% dos rendimentos da Petrobras eram repatriados por acionistas estrangeiros, enquanto o Brasil retinha apenas 45% da riqueza gerada, ilustrando a urgência de um novo modelo de soberania energética e redistribuição.

Com o objetivo de reverter esse quadro, a Ajuris articulou uma frente ampla composta por entidades civis e profissionais, como a OAB, o Ministério Público, associações de classe e representantes do Legislativo (Ajuris, 2009). Essa articulação promoveu debates públicos, audiências e campanhas de pressão institucional, defendendo propostas concretas como o retorno do monopólio estatal da Petrobras sobre o pré-sal, o fim dos leilões promovidos pela ANP e a criação de um fundo nacional de *royalties* com finalidade redistributiva.

A culminância da mobilização foi a publicação de uma carta aberta dirigida à Presidência da República, assinada pelo então presidente da Ajuris, desembargador Carlos Cini Marchionatti, na qual se exigia transparência

nas decisões relacionadas ao pré-sal. O documento criticava duramente o "tratamento tecnocrático em gabinetes fechados" (Ajuris, 2009, p. 4) e enfatizava que as decisões relativas a reservas estratégicas exigem ampla participação social, alertando para os riscos geopolíticos e econômicos da ausência de controle democrático acerca de tais recursos.

Sob o lema "O pré-sal é nosso", a campanha da Ajuris transcendeu a mera disputa sobre partilha de receitas e se apresentou como um projeto ético de nação, baseado na valorização da soberania e na redistribuição equitativa das riquezas. Ao vincular os *royalties* a um projeto de desenvolvimento social inclusivo e de proteção intergeracional, a entidade reforçou que o controle estatal e o uso universalizado dos recursos seriam caminhos para a redução das desigualdades regionais e para a autonomia estratégica do país (Ajuris, 2009).

Assim, os *royalties* do petróleo no Brasil evoluíram de instrumento compensatório restrito aos Entes dito produtores para mecanismo estratégico de financiamento público e disputa política. Sua origem remonta à lógica da compensação pela exploração de bens da União, mas sua evolução revela tensões relacionadas à autonomia financeira dos Entes subnacionais, à equidade na repartição dos recursos e ao papel da União na regulação do modelo federativo brasileiro.

Por conseguinte, a trajetória dos *royalties* no Brasil é um espelho das dinâmicas federativas e das disputas por recursos estratégicos. Desde as primeiras concessões até as complexas discussões sobre a partilha do pré-sal, o tema sempre esteve no centro do debate acerca do papel do Estado, da distribuição da riqueza e da autonomia dos Entes federados, demandando um constante reajuste e reavaliação de seus mecanismos.

A compreensão desse percurso histórico é crucial para entender não apenas o presente, mas também os desafios futuros na busca por um modelo de distribuição de *royalties* que seja justo, equitativo e que de fato promova o desenvolvimento sustentável em todo o território nacional, mitigando as desigualdades e fortalecendo o pacto federativo.

1.2 Regras de distribuição de *royalties* no Brasil

A palavra *royalty* carrega em sua etimologia a marca da realeza, remetendo a tempos em que o soberano detinha o direito exclusivo sobre a exploração de riquezas em suas terras. Essa origem distante, enraizada na tradição jurídica inglesa, evoluiu para um conceito moderno que transcende a monarquia, tornando-se um pilar fundamental nas relações econômicas contemporâneas, especialmente no setor de recursos naturais não renováveis.

Neste subcapítulo, exploraremos a etimologia e a evolução conceitual dos *royalties*, desde suas raízes históricas até sua formalização como um tipo específico de compensação financeira no contexto brasileiro. Discutiremos sua natureza jurídica, distinguindo-o de tributos, e acerca de como esse entendimento é crucial para a aplicação e a distribuição desses recursos no cenário nacional, abordando também sua distinção de outras formas de remuneração pela exploração de bens públicos.

O termo *royalty* deriva da tradição jurídica inglesa, originando-se de *royal*, e refere-se tradicionalmente ao direito do soberano de receber compensações pela extração de recursos em terras sob sua autoridade. No contexto contemporâneo, passou a designar pagamento devido ao proprietário de determinado bem, incluindo o

Estado, pelo uso econômico de um ativo, como ocorre com os recursos naturais extraídos do subsolo. No Brasil, a utilização do termo foi consolidada apenas com a Lei 9.478/1997, tendo sido anteriormente substituída por expressões como "indenização" ou "compensação financeira", o que demonstra uma evolução na terminologia e na conceituação jurídica ao longo do tempo.

Segundo Schiozer (2002), deve-se a David Ricardo, na obra *The Principles of Political Economy and Taxation*, escrita em 1817, a primeira citação formal de *royalties*, a qual se refere à utilização da água para irrigação retirada do subsolo pelos proprietários de terras, afirmando que a utilização da água retirada de poços deveria ser tributada. Por se tratar de um lençol d'água cujo limite era indefinido, este deveria ser de propriedade do Estado, portanto, do rei – provavelmente daí a associação com o vocábulo *royalties*.

Assim, os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra *royalty* vem do inglês *royal*, que significa "da realeza" ou "relativo ao rei", ou seja, era o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras. Tal conceito se estendeu no século XX a outras atividades extrativas de recursos naturais não renováveis, como o petróleo e o gás natural, de modo que os *royalties* são uma indenização ao proprietário em razão das atividades que têm como fim a extração de recursos finitos na natureza, reconhecendo a exaustibilidade desses bens.

Segundo Lima (2008), *royalties* é o preço pago pelo empreendedor ao proprietário do recurso natural pelo direito de produzir e comercializar esse recurso. Como no Brasil os recursos minerais são de propriedade da União, cabe a este Ente federativo a cobrança dos

royalties. Por sua vez, Serra (2005) revela que o que hoje se conhece como *royalties* petrolíferos já foi tratado como indenização, desde a criação da Petrobras (1953) até 1989; depois nominado como compensação financeira, até a Lei do Petróleo, de 1997, quando se inaugura o termo *royalty*, refletindo uma progressiva especialização e clareza conceitual.

Do ponto de vista jurídico, os *royalties* não possuem natureza tributária, constituindo-se como receita patrimonial da União derivada da exploração econômica de bem público. A literatura especializada explica que, "em razão de não possuírem natureza tributária, os *royalties* configuram-se como receita patrimonial pública", entendimento também reforçado por Gilmar Mendes (Serra *apud* Taffarel, 2014, p. 130).

Tal classificação os vincula a um regime de receitas extraordinárias, cuja apropriação pelos Entes subnacionais deve respeitar sua finalidade originária: compensar os impactos da atividade extrativa e preservar o equilíbrio intergeracional. Nesse sentido, a chamada renda de Hotelling (Hotelling, 1931), conforme desenvolvida por autores como Hartwick (1977), sustenta que os ganhos derivados da exploração de recursos esgotáveis devem ser canalizados para investimentos públicos que assegurem a manutenção do bem-estar futuro, visando à sustentabilidade e à justiça intergeracional.

Esses valores são arrecadados com base em contratos de concessão, cessão onerosa ou partilha de produção, regimes estruturados após a Emenda Constitucional 9/1995, sendo a arrecadação realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional com base em cálculos e relatórios elaborados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Essa estrutura de

arrecadação envolve uma complexa interação entre os órgãos governamentais e as empresas exploradoras.

O cálculo dos *royalties* é realizado a partir da produção mensal de petróleo e gás natural, aplicando-se alíquota que varia de 5% a 10%, conforme estipulado em contrato, multiplicada pelo preço de referência do produto no mês da produção, conforme detalhado no Decreto 2.705/1998. Além disso, existe a denominada "participação especial", compensação adicional incidente sobre campos de alta rentabilidade, voltada especificamente a preservar os interesses da União.

Os repasses aos Entes federativos consideram a localização dos campos de produção, das instalações de embarque e desembarque. Associado a isso, também se aplicam critérios legais definidos na legislação vigente, contemplando Estados e Municípios confrontantes, afetados por operações de extração e transporte, ou que estejam dentro do raio de influência das atividades petrolíferas, com percentuais específicos, demonstrando a intrincada malha de fatores que definem a distribuição.

Apesar de sua origem antiga, o conceito e a aplicação dos *royalties* evoluíram significativamente, especialmente no Brasil. Sua classificação como receita patrimonial, e não tributo, é um ponto crucial que molda as discussões acerca de sua finalidade e da legitimidade de sua distribuição entre os Entes federativos, distinguindo-os de outras formas de arrecadação compulsória.

Tal distinção jurídica e a evolução histórica da cobrança dos *royalties* lançam luz sobre os debates atuais, em que diferentes interesses tendem a influenciar a partilha desses recursos em um cenário de busca por maior autonomia e equidade no federalismo brasileiro. A compreensão de sua natureza é fundamental para a análise

das propostas de redistribuição e dos embates judiciais que permeiam o tema.

Isso porque a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil é um dos temas mais sensíveis e complexos do arranjo federativo nacional. Haja vista diferentes leis e regulamentações criadas ao longo do tempo, cada uma buscando equilibrar os interesses da União, dos Estados confrontantes e dos Municípios afetados pela atividade de exploração, bem como reconhecendo a necessidade de promover uma distribuição mais equitativa em todo o país, o que acabou gerando um ambiente de constantes disputas.

Neste subcapítulo, são detalhadas as regras que governam a repartição dos *royalties*, examinando os critérios técnicos, os percentuais estabelecidos e as disputas que surgem dessa intrincada teia de normas. Compreender tais regras é essencial para desvendar as tensões políticas e jurídicas que permeiam a alocação desses recursos vitais e entender como elas afetam diretamente o planejamento orçamentário dos Entes subnacionais.

As regras de distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil constituem aspecto dos mais sensíveis do pacto federativo, tendo evoluído por meio de diferentes diplomas legais, incluindo a Lei 7.990/1989, a Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo) e a Lei 12.734/2012. O modelo legal estabelece distinção entre a parcela básica dos *royalties* – correspondente à alíquota mínima de 5% – e a parcela excedente, que pode alcançar até 10%, conforme estabelecido em contrato de concessão com a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Essa estruturação reflete a complexidade técnica e política envolvida na definição dos critérios distributivos dos recursos petrolíferos, que buscam compensar os Entes federados pela exploração de um bem da União.

O vínculo entre a quantidade produzida e os percentuais distribuídos é central no modelo de repartição. A produção mensal de petróleo, aferida pela ANP, determina os valores efetivamente repassados aos Entes federados. Xavier (2014), ao analisar a produção nacional entre 2010 e 2013, demonstra que a quantidade de barris produzidos por mês apresenta oscilações relevantes, que impactam diretamente os volumes arrecadados e distribuídos. Ilustra-se:

Tabela 3 – Médias anuais de produção diária (em barris)

Ano	Média diária	Mediana	Desvio Padrão
2010	2.054.348	2.053.550	52.242
2011	2.105.187	2.090.624	52.293
2012	2.061.398	2.038.789	85.754
2013	2.024.097	2.035.444	78.875

Pico de produção: 2011 (média mais alta).

Queda mais acentuada: 2013 (redução de 3,8% em relação a 2011).

Fonte: Xavier, 2014, p. 31. Elaboração própria.

Assim, aplicando métodos de controle estatístico de qualidade, o autor identificou que "alguns pontos críticos foram diagnosticados e foi observado também alguns deslocamentos durante os quatro anos, evidenciando que ocorreu algum fator influenciador desses movimentos" (Xavier, 2014, p. 3), o que ressalta a imprevisibilidade desses recursos. Apesar de sua potencialidade como instrumento de fortalecimento da autonomia financeira local, a receita proveniente dos *royalties* sofre com elevada instabilidade, decorrente das flutuações do preço do petróleo, da variação cambial e da própria dinâmica produtiva das jazidas.

Tais fatores tornam a previsão orçamentária um desafio para os gestores locais, sobretudo em Municípios

altamente dependentes desses recursos. Como destaca Xavier (2014), os volumes repassados mensalmente apresentam deslocamentos relevantes, o que compromete a capacidade de planejamento e pode agravar cenários de desequilíbrio fiscal em momentos de queda da produção.

Esse dado reforça a dimensão de instabilidade da receita dos *royalties*, principalmente para Estados e Municípios altamente dependentes dos repasses, tornando evidente o caráter técnico e volátil das distribuições mensais. Assim, embora a legislação defina percentuais fixos, o montante efetivamente percebido depende diretamente da dinâmica produtiva, o que explica por que muitos Entes dito produtores mantêm forte resistência a alterações no regime de partilha que possam comprometer sua fatia percentual de um volume já sujeito a oscilações mercadológicas e operacionais.

A distribuição dos *royalties* ocorre de forma diferenciada conforme a origem da produção, distinguindo-se entre produção em terra e no mar (*offshore*). Para a parcela de até 5% da produção em terra, os Estados produtores recebem 52,5%; os Municípios na mesma condição, 17,5%; os Municípios com instalações de embarque e desembarque, 20%; e os Municípios afetados, 10%. A parcela excedente a 5% destina 25% à União; 52,5% aos Estados produtores; 15% aos Municípios produtores; e 7,5% aos Municípios com instalações, estabelecendo hierarquia clara na distribuição dos recursos adicionais.

No caso da produção *offshore*, que representa aproximadamente 90% da produção nacional, os Estados e Municípios neste tipo de extração agora apenas confrontantes constituem os beneficiários principais, sendo definidos por linhas ortogonais e paralelas projetadas a

partir do litoral, segundo critérios técnicos estabelecidos pelo IBGE. Para essa produção, a parcela de 5% dos *royalties* é distribuída conforme os seguintes percentuais: 20% para a União; 22,5% para os Estados confrontantes; 7,5% para os Municípios desses Estados; 20% para os Municípios confrontantes ou da área geoeconômica; 10% para os Municípios com instalações; 2% para o Fundo de Participação dos Estados (FPE); e 8% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A parcela excedente aos 5% segue distribuição distinta: 40% para a União; 22,5% para Estados confrontantes; 22,5% para os Municípios confrontantes; 7,5% para Municípios com instalações; 1,5% para o FPE; e 6% para o FPM.

Adicionalmente, existe a denominada "participação especial" – prevista no art. 50 da Lei 9.478/1997, devida em campos de alta rentabilidade – a qual originalmente era distribuída em 50% para a União, 40% para os Estados confrontantes e 10% para os Municípios confrontantes. Esse mecanismo adicional visa assegurar que a União obtenha retorno adequado de campos particularmente produtivos, equilibrando os interesses nacionais com as compensações territoriais. A participação especial representa instrumento de captura de renda extraordinária, aplicável quando a rentabilidade do campo supera parâmetros previamente estabelecidos, contribuindo para a arrecadação pública em situações de alta lucratividade da exploração.

A promulgação da Lei 12.734/2012 representou tentativa de alterar significativamente a lógica distributiva então vigente, propondo redistribuição mais ampla dos *royalties* para Estados e Municípios não confrontantes. A nova lei previa escalonamento até 2020, no qual os Estados confrontantes passariam a receber apenas 26% em comparação aos 38% de 2013, enquanto o Fundo

Especial passaria de 42% a 54% da arrecadação. Essas alterações podem ser mais bem visualizadas pela tabela a seguir, que demonstra como seria a progressividade de participação e o aumento dos repasses por ocasião da distribuição dos *royalties* e da participação especial.

Tabela 4 – Regra de transição para repartição dos *royalties* e participação especial prevista pela Lei 12.734 (2013-2019) (Em %)

Royalties da produção em mar

	Ano-base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados confrontantes	26,25	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes/ área geoecológica	26,25	15,00	13,00	11,00	9,00	7,00	5,00	4,00
Municípios afetados para desembarque	8,75	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00
FPE (Fundo de Participação dos Estados)	1,75	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
FPM (Fundo de Participação dos Municípios)	7,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
União	30,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00

Participação Especial

	Ano-base	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Estados confrontantes	40,00	32,00	29,00	26,00	24,00	22,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes	10,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	4,00
FPE	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
FPM	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
União	50,00	43,00	44,00	45,00	46,00	46,00	46,00	46,00

Fonte: Gobetti *et al.*, 2020.

Segundo a literatura especializada, essa alteração não modificava o modelo jurídico da arrecadação, mas

apenas redistribuía percentuais, fundamentando-se nos princípios da proporcionalidade e do federalismo cooperativo. A proposta representava mudança paradigmática na concepção dos *royalties*, deslocando o foco da compensação territorial para a redistribuição nacional dos recursos, em busca de maior equidade.

Tal redistribuição tornou-se objeto de intensa controvérsia constitucional com o Estado do Rio de Janeiro, principal produtor e maior beneficiado pelo modelo anterior, ajuizando a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917 no Supremo Tribunal Federal. A ação obteve decisão liminar, suspendendo os efeitos dos dispositivos da Lei 12.734/2012 que modificavam os arts. 42-B a 50-E da Lei 9.478/1997. A argumentação central da ADI 4.917 sustenta que os *royalties* possuem natureza de compensação – assegurada constitucionalmente no art. 20, § 1º, da Constituição Federal –, sendo de titularidade dos Entes nos quais ocorre a exploração do recurso natural, e que a redistribuição para Entes não confrontantes viola o pacto federativo, constituindo "uma versão piorada da guerra fiscal".

A decisão liminar justificou-se pela urgência e pelos efeitos "de difícil desfazimento", com base em "densa plausibilidade da alegada inconstitucionalidade de algumas das novas regras legais, especialmente daquelas que modificam os critérios de pagamento de *royalties*". O tribunal argumentou que "aquinhoar estados e municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas mostra-se dissonante da norma constitucional", evidenciando a tensão entre interpretações restritiva e extensiva dos dispositivos constitucionais. A decisão reflete o entendimento de que os *royalties* constituem compensação específica pelos impactos

territoriais da atividade extrativa, não mero instrumento de redistribuição fiscal.

O critério de "confrontação", definido por linhas geodésicas ortogonais ou paralelas projetadas a partir do litoral, resultou em uma expressiva hiperconcentração espacial dos recursos provenientes dos *royalties*, concentrando a maior parte desses recursos em poucos Municípios costeiros, enquanto a grande maioria das cidades brasileiras recebeu valores muito inferiores. Em 2018, apenas 30 Municípios, correspondendo a 0,5% do total, absorviam cerca de 63% dos *royalties* municipais distribuídos, com destaque para Campos dos Goytacazes (RJ) e Ilhabela (SP), que receberam até R$ 26.701 *per capita* por ano, valor que contrasta fortemente com os menos de R$ 24 *per capita* destinados a 95% dos demais Municípios do país (Gobetti *et al.*, 2020, p. 12-16).

Esse cenário evidencia a desigualdade regional acentuada na distribuição dos recursos, gerando implicações diretas para o desenvolvimento socioeconômico das localidades menos beneficiadas, o que reforça a necessidade de revisão dos critérios de alocação para promover maior equidade territorial. A fim de ilustrar esses aspectos, estudos empíricos realizados sob o patrocínio do Ipea demonstram que essa concentração induz ineficiências: Municípios beneficiários reduzem esforço tributário próprio ("preguiça fiscal") e aumentam gastos sem melhorar serviços públicos. Em Campos dos Goytacazes, denunciou-se a contratação de 16 mil terceirizados para burlar leis que vedam uso de *royalties* em despesas permanentes (Afonso; Gobetti, 2008 *apud* Gobetti *et al.*, 2020, p. 23-24).

Os dados a seguir trazem um panorama da realidade discrepante na distribuição dos recursos ao relacionar

o volume dos valores e a densidade demográfica dos Municípios.

Tabela 5 – *Ranking* dos trinta Municípios que mais receberam *royalties* e participação especial em 2012

Ordem	Município	UF	População	Valor (R$)	*Per capita* (R$)	Total (%)	Acumulado (%)
1	Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	472.300	1.345.447.924	2.849	17	17
2	Macaé	Rio de Janeiro	217.951	543.249.372	2.493	7	24
3	Rio das Ostras	Rio de Janeiro	116.134	351.615.682	3.028	4	28
4	Cabo Frio	Rio de Janeiro	195.197	318.388.225	1.631	4	32
5	Presidente Kennedy	Espírito Santo	10.429	269.599.974	25.851	3	36
6	São João da Barra	Rio de Janeiro	33.512	232.363.736	6.934	3	39
7	Itapemirim	Espírito Santo	31.421	178.240.058	5.673	2	41
8	Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	37.340	123.114.981	3.297	2	43
9	Linhares	Espírito Santo	145.639	112.035.695	769	1	44
10	Maricá	Rio de Janeiro	135.121	111.196.704	823	1	45
11	Quissamã	Rio de Janeiro	21.234	107.124.539	5.045	1	47
12	Niterói	Rio de Janeiro	491.807	101.516.604	206	1	48
13	Angra dos Reis	Rio de Janeiro	6.390.290	99.074.856	16	1	49
14	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	177.101	97.286.307	549	1	51
15	São Sebastião	São Paulo	76.344	93.450.096	1.224	1	52
16	Coari	Amazonas	77.305	83.514.354	1.080	1	53
17	Armação dos Búzios	Rio de Janeiro	38.740	81.556.504	2.105	1	54
18	Paraty	Rio de Janeiro	28.973	81.525.132	2.814	1	55
19	Guararema	São Paulo	26.439	81.062.482	3.066	1	56
20	Caraguatatuba	São Paulo	104.150	76.258.610	732	1	57
21	Duque de Caxias	Rio de Janeiro	867.067	55.246.196	64	1	58
22	Magé	Rio de Janeiro	230.568	55.205.394	239	1	58
23	Anchieta	Espírito Santo	24.616	53.607.237	2.178	1	59
24	Marataízes	Espírito Santo	34.675	52.804.641	1.523	1	60
25	Guapimirim	Rio de Janeiro	53.527	47.892.172	895	1	60
26	Ilha Comprida	São Paulo	9.376	45.333.168	4.835	1	61
27	Arraial do Cabo						

Fonte: Gobetti *et al.*, 2020.

Em contraponto, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), na condição de *amicus curiae*, defendeu a constitucionalidade da nova distribuição, argumentando que "serão 5.440 novos entes beneficiados em face dos 123 confrontantes que terão suas receitas minimizadas". A CNM apontou que a nova lei apenas altera percentuais e "não imprime um novo modelo", destacando o princípio da proporcionalidade e a vedação da proteção deficiente como fundamentos para sua defesa.

Tabela 6 – Quantitativo referente às perdas e aos ganhos de arrecadação com a suspensão da Lei 12.734/2012

Estado	Municípios ganhadores 2013-2023	Municípios ganhadores 2013-2023 (valor)	Municípios perdedores 2013-2023	Municípios perdedores 2013-2023 (valor)
Acre	0	0	22	-527.021.746
Alagoas	19	529.836.761	83	-1.656.140.051
Amazonas	9	295.855.534	53	-1.257.175.087
Amapá	0	0	16	-376.387.343
Bahia	44	1.369.847.211	373	-7.442.913.875
Ceará	7	136.462.923	177	-4.218.491.606
Espírito Santo	42	6.028.731.671	36	-241.984.790
Goiás	0	0	246	-3.489.925.145
Maranhão	7	207.736.267	210	-3.842.538.664
Minas Gerais	8	136.727.313	845	-12.019.318.570
Mato Grosso do Sul	0	0	79	-1.382.615.432
Mato Grosso	0	0	141	-1.717.483.319
Pará	0	0	144	-3.274.995.000
Paraíba	9	262.184.359	214	-2.782.477.251
Pernambuco	4	86.971.859	180	-4.182.088.124
Piauí	0	0	224	-2.481.701.070
Paraná	1	57.621.547	398	-6.286.687.397
Rio de Janeiro	92	60.267.013.979	0	0
Rio Grande do Norte	23	1.119.040.063	144	-1.881.249.210
Rondônia	0	0	52	-830.231.717
Roraima	0	0	15	-477.186.726

Estado	Municípios ganhadores 2013-2023	Municípios ganhadores 2013-2023 (valor)	Municípios perdedores 2013-2023	Municípios perdedores 2013-2023 (valor)
Rio Grande do Sul	10	527.739.853	487	-6.088.226.695
Santa Catarina	6	323.305.406	289	-3.483.831.871
Sergipe	22	932.653.952	53	-896.313.644
São Paulo	26	7.899.694.204	619	-10.732.589.539
Tocantins	0	0	139	-1.316.530.379
Total	**329**	**80.181.422.904**	**5.239**	**-82.886.104.251**

Fonte: CNM, Anexo II, Memoriais CNM, Auditoria 005.361/2023-0 TCU.

A posição da entidade municipalista reflete perspectiva que interpreta os *royalties* como recurso de natureza nacional, cuja distribuição deve atender critérios de equidade federativa mais amplos que a mera compensação territorial. A tabela a seguir contribuiu para o debate com a visualização equiparada das disparidades regionais e locais causadas pela ausência de uma distribuição equitativa, quando relacionadas com o nível de riqueza nos Municípios.

Tabela 7 – Brasil, receita corrente *per capita* das dez cidades mais ricas e mais pobres (2018)

Municípios	UF	População	RCL/hab. (R$)	ISS/ICMS (R$)	*Royalties* (R$)	Outras receitas (R$)
Dez cidades mais ricas						
Presidente Kennedy	Espírito Santo	11.488	36.961	990	26.686	9.285
Ilhabela	São Paulo	34.333	27.741	623	21.891	5.227
Guamaré	Rio Grande do Norte	15.349	15.784	11.815	1.194	2.775
Serra da Saudade	Minas Gerais	786	15.317	2.112	-	13.205
São Gonçalo do Rio Abaixo	Minas Gerais	10.818	15.182	6.936	5.947	2.300
Alto Horizonte	Goiás	6.218	15.068	3.648	3.122	8.298
Santa Rita do Pardo	Mato Grosso do Sul	7.801	14.502	1.310	179	13.013

Municípios	UF	População	RCL/hab. (R$)	ISS/ICMS (R$)	*Royalties* (R$)	Outras receitas (R$)
Borá	São Paulo	836	14.474	4.141	-	10.333
Engenho Velho	Rio Grande do Sul	1.088	14.006	1.887	-	12.119
São Francisco do Conde	Bahia	39.338	12.975	9.229	821	2.925
Dez cidades mais pobres						
Bragança	Pará	126.436	1.282	101	0	1.181
Águas Lindas de Goiás	Goiás	207.070	1.262	97	0	1.164
Vigia	Pará	53.191	1.261	130	1	1.131
São João de Meriti	Rio de Janeiro	471.888	1.245	256	32	956
Carapicuíba	São Paulo	398.611	1.234	310	5	920
Ananindeua	Pará	525.566	1.216	215	0	1.000
Santana	Amapá	119.610	1.188	303	0	885
Novo Gama	Goiás	113.679	1.182	65	0	1.117
Ribeirão das Neves	Minas Gerais	331.045	1.133	220	0	913
São Gonçalo	Rio de Janeiro	1.077.687	1.045	249	20	776

Fonte: Gobetti *et al.*, 2020.

Este embate reflete conflito estruturante no federalismo brasileiro, contrapondo a defesa de direitos adquiridos e da compensação por riscos e danos ambientais à busca por maior equidade na distribuição de recursos provenientes de bem da União. Como aponta a literatura especializada, "a distribuição dos *royalties* entre União, estados e municípios tem sido um campo fértil para a barganha política", evidenciando interesses conflitantes tanto na dimensão vertical, entre União e Entes federados, quanto horizontal, entre Entes do mesmo nível de governo.

Nesse contexto, destaca-se o estudo técnico elaborado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) e encaminhado ao Tribunal de Contas da União (TCU), o qual evidencia, de forma elucidativa, uma expressiva correlação entre as receitas municipais oriundas de *royal-*

ties, calculadas *per capita*, e as despesas públicas igualmente *per capita*, especialmente aquelas relacionadas a gastos com pessoal e com o Poder Legislativo. Conforme se observa na tabela a seguir, a despesa *per capita* com pessoal e Legislativo nos Municípios beneficiários de *royalties* é, em média, três vezes superior à verificada no conjunto dos demais Municípios do país, sendo exemplar o caso de Quissamã (RJ), que recebe R$ 4.952,39 por habitante em *royalties* e destina R$ 2.696,91 por habitante às despesas de pessoal, o que constitui forte indício de possível má-alocação ou desperdício de recursos públicos.

Tabela 8 – Comparação entre receitas e despesas nos Municípios

MUNICÍPIOS	*Royalty*/Pop (R$)	Gasto Pessoal/ Pop (R$)	Gasto Leg/Pop (R$)
Quissamã/RJ	4.952,39	2.696,91	192,39
Rio das Ostras/RJ	4.421,41	1.156,19	60,49
Casimiro de Abreu/RJ	3.130,93	1.213,11	94,37
Carapebus/RJ	3.129,91	2.290,40	128,40
Macaé/RJ	2.470,88	1.819,48	97,65
Armação dos Búzios/RJ	2.329,41	2.038,49	115,86
Campos dos Goytacazes/RJ	1.994,11	1.010,74	28,35
Guamaré/RN	1.935,85	N.D.	N.D.
São João da Barra/RJ	1.893,32	994,02	67,21
Carmópolis/SE	1.787,54	787,16	N.D.
Pirambu/SE	1.742,82	N.D.	N.D.
Madre de Deus/BA	1.491,54	2.198,87	270,24
Cabo Frio/RJ	1.363,94	1.135,30	43,90
Presidente Kennedy/ES	1.161,01	921,66	63,98
Divina Pastora/SE	1.082,17	N.D.	N.D.
Porto do Mangue/RN	973,59	1.115,38	63,40
Macau/RN	827,05	555,01	53,47
Coari/AM	825,98	1.215,29	57,86
Ilhabela/SP	740,97	935,35	66,88
São Sebastião/SP	728,21	1.304,49	148,01
Japaratuba/SE	702,78	909,76	N.D.
Silva Jardim/RJ	698,73	938,99	64,81

MUNICÍPIOS	*Royalty*/Pop (R$)	Gasto Pessoal/ Pop (R$)	Gasto Leg/Pop (R$)
Macuco/RJ	637,06	1.131,18	149,60
Ielmo Marinho/RN	633,02	605,80	32,30
Felipe Guerra/RN	627,80	N.D.	N.D.
Pojuca/BA	561,95	967,36	96,86
São Francisco do Conde/BA	544,68	2.699,12	385,43
Mangaratiba/RJ	531,75	1.210,22	115,03
São Francisco do Sul/SC	503,69	933,62	75,47
Bertioga/SP	492,84	N.D.	N.D.
Média dos 30 mais *royalties*	**1.497,25**	**1.311,36**	**103,00**
Média de todos os Municípios	**26,05**	**489,50**	**32,30**

Fonte: CNM, 2017.

Nesse cenário, argumenta-se frequentemente que os *royalties* deveriam funcionar como uma forma de compensação pelas perdas na arrecadação do ICMS sobre combustíveis, que são tributados nos Estados consumidores, bem como pelos danos socioambientais causados pela exploração dos recursos naturais. No entanto, essa tese é rejeitada pelo estudo referido, que esclarece que a natureza da renda oriunda dos *royalties* está vinculada exclusivamente à compensação pela exaustão do recurso natural explorado, não sendo, portanto, destinada a cobrir externalidades ou efeitos colaterais decorrentes da atividade econômica (Almeida Filho, 2013 *apud* Gobetti *et al.*, 2020, p. 27-28).

Por sua vez, a Lei 12.858/2013 obrigou Estados e Municípios a destinarem às áreas de educação básica e saúde na proporção de 75% e 25% as receitas oriundas dos *royalties* e as participações especiais geradas por campos marítimos, amparadas por contratos firmados em data posterior a 3 de dezembro de 2012. Essa lei também não passou incólume a controvérsias, o Estado do Rio de Janeiro contestou sua constitucionalida-

de, aduzindo em apertada síntese, até mesmo para não ensejar o afastamento do escopo principal desta obra, que vinculação da receita a despesas específicas contrariaria o propósito do art. 20, §1º, da Constituição, por restringir indevidamente a utilização discricionária pelos Entes federativos dos recursos auferidos em razão da exploração petrolífera em seus territórios, inviabilizando a possibilidade do uso dessas receitas para fins compensatórios.

Na ADI 6.277/DF, o procurador-geral da República, Augusto Aras, opinou pela improcedência do pedido, afirmando que a Lei 12.858/2013 representa legítima iniciativa de dar aos *royalties* destinação condizente com a natureza especial dessa receita, pois são despesas virtuosas, que tendem a gerar valor futuro, do qual haverão de se beneficiar as futuras gerações. De fato, a análise com maior acuidade à constitucionalidade da Lei 12.858/2013 ensejaria uma nova incursão literária, mas, de modo sumário, é possível denotar que se de um lado a vinculação das receitas afrontaria a autonomia financeira dos Entes federativos, de outro, a desvinculação total da aplicação das rendas petrolíferas poderia representar um significativo ganho social nas áreas da saúde e da educação.

Essa dinâmica revela a complexidade inerente ao federalismo fiscal brasileiro e os desafios da conciliação entre autonomia subnacional e equidade distributiva nacional, em um cenário de recursos finitos e demandas crescentes. A lógica distributiva dos *royalties* deve ser interpretada à luz do princípio da subsidiariedade[1], que, embora

1 O princípio da subsidiariedade, embora não expressamente positivado na Constituição de 1988, pode ser inferido de maneira sistemática a partir de seus arts. 1º, 18 e 30, III, e tem sido cada vez mais invocado como diretriz interpretativa no contexto da organização federativa brasileira. Em sua formulação clássica, a subsidiariedade determina que uma função pública deve ser atribuída,

não expressamente positivado na Constituição brasileira, encontra respaldo nas estruturas do federalismo cooperativo. Esse princípio orienta que as competências e os recursos sejam alocados à instância mais próxima da população, no caso, o Município, desde que essa esteja apta a exercê-las.

Assim, a distribuição equitativa dos *royalties* entre todos os Entes federativos reforça não apenas a descentralização político-administrativa, mas também a justiça material e o bem-estar coletivo, ao permitir que as necessidades locais sejam atendidas de forma mais eficaz. Verifica-se que o modelo de distribuição dos *royalties* no Brasil é um campo dinâmico, marcado por tentativas de equilíbrio entre compensação e equidade, em que a constante tensão entre os interesses dos Entes confrontantes e não confrontantes demonstra a complexidade de se harmonizar o princípio da compensação territorial

---

prioritariamente, à instância mais próxima dos cidadãos, sendo transferida a Entes superiores apenas quando estes demonstrem maior capacidade de executá-la de modo mais eficaz ou econômico (Martins, 2003, p. 445). Trata-se, portanto, de um princípio inteligente, que estimula a descentralização política e administrativa, ao mesmo tempo em que preserva a racionalidade na alocação de competências, evitando o isolamento dos Entes locais em situações de evidente insuficiência (Hermany; Machado; Silva, 2021). Essa lógica possui uma dimensão vertical, voltada à distribuição de tarefas entre União, Estados e Municípios, e outra horizontal, que diz respeito à relação entre Estado, sociedade civil, associações e mercado (Baracho, 1997;). A subsidiariedade é, assim, um princípio estruturante do federalismo cooperativo, na medida em que orienta a atuação subsidiária da União e dos Estados apenas nos casos em que os Municípios, por limitações orçamentárias ou estruturais, não consigam cumprir plenamente suas atribuições. No campo da política fiscal, essa diretriz é especialmente sensível: a concentração de competências operacionais nos Municípios, sem a correspondente descentralização de recursos financeiros, resulta na chamada "prefeiturização" das políticas públicas, violando o equilíbrio federativo (Hermany; Machado; Silva, 2021). A aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade demanda, portanto, a compatibilização entre a alocação de competências e os meios materiais para seu exercício, o que revela sua íntima conexão com os debates sobre justiça distributiva, financiamento das políticas públicas e arranjo intergovernamental no Brasil.

com a busca por uma distribuição mais justa e solidária, refletindo a essência da dialética federativa.

Entretanto, a ADI 4.917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro e atualmente em tramitação no STF, representa o ápice da controvérsia envolvendo a Lei 12.734/2012, que previa a redução progressiva da parcela destinada aos Municípios confrontantes, de 26,25% para 4%, e o consequente aumento do Fundo Especial, de 8,75% para 27%. O Estado alega que essa mudança viola o art. 20, §1º, da Constituição Federal de 1988, além do pacto federativo e dos direitos adquiridos, o que levou à suspensão dos efeitos da lei por medida cautelar do STF (Gobetti *et al.*, 2020, p. 9-10). Essa disputa reflete as diferentes interpretações sobre o papel dos *royalties* no pacto federativo brasileiro e evidencia a importância de se encontrar um equilíbrio que assegure a sustentabilidade financeira de todos os Municípios, independentemente de sua localização geográfica, promovendo um desenvolvimento mais coeso e homogêneo.

A distribuição dos *royalties* no Brasil remonta a um pacto constitucional firmado em 1988, quando se consolidou um pacto político em que Estados dito produtores renunciaram à cobrança do ICMS na origem sobre operações interestaduais de petróleo e energia elétrica em troca da garantia de participação nos resultados da exploração desses recursos via *royalties* (art. 20, §1º, CF). Essa compensação, como destacou Nelson Jobim, a época constituinte e posteriormente ministro do STF, visava equilibrar perdas fiscais derivadas da mudança tributária: "Tira-se o ICMS da origem e dá-se aos Estados uma compensação financeira pela perda dessa receita" (Scaff, 2014, p. 134).

Esse entendimento, aprovado após intensos debates e uma votação acirrada (213 votos a 187), vinculou

permanentemente os *royalties* à lógica da compensação pela renúncia fiscal, criando uma tensão federativa que perdura até hoje. Juridicamente, persiste uma confusão crucial acerca da natureza desses recursos. Os *royalties* não são receitas originárias dos Estados ou dos Municípios, mas transferências da União, única titular constitucional dos recursos naturais (art. 20, incs. I, V, VIII e IX, da CF).

A decisão do STF no MS 24.312/STF, ao classificá-los equivocadamente como "originários" dos Entes subnacionais, obscureceu essa essência: são receitas patrimoniais da União, repartidas por decisão política, não direitos inerentes dos Estados. Essa distinção é vital para entender as disputas atuais – o rateio é um ato discricionário de compartilhamento de receitas federais, não uma obrigação decorrente de danos ou titularidade local. O modelo de distribuição vigente aprofunda desigualdades regionais de forma flagrante. Municípios como Campos dos Goytacazes (RJ) recebem 153 vezes mais *royalties* que São Francisco de Itabapoana (RJ), embora sejam territorialmente próximos e tenham perfis demográficos semelhantes. Essa distorção decorre de critérios geopolíticos arbitrários, como linhas ortogonais de projeção marinha, não de avaliações técnicas ou ambientais (Scaff, 2014, p. 295-296).

O discurso da "indenização por danos" é desmontado pela realidade: não há correlação entre valores recebidos e impactos efetivos, evidenciando que a função dos *royalties* é primordialmente arrecadatória, não reparatória. O "determinismo físico" – beneficiar Municípios pela mera proximidade com campos produtores – transforma localidades em "quase sócios" sem participação real na atividade econômica.

O STF, ao interpretar essas questões, frequentemente priorizou a intenção histórica do legislador sobre a letra da lei. No RE 198.088, o ministro Nelson Jobim invocou os debates de 1988 para restringir a imunidade do ICMS sobre operações interestaduais com petróleo (art. 155, §2º, X, b), vinculando-a ao acordo original. Em contraponto, o ministro Marco Aurélio alertou que "a exumação da *mens legislatoris* subverte a interpretação literal", defendendo que a imunidade era ampla e autônoma (Scaff, 2014, p. 151).

Essa postura transformou o STF em "intérprete autêntico" do passado, gerando críticas sobre ativismo judicial e desconsideração da evolução federativa. A crise atingiu seu ápice com a Lei 12.734/2012, que alterou o rateio dos *royalties* marítimos. Estados como Rio de Janeiro e Espírito Santo reagiram com ADIs (4.916 e 4.917), alegando quebra da confiança interfederativa e direito adquirido, pois recursos já estavam comprometidos com despesas orçamentárias. A liminar deferida suspendeu a lei para evitar "dano irreversível", mas não acolheu o direito adquirido – afinal, o pacto federativo não cristaliza privilégios regionais perenes (Scaff, 2014, p. 300).

A invocação do princípio da "lealdade federativa", inspirado no Tribunal Constitucional Alemão, mostrou-se contraditória: o próprio precedente citado estabelece que "todos os Estados têm status constitucional igual" e proíbe privilegiar unidades específicas (Scaff, 2014, p. 308). Diante deste cenário fragmentado, a solução proposta é a substituição do rateio locacional por Fundos de Equalização, nos moldes de Canadá e Austrália (Scaff, 2014, p. 317).

Esses fundos equilibrariam capacidades fiscais regionais, considerando necessidades de gastos, indicado-

res sociais e capacidade arrecadatória, rompendo com a lógica do "determinismo físico". O modelo atual, em que 0.5% dos Municípios concentram 80% dos recursos, aprofunda desigualdades e inviabiliza políticas nacionais de estabilização de *commodities*. Além disso, nenhum Ente criou mecanismos de justiça intergeracional para preservar recursos finitos para futuras gerações.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – em que a União complementa verbas em que o valor por aluno está abaixo do piso nacional – é um exemplo embrionário dessa lógica. A crise dos *royalties* expõe uma fratura mais profunda no federalismo brasileiro. A concentração regional de recursos, a judicialização de conflitos e a ausência de visão intergeracional revelam um modelo esgotado (Scaff, 2014, p. 315-316).

Royalties que deveriam ser instrumentos de redução de desigualdades tornaram-se moedas de guerra fiscal. A saída exige rediscutir o pacto federativo para além de interesses locais imediatos, criando mecanismos que harmonizem receitas e encargos em benefício do território nacional como um todo – sob risco de perpetuar desigualdades que a Constituição de 1988 prometeu superar (Scaff, 2014, p. 317).

1.3 *Royalties* do pré-sal e a interface com a autonomia financeira local

A autonomia municipal, um pilar fundamental da Federação brasileira estabelecida pela Constituição de 1988, enfrenta um desafio crônico: a dependência financeira. Apesar de dotados de competências e responsabilidades essenciais, muitos Municípios carecem dos re-

cursos próprios necessários para exercê-las plenamente, tornando-se reféns das transferências intergovernamentais e limitando sua capacidade de autogestão e o desenvolvimento de políticas públicas adaptadas às suas realidades.

Neste subcapítulo, são exploradas as causas e as consequências desse déficit de autonomia local, que perpetua desigualdades e compromete a efetividade das políticas públicas no nível mais próximo do cidadão. Analisa-se como a concentração de receitas na União e a fragilidade arrecadatória municipal criam um cenário de vulnerabilidade, no qual a busca por fontes alternativas de financiamento, como os *royalties*, torna-se imperativa para a viabilidade de uma gestão municipal efetiva.

A Constituição Federal de 1988 reconhece formalmente a autonomia dos Municípios como Entes federativos, porém esse *status* ainda não se traduz em efetiva independência financeira e material. A literatura especializada afirma que "a propugnada autonomia local no Brasil efetivamente não está concretizada", pois, embora os Municípios gozem de autonomia formal, "a autonomia material e financeira está longe de alcançar este ideário". Essa discrepância entre autonomia jurídica e autonomia efetiva constitui um dos principais desafios do federalismo brasileiro contemporâneo, evidenciando a necessidade de reformas estruturais no sistema de distribuição de recursos públicos para promover uma maior descentralização fiscal.

A carência de autonomia municipal é atribuída, em grande parte, à excessiva concentração de recursos financeiros na União, que arrecada aproximadamente 60% de toda a riqueza produzida no país, enquanto os Estados ficam com apenas 23% e os Municípios com pouco mais de 15%. Ademais, 88% das receitas correntes dos

Municípios decorrem de repasses intergovernamentais, tornando as administrações locais altamente dependentes das transferências constitucionais e voluntárias, o que limita substancialmente sua capacidade de gestão autônoma. Essa estrutura concentradora de recursos fiscais compromete a efetividade do princípio federativo e reduz significativamente a margem de manobra das administrações municipais para implementação de políticas públicas adequadas às especificidades locais.

Dessa maneira, tem-se que a redistribuição dos *royalties* poderia representar um salto qualitativo no financiamento de políticas públicas em Municípios historicamente marginalizados. Municípios do Norte e do Nordeste, por exemplo, poderiam duplicar ou até triplicar sua capacidade de investimento caso recebessem os recursos conforme a nova legislação. Essas transferências, além de romperem com a histórica concentração regional de renda, fortaleceriam o pacto federativo ao permitir que localidades excluídas do ciclo econômico do petróleo participem ativamente da construção do desenvolvimento nacional (Carnicelli, 2014), promovendo uma distribuição de recursos mais equitativa e inclusiva.

Embora o aporte financeiro representado pelos *royalties* seja uma oportunidade de fortalecimento da autonomia municipal, ele também impõe desafios significativos de gestão pública. A ausência de mecanismos eficazes de controle e planejamento pode levar ao uso ineficiente ou irresponsável desses recursos, como no financiamento de folhas salariais infladas ou em obras de baixa prioridade. Casos documentados indicam que a volatilidade da receita petrolífera, somada à má-gestão, contribuiu para crises fiscais locais, evidenciando a necessidade de regras claras e marcos institucionais robustos para assegurar o uso sustentável dos *royalties*.

Apesar de formalmente reconhecida pela Constituição Federal de 1988, a autonomia dos Municípios brasileiros ainda encontra obstáculos estruturais para sua efetivação. A principal limitação reside na fragilidade de sua capacidade arrecadatória, o que os mantém em dependência crônica das transferências da União. Nesse contexto, os *royalties* do petróleo despontam como alternativa estratégica para minimizar o desequilíbrio fiscal vertical, conferindo aos Municípios beneficiados a oportunidade de ampliar sua capacidade de planejamento, investimento e prestação de serviços públicos essenciais, o que pode transformar a realidade local.

A situação revela-se ainda mais crítica quando se constata que 1.367 Municípios brasileiros não arrecadam receita própria, evidenciando a extrema fragilidade fiscal de significativa parcela dos Entes locais. Em Estados como o Piauí, mais da metade dos Municípios (54,01%) dependem exclusivamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para manter sua estrutura administrativa. Essa situação é caracterizada como "quadro de desequilíbrio crônico", que impede os Entes locais de exercerem plenamente as competências que lhes são atribuídas constitucionalmente, criando um ciclo vicioso de dependência que compromete a qualidade da gestão pública local e a responsividade das políticas públicas às demandas específicas de cada território.

Os *royalties* do petróleo emergem como alternativa concreta de enfrentamento dessa limitação estrutural do federalismo fiscal brasileiro. A literatura argumenta que, se distribuídos de forma equitativa, os *royalties* poderão "conceder um substancial aporte de recursos e independência para o seu investimento", permitindo maior autonomia decisória aos Entes locais. Repassados via FPM e com participação cidadã na definição de priori-

dades, esses recursos poderiam permitir aos Municípios "implementar políticas públicas perfiladas com a realidade local", fortalecendo a capacidade de resposta das administrações municipais às demandas específicas de seus territórios e populações.

O princípio da subsidiariedade constitui referencial teórico e normativo para defender essa descentralização financeira, que – para Baracho (1996), ao afirmar que "a descentralização é o domínio predileto da subsidiariedade" – deve ser compreendida como processo que busca aproximar a tomada de decisão do cidadão, fortalecendo o espaço local como instância privilegiada da gestão pública. Esse princípio sustenta que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos afetados, desde que haja capacidade institucional e recursos adequados para tanto, visto que a aplicação da subsidiariedade no contexto dos *royalties* implicaria reconhecer que os Municípios, como instância mais próxima dos cidadãos, podem ser mais eficazes na identificação e no atendimento das necessidades locais, desde que dotados de recursos suficientes.

Contudo, a literatura também alerta para o risco de que a dependência dos *royalties* substitua uma dependência por outra, criticando a prática de alguns Municípios que, ao receberem *royalties* elevados, deixaram de investir no fortalecimento da arrecadação própria e se tornaram igualmente vulneráveis às oscilações do mercado internacional do petróleo ou a alterações legislativas acerca da distribuição dos recursos. Tal situação evidencia a necessidade de políticas complementares que incentivem o desenvolvimento da capacidade arrecadatória local e a diversificação das bases fiscais municipais, assegurando uma sustentabilidade de longo prazo.

A experiência internacional comparada indica que o Brasil configura uma exceção ao descentralizar receitas provenientes da exploração *offshore* diretamente para os Municípios. Em outras federações, como o Canadá e a Nigéria, esses recursos são destinados exclusivamente às províncias ou aos Estados, enquanto na maior parte dos países analisados, incluindo Argentina, Austrália e Estados Unidos, as receitas oriundas da exploração de recursos naturais em áreas marítimas são centralizadas na esfera federal ou estadual, sem transferência direta para os Municípios afetados (Gobetti, 2011 *apud* Gobetti *et al.*, 2020, p. 36-39).

As transferências voluntárias, especialmente aquelas provenientes de emendas parlamentares e convênios, são criticadas como "malfadadas" e com "nefasta aptidão para servir como mecanismo de manipulação dos interesses eleitorais". A literatura defende modelo que combine descentralização fiscal com maior responsabilidade local, evitando que os Municípios comprometam receitas futuras com despesas permanentes, como pagamento de dívidas e folha de pessoal. Essa crítica aponta para a necessidade de reformas no sistema de transferências que privilegiem critérios técnicos e objetivos em detrimento de considerações político-eleitorais, fortalecendo a previsibilidade e a estabilidade dos fluxos de recursos intergovernamentais e a transparência na gestão.

Pequenos Municípios que atualmente não são beneficiários de nenhum recurso oriundo dos *royalties* passariam a dispor de uma vigorosa fonte de rendas para promoção de políticas públicas em localidades historicamente marginalizadas. Esse fato denota o potencial transformador de uma distribuição mais equitativa dos *royalties*, especialmente para Municípios de pequeno porte que enfrentam severas restrições fiscais. A redis-

tribuição dos *royalties* poderia, portanto, representar oportunidade única de redução das desigualdades territoriais e fortalecimento da capacidade estatal em regiões periféricas do país, promovendo uma coesão nacional.

Assim, a dependência fiscal dos Entes locais não se limita ao campo tributário: ela também se manifesta na incapacidade técnica de monitorar, planejar e avaliar os fluxos financeiros oriundos da exploração de recursos naturais. Xavier (2014), ao estudar a produção nacional de petróleo entre 2010 e 2013, demonstra que a variabilidade da produção interfere diretamente na previsibilidade das receitas obtidas via *royalties*. Segundo ele, "a aplicação do controle estatístico de qualidade [...] proporciona informações que envolvem diretamente e indiretamente toda produção, buscando manter os níveis da produção dentro de limites aceitáveis" (Xavier, 2014, p. 10).

Essas oscilações, quando não devidamente compreendidas e incorporadas ao planejamento financeiro dos Municípios beneficiários, podem reforçar ciclos de vulnerabilidade, uma vez que tais receitas não são nem permanentes nem necessariamente crescentes. A ausência de mecanismos locais de monitoramento da produção – como painéis estatísticos ou equipes técnicas qualificadas – limita ainda mais a capacidade dos pequenos Municípios de planejar o uso sustentável desses recursos, convertendo-os em políticas estruturantes de saúde, educação ou habitação.

Em face desse cenário, a edição da Lei 12.734/2012, que reformulou a distribuição dos *royalties* com vistas à equidade federativa, encontrou forte resistência política e jurídica, especialmente dos Estados confrontantes como o Rio de Janeiro. Tal resistência culminou na propositura da ADI 4.917, ainda pendente de julgamento

no STF. Essa ação explicita a tensão existente entre os princípios da compensação territorial e da solidariedade federativa, marcando um impasse institucional acerca do papel redistributivo das receitas oriundas do petróleo e os limites constitucionais para tal repartição.

Assim, os dados econômicos evidenciam que os Estados das regiões Norte e Nordeste, caso recebessem os recursos conforme a Lei 12.734/2012, poderiam dobrar ou até triplicar sua capacidade de investimento público. Conforme demonstrado por Ventura *et al.* (2024): "caso o valor do crédito fosse pago, o Amapá poderia aumentar seus investimentos na próxima década em 191,7%, seguido de Roraima (148,9%), Rondônia (77,9%) e Acre (74,6%)" (Ventura *et al.*, 2024, p. 20).

Esses estudos empíricos demonstram que os *royalties*, ao aportarem recursos significativos e, muitas vezes, não vinculados a finalidades específicas, impactam diretamente a estrutura fiscal dos Municípios beneficiados. Em muitos casos, observa-se o fenômeno do *flypaper effect*, no qual os recursos transferidos geram aumentos desproporcionais nos gastos, em detrimento da eficiência alocativa. Há evidências de que alguns Municípios expandem seus quadros de pessoal ou mantêm estruturas infladas, o que compromete a sustentabilidade da receita em médio prazo, sobretudo considerando a volatilidade da arrecadação petrolífera.

A proposta consolida-se na perspectiva de um novo paradigma federativo no Brasil, baseado na cooperação, na igualdade e no fortalecimento do poder local. Por ocasião dessa nova perspectiva, os *royalties* deixariam de ser apenas compensações financeiras, passando a representar "instrumentos de justiça distributiva e de realização do Estado Democrático de Direito".

A literatura sintetiza que

> a distribuição dos *royalties* de forma igualitária, contemplando todos os municípios do Brasil, dará uma forte demonstração de se estar trilhando o caminho apontado pela Constituição e reconhecendo a sua importância como a instância capaz de ratificar o Estado Democrático de Direito.

Essa visão articula a questão dos *royalties* com os fundamentos constitucionais do federalismo brasileiro, propondo que a redistribuição mais equitativa desses recursos constitui imperativo tanto de justiça fiscal quanto de fortalecimento democrático.

A ideia de redistribuição dos *royalties* também apresenta impactos significativos em termos de justiça social. Os autores do estudo destacam que "quanto mais desigual e quanto maior o percentual de pobres da população, maiores são os benefícios médios reais anuais com os *royalties* do passado" (Ventura *et al.*, 2024, p. 22), reforçando o argumento de que a repartição mais equitativa dos *royalties* pode atuar como instrumento de redução das desigualdades regionais e promoção de coesão social, contribuindo para um desenvolvimento mais homogêneo do país.

A problemática do déficit de autonomia local e da dependência financeira dos Municípios brasileiros é um entrave persistente ao pleno exercício do federalismo. A ausência de capacidade arrecadatória própria coloca muitas cidades em uma posição de fragilidade, em que a gestão pública fica à mercê de transferências federais e estaduais, muitas vezes com critérios discricionários e pouco técnicos, limitando sua capacidade de atender às demandas da população de maneira autônoma.

Nesse contexto, os *royalties* do petróleo, se bem geridos e distribuídos de forma equitativa, apresentam-

-se como uma oportunidade para mitigar essa dependência. No entanto, o desafio vai além do aporte de recursos; exige um planejamento estratégico e uma gestão transparente para que esses valores se transformem em desenvolvimento sustentável e não apenas em uma nova forma de dependência ou em ciclos de euforia e crise fiscal.

Evidencia-se, portanto, que a discussão sobre os *royalties* do petróleo no Brasil transcende a mera arrecadação de recursos; ela se insere no debate mais amplo acerca do fortalecimento da autonomia financeira dos Municípios. Em um país com profundas disparidades regionais, a capacidade de os Entes locais gerirem seus próprios orçamentos é crucial para a efetivação das políticas públicas e para a construção de um federalismo mais equilibrado e justo, que realmente promova o desenvolvimento local.

Este subcapítulo se dedicará a explorar o potencial transformador dos *royalties* do petróleo na busca pela autonomia financeira local. Analisaremos como a distribuição equitativa desses recursos pode impactar positivamente a capacidade de investimento dos Municípios, bem como os desafios e as armadilhas que precisam ser superados para que essa oportunidade se converta em desenvolvimento sustentável e duradouro, evitando a mera substituição de uma dependência por outra.

O fortalecimento da autonomia financeira dos Municípios brasileiros constitui condição necessária para a concretização do federalismo efetivo e equilibrado. Cria-se um contexto no qual os *royalties* do petróleo assumem papel estratégico ao oferecerem fonte de receita não tributária capaz de ampliar a capacidade de investimento e autogestão do poder local.

Esses recursos possuem potencial de reduzir a histórica dependência dos Entes subnacionais em relação à União, contribuindo para reestruturação do pacto federativo em favor da descentralização e da justiça distributiva. A transformação desta realidade requer não apenas a disponibilização de recursos adicionais, mas também a construção de marcos institucionais que assegurem a aplicação eficiente e transparente desses valores na promoção do desenvolvimento local sustentável, com planejamento de longo prazo.

A Constituição Federal, ao prever a autonomia dos Entes federados e estabelecer competências comuns, concorrentes e exclusivas, oferece suporte à concepção de que a descentralização das funções públicas deve ser acompanhada da descentralização dos meios financeiros necessários para sua execução. Os *royalties* podem operar como importante instrumento de coesão federativa e fortalecimento da esfera municipal, desde que sua distribuição seja realizada de forma justa e equitativa.

Essa perspectiva encontra fundamento na arquitetura constitucional brasileira, que reconhece o Município como Ente federativo autônomo, dotado de competências próprias e responsabilidades específicas na prestação de serviços públicos essenciais à população, o que demanda recursos compatíveis. O princípio da subsidiariedade reforça essa lógica ao sustentar que as decisões públicas devem ser tomadas e executadas pela instância mais próxima da realidade vivida pelos cidadãos, de modo que os Entes locais, quando dotados de capacidade técnica e financeira, devem ter primazia na formulação e na implementação das políticas públicas.

Tal princípio, embora não explicitamente referido na Constituição brasileira conforme já reforçado, encontra-se implícito em diversos dispositivos que valorizam

o poder local e a participação cidadã na construção de políticas públicas. A aplicação da subsidiariedade no contexto dos *royalties* pressupõe reconhecer que a proximidade entre governantes e governados no âmbito municipal pode resultar em maior eficácia na identificação das necessidades locais e na implementação de soluções adequadas, gerando maior eficiência nos gastos.

A descentralização das receitas vinculadas aos *royalties* permite que os Municípios invistam em áreas prioritárias como saúde, educação, habitação e infraestrutura, alinhando a aplicação dos recursos às demandas concretas da população e favorecendo governança pública mais eficiente, democrática e responsiva. Essa distribuição permite superar desequilíbrios regionais, ampliando as oportunidades de desenvolvimento em Municípios historicamente marginalizados, de forma que a capacidade de investimento local ampliada pelos *royalties* pode romper ciclos de exclusão e subdesenvolvimento, especialmente em regiões onde a escassez de recursos públicos tem impedido a implementação de políticas básicas de desenvolvimento social e econômico, promovendo uma verdadeira inclusão.

O desafio da autonomia não se resolve exclusivamente com a existência de receitas adicionais, sendo necessário garantir que esses recursos sejam geridos com responsabilidade, planejamento e transparência, evitando o uso oportunista, a captura por interesses particulares ou seu comprometimento com despesas permanentes de custeio. Existem registros de administrações que utilizaram os *royalties* para contrair dívidas ou financiar estruturas infladas, gerando crises fiscais futuras e ampliando a vulnerabilidade orçamentária local. Essa constatação evidencia a necessidade de marcos regulatórios que assegurem a aplicação dos *royalties* em investimen-

tos produtivos e na melhoria da capacidade institucional dos Municípios, evitando que os recursos se tornem fonte de dependência ou má-gestão.

Os dados apresentados na ADI 4.917 indicam que a nova distribuição dos *royalties* prevista pela Lei 12.734/2012 geraria ganhos expressivos para Municípios de pequeno e médio porte, especialmente aqueles com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e histórica exclusão de receitas petrolíferas. Em contraste com o modelo anterior – que relegava diversas localidades à receita nula –, a redistribuição projetaria incrementos financeiros relevantes, capazes de viabilizar políticas públicas antes impossibilitadas por restrições orçamentárias crônicas. Tais incrementos poderiam significar a construção de escolas, hospitais, saneamento básico, entre outras infraestruturas essenciais para a qualidade de vida.

Quando os *royalties* são apropriados de forma concentrada por um número reduzido de Entes dito produtores ou confrontantes, perpetua-se uma lógica assimétrica que rompe com os objetivos constitucionais de erradicação das desigualdades sociais e regionais. A nova legislação, representada pela Lei 12.734/2012, ao buscar uma partilha mais equitativa entre os Entes federativos, promove uma redistribuição orientada por critérios de justiça social, enfrentando resistências fundadas em interpretações restritivas e interesses localizados que, muitas vezes, ignoram o caráter nacional dos bens do subsolo.

Esses valores representariam possibilidade de transformação estrutural em localidades com baixo IDH e carência histórica de investimentos públicos. Os recursos adicionais poderiam viabilizar a implementação de políticas públicas antes impossíveis em razão das restrições

orçamentárias, criando oportunidades reais de melhoria das condições de vida da população local e promovendo um ciclo virtuoso de desenvolvimento econômico e social.

O debate em torno da redistribuição dos *royalties* evidencia o potencial desses recursos como mecanismo de justiça fiscal, desenvolvimento territorial e inclusão federativa, embora a resistência de alguns Estados e Municípios confrontantes, baseada em argumentos de compensação exclusiva, colida com o espírito da Constituição, que atribui à União a titularidade dos recursos naturais e à legislação ordinária a competência para definir os critérios de distribuição da participação nos resultados de sua exploração. Essa tensão reflete conflito mais amplo acerca da natureza dos *royalties* e seu papel no federalismo brasileiro, contrapondo visões que os entendem como compensação territorial específica àquelas que os concebem como instrumento de desenvolvimento nacional e redistribuição de renda.

A consolidação de nova cultura federativa exige a superação de visões patrimonialistas relacionadas aos recursos públicos e ao reconhecimento de que o desenvolvimento nacional requer a inclusão plena do poder local. Os *royalties*, enquanto receita pública extraordinária derivada da exploração de bem da União, devem ser tratados como oportunidade de fortalecer a capacidade de planejamento e execução dos Municípios, não como prêmio ou privilégio exclusivo de determinadas localidades. Tal mudança de perspectiva implica compreender os recursos petrolíferos como patrimônio nacional cujos benefícios devem ser compartilhados de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do território e a redução das desigualdades regionais.

Os *royalties* do petróleo, se redistribuídos com justiça e aplicados com responsabilidade, podem tornar-se

vetor de transformação da realidade municipal brasileira, contribuindo para a afirmação de federalismo cooperativo no qual o Município não apenas executa políticas impostas verticalmente, mas participa ativamente da construção de projeto de desenvolvimento sustentável, inclusivo e democrático para o país. Essa transformação pressupõe não apenas a redistribuição dos recursos, mas também o fortalecimento das capacidades institucionais locais e a criação de mecanismos de *accountability* que assegurem a aplicação eficiente e transparente dos *royalties* na promoção do bem-estar social e do desenvolvimento territorial sustentável.

Em consonância com os dados levantados por Ventura *et al.* (2024), a efetivação da Lei 12.734/2012 representa mais do que uma mera readequação distributiva – ela pode inaugurar um novo paradigma federativo, voltado à equidade, à superação das desigualdades históricas e à valorização dos Entes subnacionais menos favorecidos, como defende a literatura especializada e os dados empíricos: "os estados que seriam mais beneficiados [...] são os que apresentam menor renda per capita e menor índice de desenvolvimento humano" (Ventura *et al.*, 2024, p. 22).

A dualidade conceitual dos *royalties* como mecanismo compensatório *versus* instrumento de redistribuição permanece no centro das controvérsias jurídicas e políticas. A decisão liminar do STF que suspendeu os efeitos da Lei 12.734/2012 reflete esse dilema ao priorizar a interpretação de que os *royalties* devem ser destinados preferencialmente aos Entes diretamente impactados pela atividade extrativa. Em oposição, a tese distributiva sustenta que os recursos advindos da exploração de bens da União devem beneficiar toda a coletividade nacional, em consonância com os objetivos constitucionais

do Estado democrático de direito e da solidariedade federativa, promovendo um equilíbrio entre as demandas locais e o interesse nacional.

Assim, a relação entre os *royalties* do petróleo e a autonomia financeira local é uma via de mão dupla, repleta de potencial, mas também de desafios. O aporte desses recursos pode, de fato, empoderar os Municípios, permitindo-lhes um planejamento mais autônomo e investimentos direcionados às suas realidades, rompendo com o ciclo de dependência e subdesenvolvimento.

Para que essa promessa se concretize, porém, é fundamental que a distribuição seja justa e que os Municípios desenvolvam capacidades de gestão robustas, garantindo que os *royalties* se traduzam em desenvolvimento real e duradouro para suas populações, e não apenas em uma nova forma de dependência ou em ciclos de euforia e crise fiscal. A superação desses desafios é essencial para a construção de um federalismo mais maduro e eficiente.

Capítulo 2

A JUDICIALIZAÇÃO DA PARTILHA DOS *ROYALTIES* NO STF: DESAFIOS E IMPASSES FEDERATIVOS

O cenário que se afigurou após a descoberta do pré-sal reconfigurou drasticamente a indústria petrolífera brasileira, elevando a materialidade dos recursos arrecadados e, consequentemente, acirrando as disputas em torno de sua partilha. A produção no pré-sal, que iniciou em 2011 e atingiu 75% da produção nacional em 2022, evidenciou um descompasso entre a nova realidade produtiva e os critérios de distribuição dos *royalties*, muitos dos quais oriundos da década de 1980. Esse descompasso fomentou uma percepção de iniquidade em razão da excessiva e desproporcional concentração de recursos em poucos Entes subnacionais.

Foi diante desse crescente desequilíbrio que o Congresso Nacional promulgou a Lei 12.734/2012, buscando reformular a lógica distributiva e propor uma repartição mais ampla dos *royalties* para Estados e Municípios, inclusive os não confrontantes. Contudo, a efetividade da lei foi suspensa pela medida cautelar deferida em 18 de março de 2013, por ocasião da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro.

A prolongada suspensão da Lei 12.734/2012, que já perdura por mais de uma década, teve um impacto profundo no federalismo fiscal brasileiro, gerando perdas financeiras substanciais e acumuladas para a maioria dos Municípios. Enquanto poucos Entes federados se be-

neficiam desproporcionalmente, como Maricá e Niterói, que juntos recebem cerca de R$ 6,5 bilhões por ano, 30 vezes mais do que em 2012 e representando aproximadamente 40% de todos os *royalties* municipais em 2024, a grande maioria das cidades brasileiras tem experimentado perdas bilionárias. Essa disparidade, segundo o Ipea, evidencia a cristalização de um modelo que não se coaduna com os princípios da equidade e da redução das desigualdades regionais.

A questão central que permeia essa disputa judicial é a interpretação da natureza jurídica dos *royalties*, frequentemente associados a uma forma de compensação por danos ambientais ou socioeconômicos. No entanto, a doutrina majoritária e os próprios materiais de auditoria do TCU esclarecem que os *royalties* são, na verdade, uma compensação financeira pela exploração de um recurso natural finito, uma indenização devida à União como proprietária do recurso, e não um direito natural dos Estados confrontantes.

Os critérios de distribuição vigentes, como o da confrontação por linhas geodésicas, estabelecidos na década de 1980, são considerados anacrônicos e desconexos dos impactos da atual atividade petrolífera, que ocorre a centenas de quilômetros da costa. A precariedade desses critérios é agravada pela falta de memória de cálculo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela atuação atípica desse instituto como órgão regulador, o que contribui para a ilegitimidade dos critérios atuais e para a insegurança jurídica.

A Auditoria Operacional do TCU (TC 005.361/2023-0) reforçou que a concentração excessiva e desproporcional de recursos em poucos Entes subnacionais cria e/ou amplia desigualdades regionais "inimagináveis", com Municípios pouco populosos atingindo indicadores

de riqueza comparáveis aos de nações desenvolvidas. A elevada judicialização do tema, com impactos bilionários nos cofres públicos e o direcionamento de vultosos recursos para agentes privados, é um reflexo direto dessa situação de insegurança jurídica e ineficiência administrativa.

As intercorrências no STF para o julgamento da ADI 4.917 perpetuam um ciclo de desigualdade e ineficiência, consolidando um modelo que, além de injusto, fomenta o desperdício de recursos e o desvirtuamento da aplicação da riqueza petrolífera. A decisão do TCU de rejeitar os embargos do Estado do Rio de Janeiro contra o Acórdão 2.385/2024-Plenário, em 30 de abril de 2025, embora não tenha acatado o mérito da redistribuição, sinalizou que a Corte não intervirá diretamente na definição dos critérios de partilha, transferindo a responsabilidade da solução para o campo do consenso na esfera judicial.

Este capítulo, portanto, desvendará os argumentos centrais dos Estados confrontantes e a contraposição das entidades municipalistas, examinando a natureza jurídica dos *royalties* e a ausência de conexão com danos ambientais. Será feita uma análise aprofundada da relutância do STF em proferir uma decisão definitiva na ADI 4.917 e as consequências dessa demora para o federalismo fiscal brasileiro, culminando na posição do Tribunal de Contas da União acerca dessa disputa federativa.

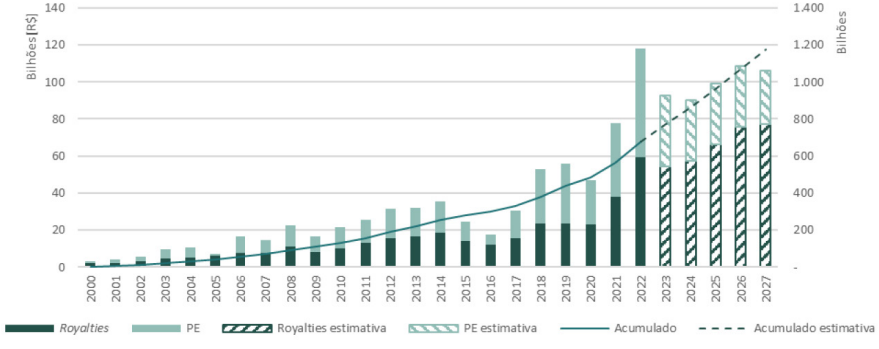
2.1 O cenário pós-pré-sal e o estopim da judicialização da Lei 12.734/2012

A exploração de recursos naturais no Brasil, notadamente o petróleo e o gás natural, tem historicamente figurado como epicentro de complexas discussões eco-

nômicas, sociais e, fundamentalmente, políticas e jurídicas. Considerados bens da União, conforme o art. 20 da Constituição Federal de 1988, os hidrocarbonetos geram receitas substanciais que, em tese, deveriam impulsionar o desenvolvimento nacional e regional. Contudo, a alocação e a distribuição desses recursos têm se configurado como um foco perene de atrito no pacto federativo brasileiro, evidenciando a tensão intrínseca entre o princípio da compensação territorial e a busca por uma repartição mais equitativa entre os Entes federados.

O advento das descobertas na camada do pré-sal, a partir de 2006, inaugurou um novo ciclo na indústria petrolífera nacional, ampliando exponencialmente o volume de recursos arrecadados e distribuídos, conforme o gráfico a seguir. A produção no pré-sal, iniciada em 2011, cresceu vertiginosamente, superando isoladamente, já em 2018, o restante da produção nacional e alcançando 75% da produção nacional em 2022. Essa magnitude, impulsionada por campos gigantes de altíssima produtividade, como Tupi e Búzios, elevou a materialidade do tema e acirrou a disputa em torno da sua partilha.

Gráfico 1 – Evolução das receitas de royalties/PE associadas à produção de petróleo e gás natural no Brasil (2000-2022) e estimativa (2023-2027)



Fonte: Brasil, 2024b, p. 12.

A Lei 9.478/1997, conhecida como "Lei do Petróleo", já havia formalizado o termo "royalty" e estruturado o regime de concessões, definindo percentuais e critérios de distribuição. No entanto, esses critérios, muitos deles oriundos da década de 1980, como o da confrontação por linhas geodésicas, tornaram-se descompassados com a nova realidade produtiva, caracterizada pela distância da costa e pela concentração da produção em poucas unidades.

Foi diante desse cenário de crescente desequilíbrio e da expectativa de volumes ainda maiores de receita advindos do pré-sal que o Congresso Nacional promulgou a Lei 12.734/2012. Tal diploma legal representou uma tentativa de reformular a lógica distributiva então vigente, propondo uma repartição mais ampla dos *royalties* para Estados e Municípios, inclusive os não confrontantes. A alteração era, essencialmente, paramétrica, sem revogar os direitos existentes, mas redistribuindo percentuais para promover maior equidade federativa.

A Lei 12.734/2012 elevou a alíquota de *royalties* para 15% nos contratos de partilha da produção e introduziu modificações substanciais nas regras de distribuição dos *royalties* previstos nas Leis 9.478/1997 e 12.351/2010. A intenção era reduzir a parcela destinada exclusivamente aos Estados e aos Municípios confrontantes, enquanto aumentava a fatia distribuída a todas as Unidades da Federação por meio do Fundo Especial do Petróleo, cujos critérios de repartição seguiriam os do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Em face da promulgação dos dispositivos redistributivos da Lei, que haviam inclusive superado vetos presidenciais, o Estado do Rio de Janeiro, ao ajuizar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, obteve a

medida liminar suspendendo a eficácia das alterações promovidas pela Lei 12.734/2012. Essa decisão perdura por mais de uma década e teve um impacto profundo no federalismo fiscal brasileiro.

A justificativa para a suspensão baseou-se na "densa plausibilidade da alegada inconstitucionalidade de algumas das novas regras legais, especialmente daquelas que modificam os critérios de pagamento de *royalties*", argumentando que "aquinhoar estados e municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas mostra-se dissonante da norma constitucional". A prolongada suspensão da Lei 12.734/2012 tem gerado perdas financeiras substanciais e acumuladas para a vasta maioria dos Municípios brasileiros.

Enquanto o Estado do Rio de Janeiro, principal proponente da ADI, tem visto suas receitas de *royalties* e participações especiais crescerem vertiginosamente, alcançando R$ 26 bilhões em 2024 (três vezes mais do que em 2012 e 2013), a maioria dos demais Estados e Municípios está ficando com apenas R$ 5 bilhões por ano, amargando uma perda anual estimada em R$ 37 bilhões, segundo o Ipea. Essa disparidade evidencia a cristalização de um modelo de partilha que não se coaduna com os princípios da equidade e da redução das desigualdades regionais, expressos no art. 3º, inc. III, da Constituição Federal.

A Auditoria Operacional realizada pelo TCU, em 2023, reforçou que a excessiva e desproporcional concentração de recursos em poucos Entes subnacionais cria e/ou amplia inimagináveis desigualdades regionais, com Municípios pouco populosos atingindo indicadores de riqueza comparáveis aos de nações desenvolvidas.

Um dos exemplos mais flagrantes dessa hiperconcentração é observado nos Municípios de Maricá e Niterói, no Rio de Janeiro. Juntos, esses dois Municípios têm recebido cerca de R$ 6,5 bilhões por ano, um aumento de 30 vezes em relação ao que recebiam em 2012. Esse valor representa aproximadamente 40% de todos os *royalties* recebidos pelos Municípios brasileiros em 2024, o que levanta questionamentos acerca da justeza de um tratamento tão privilegiado (Ipea, 2020).

A questão central que permeia essa disputa é a interpretação da natureza jurídica dos *royalties*. Frequentemente, os *royalties* são equivocadamente associados a uma forma de compensação por danos ambientais ou socioeconômicos. Contudo, a doutrina jurídica e econômica majoritária e os próprios materiais de auditoria do TCU esclarecem que os *royalties* são, na verdade, uma compensação financeira pela exploração de um recurso natural finito, uma indenização devida ao proprietário desse recurso.

A titularidade dos depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, incluindo a plataforma continental, o mar territorial e a zona econômica exclusiva, pertence à União. Dessa forma, o fundamento constitucional para a distribuição dos *royalties* não se assenta exclusivamente na ideia de compensação por impactos territoriais, mas na prerrogativa da União de partilhar os resultados da exploração de seus próprios bens.

Ainda que a Constituição Federal de 1988 assegure "aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural [...] ou compensação financeira por essa exploração" (art. 20, §1º), a lei é quem define as proporções e os critérios dessa partilha. A tese de que a participação

seria um "direito natural" dos Estados confrontantes é refutada pela história legislativa e pela experiência internacional, que demonstra a natureza de barganha política dos critérios de distribuição.

A Auditoria do TCU, em particular, aponta que o principal critério de distribuição em vigor, a confrontação, definido por linhas geodésicas ortogonais e paralelas, remonta a meados da década de 1980. Esse critério se mostra anacrônico e desconexo dos impactos da atual atividade petrolífera, que ocorre a centenas de quilômetros da costa, com escoamento da produção por navios aliviadores e rotas que não se correlacionam com as áreas confrontantes beneficiárias.

A precariedade desse critério é agravada pelo fato de o IBGE, responsável por traçar e interpretar as linhas geodésicas, não possuir mais a memória de cálculo ou estudos técnicos que fundamentaram sua criação em 1986. O próprio IBGE reconhece que uma redefinição das linhas com as tecnologias atuais resultaria em uma "profunda" reconfiguração dos beneficiários, gerando insegurança jurídica e conflitos federativos.

A atuação atípica e inapropriada do IBGE, como órgão acessório de regulação setorial que impacta significativamente a distribuição de recursos, tem sido uma das consequências dessa obsolescência. O Instituto, concebido para atividades estatísticas e geográficas, não possui a estrutura administrativa ou jurídica para lidar com as complexas demandas regulatórias e judiciais decorrentes das interpretações dessas linhas.

A crescente judicialização do tema, com um número elevado de processos e valores vultosos em disputa, tem gerado custos de transação exorbitantes e sobrecarregado órgãos como a ANP, o IBGE e a AGU. Essa situa-

ção de insegurança jurídica e ineficiência administrativa decorre da multiplicidade e complexidade dos critérios vigentes, que se tornaram irracionais e quase ingerenciáveis.

A demora do STF no julgamento da ADI 4.917, portanto, não apenas impede a redistribuição que visava à equidade, mas também consolida um modelo que, além de injusto, fomenta o desperdício de recursos e o desvirtuamento da aplicação da riqueza petrolífera. A situação de "dinheiro desaparecido", onde grandes volumes de receitas não se traduzem em melhorias significativas na oferta de bens e serviços públicos ou nos padrões de vida da população, é um efeito perverso dessa concentração.

A experiência brasileira com a exploração do pré-sal e a subsequente judicialização da Lei 12.734/2012 servem como um estudo de caso emblemático das complexidades inerentes à gestão de recursos naturais em um contexto federativo. A ausência de uma solução definitiva para a ADI 4.917/2012 perpetua um ciclo de desigualdade e ineficiência, reforçando a necessidade premente de um novo modelo de partilha que esteja alinhado com os objetivos republicanos e a justiça intergeracional.

2.1.1 O julgamento da ADI 4.846 – Espírito Santo: como o STF decidiu em um caso análogo

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.846, de relatoria do ministro Edson Fachin, julgada em 9 de outubro de 2019 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), discutiu a constitucionalidade do art. 9º da Lei federal 7.990/1989. Tal dispositivo impõe aos Estados a transferência de 25% da parcela da compensação financeira

pela exploração de recursos minerais (*royalties*) que lhes é atribuída a seus respectivos Municípios.

O governador do Estado do Espírito Santo, autor da ação, alegava a inconstitucionalidade do dispositivo por ofensa ao parágrafo único do art. 20 da Constituição da República e ao pacto federativo, sustentando que os *royalties* possuíam natureza indenizatória e que a lei federal não poderia disciplinar a distribuição de verbas constitucionalmente destinadas aos "Estados e Municípios dito produtores".

O cerne do debate residiu em quatro questões principais: a natureza jurídica dos *royalties* (se receita tributária ou não tributária, ou receita transferida não tributária), a competência da União para dispor sobre a distribuição desses recursos aos Municípios, a natureza da legislação específica sobre a matéria (se lei ordinária federal) e a constitucionalidade da imposição legal do repasse de parcelas das receitas transferidas aos Estados para os Municípios que integram a territorialidade do Ente maior.

O ministro relator, Edson Fachin, firmou sua convicção pela improcedência da ADI, defendendo que os *royalties* possuem natureza jurídica de receita transferida não tributária de cunho originário, oriunda da exploração econômica do patrimônio público, e não de tributo ou indenização. Além disso, argumentou que os *royalties* são receitas originárias da União, dada a propriedade federal dos recursos minerais, sendo obrigatoriamente transferidas aos Estados e aos Municípios.

A legislação que disciplina o rateio federativo dessas verbas, segundo o ministro, possui natureza ordinária e federal, sem ofensa ao pacto federativo, pois a União, como titular dos bens e receitas, tem competência para definir sua repartição. Em seu voto, o ministro

Fachin destacou que a Constituição Federal assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação no resultado da exploração de petróleo, gás natural e outros recursos minerais, ou compensação financeira por essa exploração, nos termos da lei.

Para ele, a expressão "no respectivo território" no art. 20, § 1º, da Constituição, não impede a imposição do repasse aos Municípios "não confrontantes", pois a incidência do *royalty* (arrecadação da receita) difere de sua partilha ou distribuição. Ele também apontou uma "lacuna argumentativa insuperável" quanto a esse ponto, recomendando a improcedência da alegação.

O voto do relator também abordou a controvérsia gerada pela ementa do MS 24.312, que classificou os *royalties* como receitas originárias dos Entes subnacionais. O ministro Fachin, em consonância com a doutrina de Gilberto Bercovici e Fernando Facury Scaff, corrigiu essa imprecisão, reafirmando que os *royalties* são receitas originárias da União e transferidas aos demais Entes federativos. A confusão conceitual entre "receitas originárias" e "receitas transferidas" foi um ponto crucial de esclarecimento no voto.

O ministro Alexandre de Moraes acompanhou integralmente o relator, reforçando que os recursos do subsolo e os potenciais de energia hídrica pertencem à União, mas a Constituição assegura a titularidade das receitas de compensação dessa exploração econômica aos Estados e aos Municípios. Ele argumentou que a caracterização dos *royalties* como receita patrimonial originária permite uma margem discricionária para a União definir sua distribuição, e que a Lei 7.990/1989, ao determinar a transferência de 25% aos Municípios, utilizou um critério razoável, espelhando a divisão do ICMS prevista na Constituição. O ministro destacou que a lei não foi arbi-

trária na divisão, adotando o mesmo critério valorizado pelo legislador constituinte quanto à questão territorial.

O ministro Luís Roberto Barroso, embora acompanhando a conclusão do relator, divergiu quanto à titularidade dos *royalties*. Para ele, a Constituição separa a titularidade do petróleo (da União) da titularidade dos *royalties* (dos Estados dito produtores), considerando-os uma receita originária dos Estados. Ele justificou essa posição no pacto federativo original da Constituição de 1988, que retirou o ICMS dos Estados dito produtores de petróleo em troca dos *royalties*.

Contudo, concordou com a legitimidade da lei federal em determinar a redistribuição de 25% dos *royalties* entre os Municípios do próprio Estado produtor, seguindo um critério constitucional legítimo. Ele também mencionou a necessidade de compensação pelos problemas ambientais e sociais gerados pela exploração dos recursos e a importância de criar fundos para o futuro das comunidades.

As ministras Rosa Weber e Cármen Lúcia também acompanharam a conclusão do ministro relator pela improcedência da ação, ressaltando que a lei federal apenas estabeleceu uma forma de dar cumprimento ao pacto federativo. O ministro Ricardo Lewandowski reforçou que o legislador federal agiu em estrita consonância com o art. 20, § 1º, da Constituição, ao distribuir os recursos entre Estados e Municípios de forma racional, razoável e proporcional. Ele enfatizou que, se não houvesse essa lei, correr-se-ia o risco de os Estados ficarem com a maior parte, sem a devida repartição.

O único voto vencido foi o do ministro Marco Aurélio, que, apesar de reconhecer o direito dos Entes federados à participação nos *royalties*, entendeu que a lei fede-

ral não deveria adentrar na distribuição desses recursos aos Municípios, em respeito à autonomia dos Estados. Ele considerou que os Municípios, embora abrangidos pelo art. 1º da Constituição, são unidades do Estado, e que a lei federal havia procedido uma divisão "linear", enquanto a lei estadual buscava corrigir desigualdades.

Desse modo, o STF, por maioria, conheceu a ADI e julgou improcedente o pedido, validando a constitucionalidade do art. 9º da Lei federal 7.990/1989 e a competência da União para disciplinar a distribuição dos *royalties* aos Municípios, independentemente de sua classificação como "produtores". A decisão reafirmou a natureza não tributária e de receita transferida dos *royalties*, embora com divergências pontuais acerca de sua titularidade originária, especialmente entre os ministros Fachin e Barroso. O acórdão reflete a complexidade do federalismo fiscal brasileiro e a necessidade de equilíbrio na distribuição de receitas provenientes da exploração de recursos naturais.

No dispositivo do acórdão contido nos autos da ADI 4.846, embora não se refira diretamente à Lei 12.734/2012, é oferecido um importante precedente para a interpretação do papel da União na distribuição dos *royalties* e da competência federal para legislar acerca do tema. Ao validar a imposição da União para o repasse de *royalties* aos Municípios, o tribunal reforça a ideia de que a titularidade dos recursos naturais (e, por extensão, de suas receitas) é federal e de que a União detém a prerrogativa de definir sua partilha em prol do equilíbrio federativo. Essa interpretação, no entanto, não resolve o impasse central da ADI 4.917, que discute a Lei 12.734/2012 e a abrangência da "compensação financeira" do art. 20, §1º, da CF, deixando em aberto a questão da concentração e das desigualdades regionais.

O cenário de judicialização e a ausência de uma definição clara sobre os critérios de distribuição dos *royalties* do pré-sal persistem, gerando instabilidade e comprometendo o planejamento de longo prazo dos Entes federados. A decisão do STF na ADI 4.846, ao reafirmar a competência da União, pode indicar uma tendência a valorizar o papel centralizador na distribuição de recursos.

Essa hipótese mais centralizadora, por um lado, pode trazer maior segurança jurídica, mas, por outro, pode manter os desequilíbrios na distribuição entre os Entes federados, especialmente os Municípios. Isso porque a ausência de um consenso político e a demora na resolução judicial do tema central dos *royalties* do pré-sal continuam a impactar negativamente a capacidade de investimento e a autonomia financeira dos Municípios.

2.2 A argumentação nos autos do controle concentrado de constitucionalidade

Neste subcapítulo, serão analisados três eixos argumentativos que emergem dos autos do controle concentrado de constitucionalidade envolvendo a distribuição dos *royalties* do petróleo. De um lado, destacam-se os argumentos dos Estados ditos produtores, que defendem os *royalties* como compensação territorial, vinculando-os aos impactos regionais da atividade petrolífera. Em sentido oposto, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) apresenta uma visão pautada na equidade federativa e na redistribuição mais ampla dos recursos.

Por fim, será examinada a discussão sobre a natureza jurídica dos *royalties*, especialmente quanto à tese de sua desvinculação de danos ambientais específicos. Esses eixos delineiam o embate jurídico-político que

marca o tema e iluminam as diferentes compreensões sobre justiça federativa e interesse público no contexto brasileiro.

A disputa em torno da partilha dos *royalties* do petróleo no Brasil é acentuada pelos argumentos dos Estados confrontantes, que defendem a manutenção dos critérios atuais de distribuição, baseados na lógica da compensação territorial. Para esses Estados, os *royalties* não são meras receitas a serem redistribuídas de forma equitativa entre todos os Entes da Federação, mas sim uma reparação pelos ônus e pelos impactos diretos da exploração petrolífera em seus territórios e litorais.

Um dos principais pontos defendidos pelos Estados dito produtores, como o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, é a natureza indenizatória dos *royalties*. Eles sustentam que esses valores servem como contrapartida pelos supostos prejuízos ambientais e socioeconômicos causados pela atividade extrativa, que, embora ocorra em áreas de domínio da União (plataforma continental, mar territorial e zona econômica exclusiva), afeta diretamente as regiões costeiras e suas populações. No entanto, essa visão é contestada por diversos estudos que afirmam que a previsão de pagamento de *royalties* não se relaciona diretamente com danos ambientais, mas sim com a indenização pela exaustão de um recurso finito pertencente à União.

Outro argumento central dos Estados confrontantes remonta ao pacto federativo original estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Segundo essa tese, a maior fatia dos *royalties* destinada a esses Estados seria uma compensação pela exoneração do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados nas operações interestaduais. Nesse arranjo, o ICMS desses produtos é apropriado pelos

Estados consumidores, em detrimento dos Estados dito produtores, o que Nelson Jobim, à época constituinte e futuro ministro do STF, descreveu como um "entendimento político" que "tirava-se o ICMS da origem e se dava aos estados uma compensação financeira pela perda dessa receita".

A judicialização da Lei 12.734/2012 pelo Estado do Rio de Janeiro, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, ilustra a força desses argumentos. O Estado alegou que a nova lei violaria o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, o pacto federativo e os direitos adquiridos, pois os recursos já estariam comprometidos com despesas orçamentárias. A liminar concedida, que suspendeu a eficácia da lei, baseou-se na "densa plausibilidade da alegada inconstitucionalidade", ao considerar que "aquinhoar estados e municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas mostra-se dissonante da norma constitucional".

Apesar da persistência desses argumentos, a Auditoria Operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2023 apontou que os critérios de distribuição vigentes são "obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas". O critério de confrontação por linhas geodésicas, estabelecido na década de 1980, não reflete a realidade da produção em alto-mar, que ocorre a centenas de quilômetros da costa e não se correlaciona diretamente com a afetação territorial. Essa desconexão fragiliza o argumento da compensação territorial baseada em proximidade geográfica.

A auditoria do TCU também destacou que a falta de memória de cálculo e estudos técnicos que fundamentaram a criação das linhas geodésicas em 1986, aliada à atuação atípica do IBGE na interpretação dessas linhas, contribui para a ilegitimidade dos critérios atuais. O pró-

prio IBGE reconhece que uma redefinição das linhas com as tecnologias atuais resultaria em uma "profunda" reconfiguração dos beneficiários, gerando insegurança jurídica e conflitos federativos.

A atuação atípica e inapropriada do IBGE, como órgão acessório de regulação setorial que impacta significativamente a distribuição de recursos, tem sido uma das consequências dessa obsolescência. O Instituto, concebido para atividades estatísticas e geográficas, não possui a estrutura administrativa ou jurídica para lidar com as complexas demandas regulatórias e judiciais decorrentes das interpretações dessas linhas.

Os críticos da visão compensatória argumentam que a titularidade dos recursos do subsolo pertence à União e que a distribuição dos *royalties* é uma prerrogativa legislativa, e não um direito natural dos Estados confrontantes. A Lei 7.453/1985, que pela primeira vez repartiu os *royalties* da produção *offshore* com os Entes subnacionais, já previa uma parcela a ser distribuída a todos os Estados e Municípios por meio de um fundo especial, demonstrando que a lógica da distribuição universal não é uma inovação da Lei 12.734/2012.

A hiperconcentração de receitas em poucos Municípios, resultante dos critérios atuais, também enfraquece o argumento da compensação territorial, pois não há proporcionalidade entre os valores recebidos e os supostos danos ambientais ou socioeconômicos. Exemplos como Maricá e Niterói, que recebem volumes exorbitantes de *royalties* sem que haja uma correlação direta com impactos significativos em seu território, evidenciam que o modelo privilegia a "sorte geográfica" em detrimento da justiça distributiva.

> Emirados ou sheiks fluminenses, municípios "novos ricos" ou "pobres municípios ricos" são alcunhas recentes que procuram denunciar, a um só tempo, o ingresso fabuloso de rendas petrolíferas nos caixas dos municípios das regiões norte fluminense e das baixadas litorâneas e as impropriedades técnicas e legais no processo de aplicação destas rendas. Quem não viveu a conquista pela descentralização dos royalties incidentes sobre a produção petrolífera offshore, vencida em finais de 1985, ou não a testemunhou através de registros históricos, corre o risco de naturalizar o processo de recebimento destes recursos pelas esferas de governo subnacionais, isto é, estados e municípios. De fato, os royalties não são dos estados e municípios como o "céu é do condor", muito embora inúmeros discursos contribuam para este entendimento (Serra, Terra e Pontes, 2006, p. 59).

Essa disparidade na distribuição, – que acentua as desigualdades regionais e não se traduz em melhorias significativas nos serviços públicos ou na qualidade de vida da população local – questiona a eficácia da visão dos *royalties* como compensação territorial. A "preguiça fiscal" e a "má-qualidade" dos gastos observadas em alguns Municípios beneficiários de altos *royalties* sugerem que a abundância de recursos não necessariamente se reverte em desenvolvimento sustentável.

> as evidências reunidas indicam que há sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas, nem ações preventivas no sentido de preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, podemos dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos, o que coloca na ordem do dia a discussão sobre

> novos critérios de partilha das rendas do petróleo (Gobetti; 2008, p. 248).

Adicionalmente, a Lei 12.858/2013 reforçou o caráter redistributivo dos *royalties* ao destinar 75% dos recursos para educação e 25% para saúde, indicando que o legislador pode atribuir múltiplos fins a essas receitas, desvinculando-as de uma função meramente compensatória territorial. Essa prerrogativa da União de definir novos beneficiários, inclusive fundos e outras rubricas, é um aspecto que a própria evolução da legislação tem demonstrado.

Outro ponto que corrobora a natureza não exclusiva da compensação territorial é a perspectiva intergeracional dos *royalties*. Como o petróleo é um recurso finito e não renovável, a exploração presente deve gerar uma compensação para as gerações futuras que não terão acesso a esse recurso. Essa visão, endossada pela Exposição de Motivos da Lei 12.351/2010, sugere que a riqueza do petróleo deve ser transformada em um ativo cujo usufruto possa se estender no tempo, o que implica uma distribuição mais ampla e estratégica dos recursos, e não restrita a critérios geográficos pontuais.

A Auditoria do TCU ainda aponta que a elevada judicialização do tema, com bilhões de reais em disputa e o direcionamento de vultosos recursos públicos para agentes privados a título de honorários advocatícios e ônus de sucumbência, é um reflexo direto da multiplicidade e complexidade dos critérios vigentes. A complexidade e a falta de clareza das regras atuais impedem a compreensão e a fiscalização adequadas da distribuição, gerando um ambiente propício para a insegurança jurídica e a "captura" de recursos públicos por interesses privados.

Em suma, enquanto os Estados dito produtores defendem a manutenção dos critérios de distribuição com base na compensação territorial e no pacto federativo original, argumentos que encontram algum amparo em decisões liminares do STF, a análise técnica e empírica revela que os critérios atuais são obsoletos, desconexos da realidade produtiva e geradores de profundas desigualdades. A judicialização prolongada e a ausência de uma solução definitiva para a Lei 12.734/2012 mantêm o impasse federativo, perpetuando um modelo de partilha que privilegia poucos em detrimento da maioria, e que tem sido alvo de crescentes críticas quanto à sua justiça e eficiência.

A disputa em torno da natureza dos *royalties*, se compensação estrita por danos locais ou instrumento de desenvolvimento nacional, permanece no centro do debate, e sua resolução é crucial para o futuro do federalismo fiscal brasileiro. A persistência desses argumentos e a divisão no âmbito do próprio Judiciário refletem a complexidade de equilibrar os interesses regionais com os objetivos nacionais de redução das desigualdades e promoção do bem-estar de toda a população.

Nesse sentido que se destaca a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a qual despontou como um dos atores centrais em torno da disputa dos *royalties* do petróleo, posicionando-se em contraponto aos argumentos dos Estados confrontantes e defendendo uma redistribuição mais equitativa desses recursos, alinhada ao princípio democrático e ao pacto federativo. A entidade atua como a principal voz do movimento municipalista, buscando assegurar que a riqueza do pré-sal beneficie a totalidade dos Municípios brasileiros, independentemente de sua localização geográfica.

A CNM vem argumentando, ao longo dos anos, que os *royalties*, embora decorrentes da exploração de recursos naturais, não devem ser interpretados como uma compensação exclusiva por impactos territoriais. Para a Confederação, o petróleo é um bem da União, conforme o art. 20 da Constituição Federal, e, portanto, sua exploração deve gerar benefícios para toda a nação brasileira. Essa perspectiva se alinha aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil – como a redução das desigualdades sociais e regionais – expressos no art. 3º, inc. III, da Constituição.

A entidade tem atuado, inclusive na posição de *amicus curiae,* em defesa da constitucionalidade da Lei 12.734/2012, que propunha uma redistribuição mais ampla dos *royalties* do petróleo. Essa lei, embora não alterasse o modelo jurídico da arrecadação, ajustava os percentuais para que uma parcela maior dos recursos fosse destinada ao Fundo Especial do Petróleo, beneficiando todos os Entes federados por meio dos critérios do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). A CNM enfatiza que a distribuição via Fundo Especial já existia desde 1985 e nunca teve sua constitucionalidade questionada.

A disputa da CNM pela constitucionalidade da Lei 12.734/2012 começou antes mesmo de sua promulgação. Em novembro de 2012, a entidade lançou a campanha "Sanciona, Dilma" para pressionar pela sanção presidencial do projeto aprovado pelo Congresso. Após o veto parcial da então presidente Dilma Rousseff, a CNM intensificou a mobilização nacional com a campanha "O Brasil quer *royalties* para todos", buscando a derrubada do veto no Congresso, o que foi conquistado em março de 2013.

A imediata judicialização da Lei 12.734/2012 por parte dos Estados dito produtores – com a propositura de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF) – não arrefeceu a atuação da CNM. A entidade tem cobrado incisivamente o julgamento de mérito da ADI 4.917 e demais ações correlatas – ADI 4916, 4918 e 4929 -, inclusive com solicitação formal à Presidência do STF em 2018.

A CNM tem sustentado que a interpretação da natureza dos *royalties* como uma compensação por danos ambientais é equivocada e, em grande parte, uma "retórica" utilizada para justificar a concentração de receitas. Para a entidade, os *royalties* são uma indenização pela exaustão de um recurso natural finito, cujo proprietário é a União. Essa distinção é crucial para a CNM, pois afasta a ideia de que apenas os Entes "afetados" ou "confrontantes" teriam direito a uma parcela substancial dos recursos.

A Confederação também tem refutado, com a publicação de inúmeros estudos, o argumento de que a distribuição atual dos *royalties* seria uma compensação pela não arrecadação de ICMS sobre combustíveis. Conforme destacado no material, o rateio dos *royalties* como forma de compensar a perda do ICMS na origem para os Estados dito produtores foi resultado de uma "barganha política" na Assembleia Constituinte de 1988. Para a CNM, essa vinculação histórica não deve justificar a perpetuação de um modelo injusto de distribuição.

A CNM, na condição de *amicus curiae* na ADI 4.917, apresentou dados e tabelas que ilustram a concentração exacerbada de recursos em poucos Municípios. Ainda demonstrou que a nova distribuição dos *royalties* não inviabilizaria a gestão dos Estados e Municípios "confrontantes", pois as mudanças seriam escalonadas e gra-

duais, e os rendimentos permaneceriam estáveis ou até superiores à média histórica. Por exemplo, o Estado do Rio de Janeiro, em 2024, recebeu R$ 26 bilhões, muito mais do que os R$ 8 bilhões de 2012/2013.

A entidade aponta que a Lei 12.734/2012 não cria um novo modelo, mas apenas altera percentuais, e que essa modificação está em consonância com os princípios da proporcionalidade e do federalismo cooperativo. A CNM defende que a desproporção na divisão da riqueza nacional oriunda dos *royalties* é ofensiva à ideia de vedação da proteção deficiente e viola o pacto federativo, impedindo a concretização dos direitos fundamentais de forma igualitária.

Para a CNM, a manutenção do modelo atual, que beneficia apenas uma pequena parcela dos Municípios, contribui para a criação e a ampliação de "inimagináveis desigualdades regionais". A entidade destaca que Municípios pouco populosos estão atingindo indicadores de riqueza *per capita* comparáveis aos de nações desenvolvidas, enquanto a maioria das cidades brasileiras enfrenta dificuldades financeiras.

A Confederação também critica a obsolescência dos critérios de distribuição, como o da confrontação por linhas geodésicas, que remonta à década de 1980. A CNM reforça que este critério não possui qualquer "lógica socioeconômica plausível" e é resultado de "barganhas políticas", o que gera uma "loteria geográfica". A Confederação também expõe as ineficiências do modelo atual, como a "preguiça fiscal" dos Municípios beneficiários, que reduzem seu esforço de arrecadação própria, e o "dinheiro desaparecido", onde grandes volumes de receitas não se traduzem em melhorias significativas na oferta de bens e serviços públicos.

A defesa da constitucionalidade da Lei 12.734/2012 pela CNM articula-se também com o princípio da subsidiariedade, que orienta a alocação de competências e recursos à instância mais próxima da população. Esse princípio, embora não explicitamente na Constituição brasileira, encontra-se implícito nas estruturas do federalismo cooperativo. A CNM defende que a distribuição equitativa dos *royalties* reforça a descentralização político-administrativa e a justiça material, ao permitir que as necessidades locais sejam atendidas de forma mais eficaz. A aplicação desse princípio ao contexto dos *royalties* implica que os Municípios, como esfera mais próxima dos cidadãos, têm maior aptidão para identificar e atender às necessidades locais, desde que disponham dos recursos necessários para tal.

A CNM também destaca que a plena vigência da Lei 12.734/2012 teria o condão de promover a inclusão de "5.440 novos Entes beneficiados". Essa ampliação na base de Municípios beneficiários é vista como um passo fundamental para a redução das desigualdades regionais e para a efetivação de um federalismo mais justo e solidário.

A Confederação, ao defender a constitucionalidade da Lei 12.734/2012, argumenta que a atuação do Poder Judiciário, ao suspender os efeitos de uma lei aprovada pelo Congresso Nacional, interfere indevidamente na função legislativa. Para a CNM, a decisão judicial contraria o sistema democrático e o princípio da separação de poderes, pois a aprovação da lei reflete a vontade da maioria da sociedade brasileira.

A posição da CNM, portanto, é multifacetada e se fundamenta na defesa de um pacto federativo mais equilibrado e equitativo. A entidade busca desmistificar a visão dos *royalties* como compensação exclusiva territorial

e promover a compreensão desses recursos como patrimônio nacional a serviço do desenvolvimento de todos os Municípios brasileiros. A luta da CNM na ADI 4.917 no STF é um reflexo dessa busca por um federalismo mais justo e pela autonomia financeira local.

A Auditoria do TCU, de fato, corrobora a tese da CNM acerca da ineficácia dos critérios atuais. O relatório aponta que a concentração dos recursos decorrentes dos *royalties* e da participação especial é "excessiva e desproporcional". Em 2022, 87% desses recursos se concentraram em apenas três Estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo) e seus respectivos Municípios. Essa realidade, segundo o TCU, destoa dos princípios constitucionais implícitos da razoabilidade, da proporcionalidade e do equilíbrio federativo, afastando-se da diretriz de redução de desigualdades regionais.

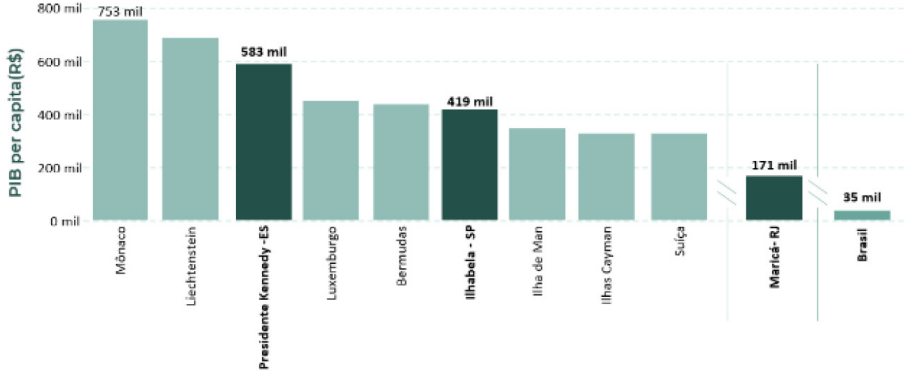
A seguir pode-se identificar duas análises feitas pelo TCU e dispostas na fundamentação do acordão que ilustram essa ausência de razoabilidade e proporcionalidade. Elucidativa para essa verificação é a comparação feita com o PIB *per capita* das cidades que mais concentram recursos advindos dos *royalties*, as quais passam a rivalizar com Estados europeus em termos *per capita* (Brasil, 2024b).

Tabela 9 – Maior recebedor municipal de royalties+PE 2018 de cada um dos três Estados concentradores

Município	**População (milhares)**	**PIB (R$ milhões)**	**PIB *per capita* (R$ mil)**	***Ranking* Nacional PIB *per capita***	**R+PE (R$ milhões)**	**(R+PE) *per capita* (R$ mil)**	**R+PE/ Orçamento previsto**
Presidente Kennedy/ ES	11,5	6.700	583	1º	316	28	88%
Ilhabela/ SP	34,5	14.401	419	2º	783	23	116%
Maricá/RJ	158,0	26.982	171	22º	1.515	10	98%
Total	**204,0**	**48.083**	**236**	- - - -	**2.614**	**13**	- - - -

Fonte: Brasil, 2024b, p. 47.

Gráfico 2 – Comparação dos PIB *per capita* mundiais e dos Municípios selecionados em 2018



Fonte: Brasil, 2024b, p. 48.

A atuação da CNM, ao revelar os dados e os argumentos em defesa da redistribuição, busca não apenas reverter a situação de "dinheiro desaparecido" – em que grandes volumes de receitas não se traduzem em melhorias significativas na oferta de bens e serviços públicos –, mas também promover um modelo de gestão fiscal mais transparente e responsável. A luta pela autonomia municipal, nesse contexto, transcende a mera reivindi-

cação de recursos, configurando-se como uma defesa de um federalismo mais maduro e alinhado aos preceitos constitucionais de justiça social.

Essa atuação institucional, dentre outros aspectos, centra-se na discussão acerca da natureza jurídica dos *royalties*, a fim de desmistificar a crença comum de que estes seriam uma compensação por danos ambientais decorrentes da exploração de recursos naturais. Tal entendimento, frequentemente invocado em debates políticos e jurídicos, especialmente por Entes federativos confrontantes, carece de fundamentação conceitual e legal sólida.

Os *royalties*, em sua essência, não possuem natureza tributária. Diferentemente dos tributos, que são valores compulsórios cobrados pelo Estado para fazer face a custos gerais ou específicos, os *royalties* constituem uma receita patrimonial da União. Essa distinção é crucial: não se trata de uma imposição fiscal derivada do poder de império estatal, mas sim de uma contraprestação pela utilização de um bem que pertence à coletividade, ou seja, ao Estado.

Economicamente, os *royalties* são entendidos como a apropriação de uma "renda extraordinária" gerada pela exploração de recursos naturais finitos ou não renováveis. Segundo David Ricardo (1817), essa renda diferencial surge da escassez de recursos naturais mais férteis ou produtivos, que permitem uma remuneração acima do custo de produção. Para Hotelling (1931), a atividade de extração de petróleo, mesmo em ambientes competitivos, gera uma renda extraordinária devido ao caráter não renovável do recurso; a extração no presente implica um custo de oportunidade intertemporal, justificando uma compensação a seu proprietário.

Portanto, os *royalties* nada têm a ver com compensação por danos ambientais ou socioeconômicos. Se essa fosse a lógica, outras atividades industriais que geram externalidades negativas sobre o meio ambiente e a sociedade também estariam sujeitas a tal pagamento, mas não estão. O sistema tributário brasileiro dispõe de outros instrumentos mais adequados para a internalização desses custos sociais, como impostos seletivos, taxas e multas vinculadas ao risco e dano ambiental.

Além disso, os custos sociais do setor petrolífero não se restringem aos potenciais danos na fase extrativa, sendo muitas vezes mais acentuados nas fases de refino e utilização de derivados (como a poluição do ar e a manutenção de rodovias), atingindo a totalidade dos Estados e dos Municípios, e não apenas aqueles localizados em posição de confrontação com os campos petrolíferos. A repartição dos *royalties* com base na internalização dos custos sociais, se fosse aplicada, deveria ser universal e proporcional às externalidades, e não restrita a critérios geográficos.

O critério de "confrontação", largamente utilizado no Brasil para balizar a distribuição dos *royalties*, baseia-se em linhas geodésicas ortogonais e paralelas que se estendem até o limite da plataforma continental a partir dos limites estaduais e municipais. Criado em meados da década de 1980, este critério não se correlaciona diretamente com os impactos reais da atividade petrolífera na atualidade, tornando-se obsoleto e desconexo.

A definição da área de confrontação resulta, muitas vezes, de uma "loteria geográfica", como exemplificado pela comparação entre Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana, no Rio de Janeiro. Municípios vizinhos podem ter uma diferença drástica nos valores recebidos em razão de uma pequena curvatura na

costa que altera a projeção das linhas geodésicas sobre os campos de petróleo.

Essa ausência de conexão entre o critério de confrontação e a afetação real é reforçada pela localização da produção de pré-sal, que ocorre em plataformas flutuantes a centenas de quilômetros da costa, como na Bacia de Santos. O tráfego de embarcações que ligam as fontes produtoras aos terminais portuários também não demonstra uma correlação direta com os Municípios beneficiários confrontantes.

A tese de que os *royalties* compensam a não arrecadação de ICMS na origem para petróleo e energia elétrica também é refutada. Embora tenha havido um acordo político na Constituinte de 1988 para essa compensação, a natureza dos *royalties* não é de um tributo que compensa outro, mas sim de uma receita patrimonial da União.

A alegação de danos ambientais como justificativa para o pagamento de *royalties* não se sustenta também pela ausência de proporcionalidade entre os valores recebidos e os impactos efetivamente sofridos. A função primordial dos *royalties* é arrecadatória, e o discurso ambientalista é, muitas vezes, retórico, utilizado para justificar a distribuição de recursos.

A experiência internacional corrobora a impropriedade do critério de confrontação. O Brasil é considerado uma "jabuticaba" em matéria de federalismo aplicado às rendas petrolíferas, sendo aparentemente o único país do mundo que adota o critério de confrontação com campos petrolíferos em alto-mar para o cálculo da participação de cada Município nos *royalties*.

A ausência de memórias de cálculo e estudos técnicos que fundamentaram as linhas geodésicas de 1986

agrava a ilegitimidade do critério de confrontação, tornando a atuação do IBGE atípica e vulnerável a contestações. A redefinição dessas linhas com tecnologias atuais, segundo o próprio IBGE, "resultaria em uma nova linha de base completamente diferente da original", implicando "profunda mudança nos padrões de distribuição dos royalties".

A persistência de um modelo de distribuição baseado em critérios obsoletos e desprovidos de conexão com os reais impactos da atividade petrolífera no pré-sal fomenta desigualdades regionais e a "maldição dos recursos". Outrossim, também gera uma elevada insegurança jurídica, custos de transação e uma crescente judicialização que desvirtua a finalidade dos *royalties* e compromete a eficiência da administração pública.

2.3 As intercorrências do STF para o julgamento das ADIS dos *royalties* e as consequências para o federalismo fiscal brasileiro

A relutância do Supremo Tribunal Federal (STF) em julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917, ajuizada pelo Estado do Rio de Janeiro, representa um dos mais longos impasses jurídicos no Supremo Tribunal Federal (STF) com profundas implicações para o federalismo fiscal brasileiro. Desde março de 2013, a medida cautelar concedida suspendeu os efeitos da Lei 12.734/2012, que buscava uma distribuição mais equitativa dos *royalties* da produção de petróleo e gás natural.

A decisão liminar que suspendeu a Lei 12.734/2012 baseou-se na "densa plausibilidade da alegada inconstitucionalidade de algumas das novas regras legais", especialmente aquelas que modificavam os critérios de pagamento de *royalties*. Argumentou-se que "aquinhoar

Estados e Municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas mostra-se dissonante da norma constitucional".

A urgência foi justificada pelos "efeitos de difícil desfazimento" das mudanças propostas pela lei. Também foi considerada a questão da segurança jurídica e da responsabilidade fiscal dos Estados que já haviam comprometido suas receitas com base no modelo anterior, visando evitar "dano irreversível". No entanto, é importante notar que a liminar não acolheu o argumento de "direito adquirido", reconhecendo que o pacto federativo não deve cristalizar privilégios regionais perenes.

A principal premissa dos Estados dito produtores, como o Rio de Janeiro, é que os *royalties* possuem natureza de compensação, assegurada constitucionalmente no art. 20, § 1º, da Constituição Federal, sendo de titularidade dos Entes nos quais ocorre a exploração do recurso natural. Eles também alegam que a maior fatia dos *royalties* é uma contrapartida pela exoneração do ICMS sobre combustíveis nas operações interestaduais, um pacto político firmado em 1988. Essa vinculação, porém, é um ponto de discórdia, pois os *royalties* são receitas patrimoniais da União, e não uma obrigação decorrente de danos ou titularidade local, tornando seu rateio um ato discricionário de compartilhamento de receitas federais.

Essa visão, no entanto, é contestada por diversos estudos e pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), que argumentam que os *royalties* são uma indenização pela exaustão de um recurso natural finito pertencente à União, e não uma compensação por danos ambientais. A literatura especializada e os próprios materiais de auditoria do TCU esclarecem que a natureza dos *royalties* está ligada à compensação pela extração

de um recurso finito, não a danos socioambientais. A CNM enfatiza que a distribuição via Fundo Especial já existia desde 1985 e nunca teve sua constitucionalidade questionada, defendendo que a nova lei apenas altera percentuais e não imprime um novo modelo.

A prolongada suspensão da Lei 12.734/2012 tem gerado perdas financeiras substanciais e acumuladas para a vasta maioria dos Municípios brasileiros. A CNM calcula que, até 2024, essa suspensão privou os Municípios de R$ 111 bilhões em recursos, resultando em uma concentração de 51% dos *royalties* em apenas 17 cidades. Essa entidade tem sido uma das vozes mais ativas na defesa de uma distribuição mais equitativa.

Enquanto o Estado do Rio de Janeiro, principal proponente da ADI, teve suas receitas de *royalties* e participações especiais crescendo significativamente, alcançando R$ 26 bilhões em 2024 (três vezes mais do que em 2012/2013), a maioria dos demais Estados e Municípios estão ficando com apenas R$ 5 bilhões por ano, amargando uma perda anual estimada em R$ 37 bilhões, totalizando R$ 240 bilhões desde 2013, segundo o Ipea. Isso significa que, enquanto poucos Entes federados se beneficiam desproporcionalmente, a grande maioria sofre com a escassez de recursos que poderiam impulsionar seu desenvolvimento.

A hiperconcentração é flagrante em Municípios como Maricá e Niterói, no Rio de Janeiro. Juntos, esses dois Municípios receberam cerca de R$ 6,5 bilhões por ano em 2024, um aumento de 30 vezes em relação ao que recebiam em 2012. Esse montante representa aproximadamente 40% de todos os *royalties* recebidos pelos Municípios brasileiros em 2024, levantando sérios questionamentos sobre a justiça e a adequação de tal privi-

légio. O TCU, em sua auditoria, descreve essa situação como uma "loteria geográfica".

Essa situação cria "paraísos fiscais" em meio a um cenário de dificuldades financeiras para a maioria das cidades brasileiras. Municípios como Presidente Kennedy (ES) e Ilhabela (SP) também atingem PIB *per capita* comparáveis aos de nações desenvolvidas, como Mônaco e Liechtenstein, em razão da alta concentração de *royalties*. Essa assimetria aprofunda as desigualdades regionais e sociais no país, contrariando os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos no art. 3º, inc. III, da Constituição Federal.

A crescente judicialização do tema, com um número elevado de processos e valores vultosos em disputa (cerca de R$ 7 bilhões judicializados em 2022), tem gerado custos de transação exorbitantes e sobrecarregado órgãos como a ANP, o IBGE e a AGU. Essa litigiosidade impõe elevados custos administrativos e desvia vultosos recursos públicos para o pagamento de honorários advocatícios e ônus de sucumbência, caracterizando um "dinheiro desaparecido" que não se traduz em melhorias para a população.

A situação é tão crítica que, conforme reportado, advogados estão se apropriando de uma parcela significativa dos *royalties*, chegando a 20% do total pago aos Municípios em alguns casos, por meio de liminares que alteram a distribuição dos recursos. Isso não apenas drena fundos públicos, mas também gera uma instabilidade orçamentária para os Municípios, que podem ter suas receitas futuras drasticamente alteradas por decisões judiciais retroativas.

A demora do STF no julgamento da ADI 4.917, portanto, não apenas impede a redistribuição que visa-

va à equidade, mas também consolida um modelo que, além de injusto, fomenta o desperdício de recursos e o desvirtuamento da aplicação da riqueza petrolífera. A situação de "dinheiro desaparecido", onde grandes volumes de receitas não se traduzem em melhorias significativas na oferta de bens e serviços públicos ou nos padrões de vida da população, é um efeito perverso dessa concentração.

Em 30 de abril de 2025, o TCU, por meio do Acórdão 967/2025-TCU-Plenário, rejeitou os embargos de declaração opostos pelo Estado do Rio de Janeiro contra o Acórdão 2.385/2024-Plenário. O TCU, embora reconhecendo a relevância dos argumentos do embargante, reiterou que o "*locus* adequado para essa discussão é o debate legislativo, ou ainda, em âmbito judicial". Essa decisão é significativa porque, ao não acatar a tentativa do Rio de Janeiro de reabrir a discussão do mérito no TCU, indiretamente joga luzes para a necessidade de um consensualismo a partir da conciliação no âmbito do STF.

Essa decisão do TCU, ao reafirmar que a Corte não intervirá diretamente na definição dos critérios de partilha, transfere a responsabilidade da solução para o campo político e judicial. Para as entidades municipalistas, como a CNM, essa decisão representa um endosso técnico e institucional significativo às suas demandas por uma distribuição mais equitativa, uma vez que o TCU reconhece as falhas e as disfunções do modelo atual.

A rejeição dos embargos, ao não acolher a tese do direito adquirido e da inviolabilidade do pacto federativo nos termos pleiteados pelo Rio de Janeiro, sinaliza que a distribuição dos *royalties* é uma questão passível de revisão e que o interesse da União, como proprietária dos recursos, e da coletividade nacional deve prevalecer. Isso fortalece a argumentação de que a Lei 12.734/2012,

uma vez julgada, não violaria princípios constitucionais essenciais, mas buscaria, ao contrário, promover a justiça fiscal e a redução das desigualdades.

A Auditoria do TCU, ao detalhar a ilegitimidade dos critérios atuais e a ineficiência do sistema, atua como um catalisador para que o tema seja tratado com a urgência e a profundidade necessárias. A busca por uma solução que beneficie toda a Federação brasileira, em consonância com o interesse público e os princípios do federalismo cooperativo, permanece como um desafio a ser superado pelos poderes competentes. O envio da auditoria ao Nusol do STF busca fomentar uma solução consensual, reconhecendo a complexidade do tema e a necessidade de diálogo entre todos os atores envolvidos.

A experiência brasileira com a exploração do pré-sal e a subsequente judicialização da Lei 12.734/2012 servem como um estudo de caso emblemático das complexidades inerentes à gestão de recursos naturais em um contexto federativo. A busca de uma solução definitiva para a ADI 4.917 – preferencialmente no âmbito de um consenso federativo - reforça a necessidade premente de um novo modelo de partilha que esteja alinhado com os objetivos republicanos e a justiça intergeracional. A longa espera por uma decisão do STF tem, portanto, um custo social e econômico elevado para o país como um todo.

2.4 A posição do Tribunal de Contas da União acerca da disputa federativa dos *royalties*

O Tribunal de Contas da União (TCU) constitui-se como uma instituição basilar na estrutura de fiscalização do Estado brasileiro, desempenhando um papel crucial no controle externo da aplicação dos recursos públicos.

Sua missão precípua é zelar pela eficiência e legalidade da gestão governamental, contribuindo para o aprimoramento contínuo da administração em benefício da sociedade.

No escopo de suas atribuições, o TCU tem se debruçado sobre questões de alta complexidade e relevância econômica e social, a exemplo da intrincada teia que envolve a distribuição de *royalties* e participações especiais (PE) provenientes da exploração de petróleo e gás natural no país. Para tanto, a Corte de Contas realiza auditorias operacionais, concebidas como exames independentes e objetivos das operações e sistemas governamentais, com o propósito de identificar fragilidades e descortinar oportunidades de aprimoramento.

A materialidade dos valores em questão, por si só, já sublinha a criticidade e a importância da atuação do TCU: em 2022, o somatório das receitas governamentais de *royalties* e PE superou a impressionante marca de R$ 110 bilhões, acumulando um montante de R$ 680 bilhões nos últimos vinte e três anos. Essa parcela significativa da receita orçamentária de diversos Entes federativos, em especial dos Municípios, é um dos principais fatores que impulsionam a crescente judicialização do tema, demandando uma análise aprofundada por parte da Corte de Contas.

A historicidade da regulação da distribuição dos *royalties* no Brasil remonta ao século passado, com a Lei 7.453/1985 marcando um ponto de inflexão ao introduzir o critério de confrontação. Essa legislação pioneira, diferentemente do modelo anterior que concentrava a totalidade dos recursos da exploração marítima (*offshore*) nas mãos da União, passou a destinar parte dessas verbas a Estados, territórios e Municípios adjacentes às áreas de produção. Posteriormente, a Lei 7.525/1986

complementou essa regulamentação, detalhando conceitos como "confrontação" e "áreas geoeconômicas" e atribuindo ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a tarefa de traçar as linhas geodésicas para balizar essa distribuição.

Entretanto, a realidade fática do setor petrolífero sofreu transformações profundas e vertiginosas desde as décadas de 1980 e 1990, quando os critérios de distribuição foram originalmente concebidos. A produção nacional de petróleo e gás em 2022, por exemplo, superou em quase seis vezes a de 1985 (3.900 Mboe/dia contra 700 Mboe/dia), sendo que 75% dessa produção provêm das reservas do pré-sal, descobertas muito depois da formulação dos critérios vigentes. O TCU, em sua análise, identificou uma discrepância notável entre a evolução do setor e o arcabouço normativo que rege a distribuição dos recursos, resultando em ineficiências alocativas e um evidente comprometimento do pacto federativo.

Uma das principais considerações levantadas pelo TCU é a excessiva e desproporcional concentração de recursos em um número limitado de Entes subnacionais. Em 2022, dos R$ 73 bilhões descentralizados para Estados e Municípios, uma cifra estarrecedora de 87% foi destinada a apenas três Estados (Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo) e seus respectivos Municípios. Tal concentração é, em grande medida, um reflexo da aplicação de critérios de distribuição considerados obsoletos e sem conexão direta com os impactos efetivos das atividades petrolíferas.

Essa falta de rastreabilidade e a imprecisão inerente aos critérios da década de 1980, que incluíram ponderações entre linhas paralelas e ortogonais, resultam em uma "sorte geográfica" arbitrária que não se coaduna

com uma distribuição racional e justa. O TCU ressalta que o tráfego de embarcações, um indicador mais fidedigno de afetação, não se correlaciona diretamente com os atuais critérios de confrontação, evidenciando a desconexão.

O TCU também apontou uma atuação que considera atípica e inapropriada por parte do IBGE. Dada a evolução do setor petrolífero, com campos de produção cada vez mais distantes da costa (a 240 km em média para as principais plataformas do pré-sal) e em águas ultraprofundas (mais de 2.000m), o IBGE tem sido constantemente demandado a interpretar as complexas linhas geodésicas em cenários como a presença de ilhas ou baías. Essa função regulatória, que se descola de seu *core business* de estatística e pesquisa, tem gerado não apenas custos administrativos, mas também um ambiente de insegurança para o próprio instituto, que se vê rotineiramente questionado por interpretações que, em tese, deveriam ser de responsabilidade de agências reguladoras.

A exemplo, a decisão do IBGE em Ilhabela/SP – que alterou o Percentual Médio de Confrontação (PMC) da ilha para beneficiar os Municípios do Continente – ou a recusa em aplicar o conceito de "sombra de baía" para Municípios da Baía de Guanabara demonstram a carga regulatória indevida sobre o instituto. Evidencia-se que a insegurança jurídica é, de fato, uma consideração central que permeia as análises do TCU, indicando que a normatização atual, caracterizada por sua multiplicidade e complexidade, carece de critérios técnicos robustos e de clareza em sua definição.

Essa lacuna normativa tem impulsionado uma crescente judicialização, em que Entes subnacionais buscam no Poder Judiciário brechas para serem incluídos no rol

de beneficiários dos *royalties*/PE ou para aumentar suas participações. Dados apresentados pelo TCU revelam um aumento expressivo no volume e na representatividade dos depósitos judiciais. Se em 2020 os pagamentos decorrentes de decisões judiciais não chegavam a R$ 30 milhões (0,4% do total distribuído), em 2022 esse montante alcançou cerca de R$ 7 bilhões, o equivalente a 6% do total de recursos de *royalties*/PE distribuídos. Para as Participações Especiais em Municípios, essa representatividade pode chegar a 47%.

Essa litigiosidade, importa reafirmar, acarreta custos de transação elevados, sobrecarga administrativa para a ANP, o IBGE e a Advocacia-Geral da União (AGU), além de expor o sistema a riscos de fraudes e captura de agentes públicos, dada a vultosa quantia de recursos envolvidos. O TCU cita exemplos notórios, como a disputa entre Ilhabela/SP, São Sebastião/SP e Caraguatatuba/SP, que resultou na redução dos repasses para Ilhabela. Outro caso ainda mais expressivo, em termos financeiros, envolve os Municípios fluminenses de Magé, São Gonçalo e Guapimirim, que buscam o reenquadramento para a partilha de *royalties*, afetando Niterói, Rio de Janeiro e Maricá, e já totaliza R$ 11 bilhões em depósitos judiciais. A mídia especializada tem reportado esses conflitos, com manchetes como "O petróleo é meu: cidades vizinhas travam guerra bilionária nos tribunais" e "*Royalties* do petróleo: suspeita de irregularidades na divisão do dinheiro será investigada".

As tentativas de reformar a legislação de distribuição de *royalties*, desde a descoberta do pré-sal, foram, em grande parte, infrutíferas. A Lei 12.734/2012, que propunha uma nova sistemática de repartição com redução da parcela para Entes confrontantes e aumento para o Fundo Especial, foi objeto de vetos presidenciais que,

embora derrubados pelo Congresso Nacional, não impediram que seus efeitos fossem suspensos pela medida cautelar no Supremo Tribunal Federal (STF). A suspensão, que se arrasta por mais de dez anos, é um indicativo da complexidade e da sensibilidade política e jurídica do tema.

A ausência de uma atuação coordenada e articulada entre os órgãos e entidades públicas é outra consideração relevante identificada pelo TCU. O Ministério de Minas e Energia (MME), por exemplo, demonstrou em sua manifestação à Corte de Contas que sua preocupação primária reside na criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do setor, e não na regulamentação da distribuição dos *royalties*.

A pasta entende que os critérios de distribuição são estabelecidos por leis federais, cabendo ao Congresso Nacional sua eventual alteração. Essa falta de um fluxo de informações e estudos técnicos coordenados entre MME, ANP e Casa Civil impede que as disfunções sejam adequadamente identificadas e solucionadas, criando a percepção de um tema em "total equilíbrio e normalidade", quando, na realidade, deveria ser tratado com alta prioridade, dada sua relevância material e o impacto nos Entes federativos.

Em seu Acórdão 2.385/2024-TCU-Plenário, de 6 de novembro de 2024, o TCU optou por uma estratégia de "comunicações", em vez de recomendações diretas para alterações legislativas, reconhecendo que a matéria está sob análise do STF. O Tribunal buscou fornecer subsídios técnicos para os debates legislativos e as discussões jurídicas no STF, especialmente em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.917/DF.

Entre as falhas sistêmicas e oportunidades de aprimoramento comunicadas, destacam-se: a existência de múltiplos e complexos critérios aplicáveis à definição dos beneficiários, bem como a obsolescência desses critérios, os quais não possuem conexão direta com os impactos da produção petrolífera; a excessiva e desproporcional concentração de recursos em Entes subnacionais, criando e/ou ampliando desigualdades regionais; a precariedade da utilização de linhas geodésicas que não contam com memória dos fundamentos de sua criação; a atuação atípica e inapropriada do IBGE como órgão acessório de regulação setorial; a elevada judicialização, com impactos bilionários nos cofres de Entes subnacionais e o direcionamento de vultosos recursos públicos a agentes privados; e o risco de captura de agentes públicos decorrente do ambiente de insegurança jurídica.

Em face dos embargos de declaração apresentados pelo Estado do Rio de Janeiro contra o Acórdão 2.385/2024-Plenário, o TCU, por meio do Acórdão 967/2025-TCU-Plenário, de 30 de abril de 2025, conheceu os embargos, mas os rejeitou no mérito. O Estado do Rio de Janeiro alegou, entre outros pontos, a omissão do acórdão em considerar: i) o critério alocativo dos *royalties* previsto no art. 20, § 1º, da Constituição Federal; ii) os efeitos da distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem); iii) a relação entre *royalties* e exoneração de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados nas operações interestaduais; iv) o prognóstico para a extração de petróleo no Brasil (que estima forte declínio a partir de 2030) ; e v) o impacto financeiro real das mudanças propostas.

O Relator no TCU, Ministro Jorge Oliveira, em seu voto para rejeitar os embargos, esclareceu que o Acór-

dão 2.385/2024-Plenário não continha recomendações ou determinações para uma mudança radical dos critérios de partilha, mas sim o encaminhamento dos resultados da auditoria para subsidiar os poderes competentes. O Tribunal reconheceu a relevância das informações e dos argumentos do embargante, inclusive sobre a Cfem (mencionada 15 vezes no relatório da auditoria) e o prognóstico da extração de petróleo, mas reiterou que essa discussão precisa ser no legislativo, ou no campo judicial.

Essa decisão do Tribunal de Contas da União, em sede de embargos, ao reafirmar que a Corte não intervirá diretamente na definição dos critérios de partilha, transfere a responsabilidade da solução para o campo político e judicial, o que tem impactos diretos nos argumentos das entidades municipalistas. Para essas, a decisão do TCU, embora não seja uma vitória direta no mérito da redistribuição, representa um endosso técnico e institucional significativo.

Ao reconhecer a obsolescência dos critérios atuais, a excessiva concentração de recursos e a insegurança jurídica, o TCU valida as preocupações que a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e outras associações municipalistas vêm levantando há anos. A CNM, por exemplo, como já mencionado em outros capítulos, tem sido uma das vozes mais ativas na defesa de uma distribuição mais equitativa, promovendo campanhas como "Sanciona, Dilma" e "O Brasil quer *royalties* para todos", e calculando perdas bilionárias para os Municípios em razão da suspensão da Lei 12.734/2012.

A decisão do TCU reforça a legitimidade de suas demandas e fornece subsídios técnicos robustos para que continuem pressionando o Congresso Nacional e o STF por uma solução que atenda aos princípios da equi-

dade e da justiça federativa. A rejeição dos embargos, ao não acolher a tese do direito adquirido e da inviolabilidade do pacto federativo nos termos pleiteados pelo Rio de Janeiro, sinaliza que a distribuição dos *royalties* é uma questão passível de revisão e que o interesse da União, como proprietária dos recursos, e o da coletividade nacional devem prevalecer. O debate sobre a "jabuticaba" brasileira no federalismo fiscal ganha novo fôlego com a chancela do TCU sobre a ilegitimidade dos critérios atuais.

A postura do TCU, portanto, não é de impor uma solução, mas de municiar os atores políticos e jurídicos com informações técnicas de alta qualidade e com o rigor de uma auditoria operacional. O Tribunal busca impulsionar o debate para uma modernização da legislação, que promova uma distribuição mais justa, equitativa e eficiente dos recursos dos *royalties*, dados sua natureza de bens da União e imperativo constitucional de reduzir as desigualdades sociais e regionais. A auditoria do TCU atua como um catalisador para que o tema seja tratado com a urgência e a profundidade necessárias, visando a uma solução que beneficie a toda a Federação brasileira, em consonância com o interesse público e os princípios do federalismo cooperativo.

Capítulo 3

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A BUSCA PELO CONSENSUALISMO: OS NOVOS HORIZONTES DA DISPUTA INTERFEDERATIVA

O Direito, como produto e regulador da sociedade, encontra-se em um processo contínuo de transformação e adaptação às mudanças nas estruturas e nas dinâmicas das relações sociais. Essa exigência de atualização impõe-se, de igual modo, à Administração Pública, de maneira que as alterações de orientação quanto ao seu papel e finalidades demandam adequações nos instrumentos e nos métodos de controle, sob pena de comprometer a eficácia e a legitimidade da função estatal. Nesse contexto, a transição paradigmática do Direito Público, que supera a legalidade estrita e incorpora princípios como eficiência e efetividade, reflete-se crescentemente na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF).

Tradicionalmente concebido como uma instância de decisão vertical e definitiva, o STF tem, nas últimas décadas, incorporado práticas consensuais, dialógicas e mediadoras, especialmente em matérias estruturantes, federativas e de direitos coletivos complexos. Essa inflexão institucional sinaliza uma mudança na racionalidade do tribunal, que passa a funcionar como instância facilitadora de consensos interinstitucionais e interculturais, alinhando-se à lógica do diálogo e da comunicação eficaz.

No âmbito da organização institucional do STF, a criação do Centro de Mediação e Conciliação (CMC) pela Resolução 697/2020 e a posterior unificação no Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal) pela Resolução 790/2022 demonstram um movimento robusto em direção à consensualidade. O Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol), integrado à Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) em 2023, tem como objetivo apoiar os gabinetes na busca e na implementação de soluções consensuais em conflitos processuais e pré-processuais, promovendo a cooperação judiciária.

A atuação do Nusol tem revelado uma consolidação do STF como agente de mediação institucional, especialmente no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. O crescimento expressivo de acordos homologados, que saltou de cinco (5) por ano em 2021/2022 para dezoito (18) em 2024, e a diversificação temática dos casos tratados, incluindo demarcação de terras indígenas e divisão de *royalties*, demonstram o impacto positivo dessa estratégia na desjudicialização e na eficiência jurisdicional.

A mediação do Tema 1.234 sobre judicialização da saúde, que buscou pacificar a jurisprudência e estabelecer critérios para o fornecimento judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, é um exemplo paradigmático dessa nova postura. O STF, ao fixar uma tese que compatibiliza o direito fundamental à saúde com a racionalidade administrativa e sanitária, promoveu uma reordenação jurisprudencial que serve de baliza para todo o Judiciário nacional, incentivando a governança cooperativa em saúde.

Outro exemplo relevante é a Comissão Especial de Conciliação instituída pelo ministro Gilmar Mendes na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 87, que

trata da demarcação de terras indígenas. Reconhecendo a ineficácia das vias tradicionais para resolver um conflito de tamanha complexidade histórica, política e social, a iniciativa busca uma solução legítima e duradoura através do diálogo entre representantes indígenas, órgãos federais e entidades da sociedade civil. Esse esforço visa construir coletivamente parâmetros normativos que harmonizem os direitos indígenas com os demais interesses sociais e constitucionais.

A profunda vinculação entre o federalismo cooperativo e o agir comunicativo, conforme a teoria de Habermas, é um pilar desse novo horizonte. A cooperação federativa exige processos de negociação e deliberação entre os Entes, superando a lógica hierárquica em prol de uma governança multinível baseada no diálogo interinstitucional. O agir comunicativo, que pressupõe decisões públicas resultantes de processos discursivos livres de coerção, fortalece a legitimidade das decisões e conduz a soluções mais qualificadas e sustentáveis.

Portanto, este capítulo se dedicará a explorar a emergência das práticas consensuais no Supremo Tribunal Federal, analisando a estrutura de seus núcleos de mediação e conciliação e apresentando exemplos paradigmáticos que demonstram o avanço do consensualismo na resolução de conflitos complexos. A busca por um consenso federativo, pautada nos princípios do federalismo cooperativo e da subsidiariedade, reflete uma nova racionalidade institucional que promete transformar as relações entre os poderes e a sociedade no Brasil.

3.1 Práticas consensuais no Supremo Tribunal Federal

Conforme exposto, já não basta que as práticas consensuais se limitem às fases de elaboração de cláusulas contratuais, impondo-se, com urgência, que alcancem também os procedimentos de fiscalização e controle, tradicionalmente marcados por um viés unilateral, sendo a proposta reconfigurar essas práticas, inserindo os órgãos de controle desde os estágios iniciais da modelagem contratual e dialógica. Tal reposicionamento permitiria substituir o paradigma da imposição pelo da cooperação institucional, ampliando a segurança jurídica das contratações públicas e promovendo, ao mesmo tempo, maior transparência, previsibilidade e racionalidade no exercício do controle (Dantas, 2023, p. 63).

Dessa maneira, a transição paradigmática do Direito Público, marcada pela superação da legalidade estrita e pela incorporação de princípios como a eficiência, a efetividade e a tutela dos direitos fundamentais, reflete-se de modo cada vez mais visível na atuação do Supremo Tribunal Federal (STF). Embora tradicionalmente concebido como instância de decisão vertical e definitiva, o STF vem incorporando práticas consensuais, dialógicas e mediadoras, especialmente em matérias estruturantes, federativas e de direitos coletivos complexos.

Nesse contexto, observa-se a emergência de iniciativas e decisões que alinham o tribunal à lógica do diálogo e da comunicação eficaz, funcionando como instância facilitadora de consensos interinstitucionais e interculturais. A seguir, destacam-se três pontos representativos dessa inflexão, sendo o primeiro a estrutura de núcleos de mediação e conciliação do STF, bem como três recentes experiências positivas no âmbito da busca

pelo consenso no que diz respeito à distribuição dos *royalties* do petróleo, do Tema de Repercussão Geral 1.234 e da demarcação de terras indígenas.

No campo da organização institucional do Supremo Tribunal Federal, instituído pela Resolução 697, de 6 de agosto de 2020, o Centro de Mediação e Conciliação (CMC) é uma unidade institucional criada para realizar acordos, fomentando estratégias alternativas de resolução de conflitos estruturais, complexos e federativos, com base na mediação, na conciliação e na construção dialógica de soluções. Sua criação insere-se em um movimento mais amplo de adesão do Poder Judiciário aos princípios da consensualidade previstos na Constituição Federal, com a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII), no Código de Processo Civil, com o incentivo ao consensualismo (art. 3º, § 3º) e na Resolução 150 do CNJ, que incentiva a criação de núcleos de conciliação (Brasil, 2020).

O CMC atua na solução de conflitos pré-processuais e também nas soluções de conflitos processuais, sendo competente para buscar, por meio da mediação ou da conciliação, a solução de questões jurídicas sujeitas à competência do STF que, por sua natureza, a lei permita a solução pacífica. Conforme a Resolução 697, a tentativa de conciliação poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência ou a critério do relator, em qualquer fase processual. Todos os interessados poderão peticionar à Presidência do STF para solicitar a atuação do CMC em situações que poderiam deflagrar conflitos de competência originária do Supremo Tribunal Federal, de modo a viabilizar a solução pacífica da controvérsia antes da judicialização (Brasil, 2020).

Dois anos depois, a Resolução 775, de 31 de maio de 2022, criou o Centro de Cooperação Judiciária com

a finalidade de possibilitar a cooperação, de forma recíproca, do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário para a prática de qualquer ato judicial ou administrativo. Nas hipóteses de solicitação de cooperação, o STF deverá considerar a complexidade do processo, os custos envolvidos, o tempo necessário para a implementação das medidas pertinentes e a eficiência dos resultados projetados, podendo, de maneira fundamentada, recusar a prática dos atos de cooperação na forma descrita pelos demais órgãos cooperantes. Outrossim, as partes da relação processual poderão solicitar a realização de atos de cooperação, bem como pedir esclarecimentos e ajustes (Brasil, 2022a).

Também em 2022, a Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022, criou o Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal (Cesal), tendo como principal motivação a atenção aos princípios da economicidade na administração pública, a desburocratização e a tutela jurisdicional efetiva. Adicionalmente à exposição de motivos para a criação do Cesal, tem-se, dentre outras, a necessidade de técnicas especiais de efetivação processual, intervenção jurisdicional, flexibilidade de procedimento e consensualidade (Brasil, 2022b).

O Cesal passou, assim, a reunir de forma integrada o CMC, o Centro de Cooperação Judiciária (CCJ) e o Centro de Coordenação e Apoio às Demandas Estruturais e Litígios Complexos (Cadec), disciplinado pela mesma resolução que criou o Cesal. Coordenado por um juiz auxiliar de escolha da Presidência do STF, o Cesal tem competência para auxiliar na resolução das demandas estruturais e dos litígios da competência da suprema corte brasileira.

Em 2023, o Ato Regulamentar 27/2023 do STF alterou o regimento da secretaria para incluir na composição da Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol). A referida divisão tem como objetivo apoiar os gabinetes na busca e na implementação de soluções consensuais de conflitos processuais e pré-processuais, bem como promover a cooperação judiciária do STF com os demais órgãos do Poder Judiciário (Brasil, 2025).

O Nusol pode atuar no auxílio à triagem de processos que, por sua natureza, permitam uma solução consensual e dialógica, bem como na realização ou no apoio à realização de sessões de conciliação ou mediação, também utilizando quaisquer outros métodos adequados de tratamento de controvérsias, os quais busquem a promoção da cooperação judiciária consensual, no âmbito de todos os atores interessados nas demandas objeto de litígios (Brasil, 2025).

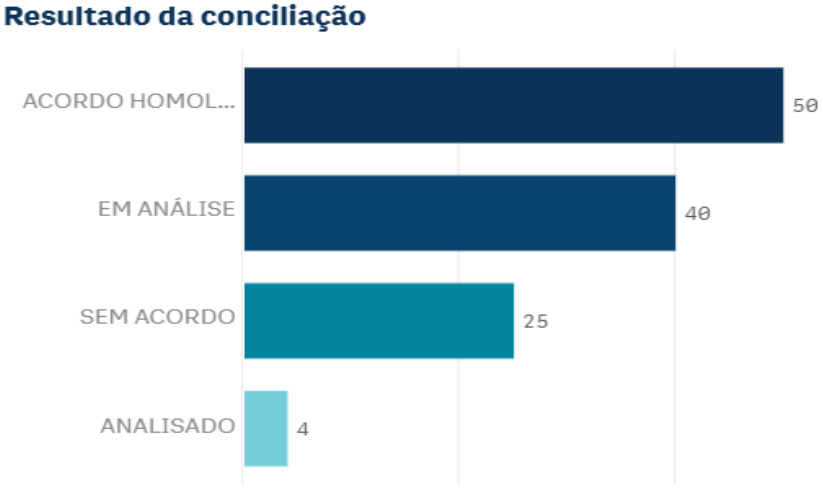
Em 2024, o Nusol ampliou significativamente seu alcance institucional, tendo realizado 61 (sessenta e uma) audiências de conciliação, resultando em 18 (dezoito) acordos homologados. Comparativamente, foram apenas cinco (5) acordos por ano em 2021 e 2022 e 15 (quinze) em 2023. Foram enviados cerca de 100 (cem) processos à conciliação, dos quais 45 (quarenta e cinco) foram pactuados, 21 (vinte e um) encerraram sem acordo e 34 (trinta e quatro) ainda estavam em negociação ao final do Ano Judiciário de 2024 (Brasil, 2024c).

Os temas tratados incluíram demarcação de terras indígenas, divisão de *royalties*, fornecimento de medicamentos pelo SUS, dentre outros. Esses números refletem uma mudança institucional robusta, na qual a Corte reafirma seu compromisso com o diálogo interinstitucional, a desjudicialização e a eficiência jurisdicional. Os proce-

dimentos do Nusol seguem as diretrizes das Resoluções 697/2020 (Centro de Mediação) e 790/2022 e adotam elementos do CPC/2015, especialmente quanto à confidencialidade e ao papel do magistrado como facilitador (Brasil, 2020; Brasil, 2022a; Brasil, 2022b).

Abaixo, pode-se verificar um levantamento dos acordos cíveis desde o ano de 2015 que integram atualmente o acervo do Nusol.

Gráfico 3 – Acordos Cíveis de 2015 a 2025



Fonte: Brasil, STF, 2025.

Assim, o Cesal é, portanto, um órgão institucional vinculado à Presidência do STF, sendo composto por três centros (CMC, CCJ e Cadec), voltado à mediação, à cooperação judiciária e ao acompanhamento de litígios complexos. O Nusol, por sua vez, integra a Assessoria de Apoio à Jurisdição (AAJ) e atua de forma mais prática e direta junto aos gabinetes dos ministros, especialmente na construção de soluções consensuais em processos estratégicos, como litígios federativos e causas estruturais emblemáticas.

A atuação do Nusol tem demonstrado uma consolidação do STF como agente de mediação institucional, sobretudo no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, reforçando a jurisdição constitucional com uma vertente consensual, dialógica e eficaz. O crescimento expressivo de acordos homologados e a diversificação temática demonstram o impacto positivo dessa estratégia no tratamento de conflitos federativos, territoriais e institucionais.

Nesse sentido, de maneira paradigmática, cabe referenciar o tema da distribuição dos *royalties* do petróleo, já abordado ao longo da presente obra, uma vez que, em junho de 2023, a ministra Cármen Lúcia determinou a remessa da ADI 4.916 – além das ADIs 4917, 4918 e 4920 - para o Centro de Soluções Alternativas de Litígios (Cesal) do STF. A medida foi uma tentativa de iniciar um debate cooperativo para um possível acordo entre os Entes federados, ao invés do enfrentamento exclusivo pela via judicial. A proposta buscou permitir um ajuste negociado que contemple razoavelmente os Estados confrontantes, sem prejudicar o equilíbrio federativo (Brasil, 2023a).

Ressalta-se que, no âmbito da Auditoria Operacional conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o respectivo acórdão consignou expressamente a relevância da busca por soluções consensuais. Em seu voto, o ministro relator Jorge Oliveira destacou que, tendo em vista o encaminhamento do tema ao Cesal no Supremo Tribunal Federal, "há que se reconhecer a possibilidade de ser adotada uma solução construída mediante amplo e substancioso acordo no âmbito do STF" (Brasil, 2024b, p. 7-8).

O relator no TCU acrescentou, ainda, que não seria oportuna a recomendação de elaboração de um antepro-

jeto de lei, uma vez que tal proposta não se configura como a única alternativa viável para o enfrentamento da controvérsia. Ademais, por si só, não teria o condão de pacificar o tema, especialmente diante dos limites próprios de uma auditoria operacional, cujo escopo é técnico e avaliativo, e não normativo.

Considerando, portanto, os limites constitucionais e legais das competências atribuídas ao TCU, a Corte de Contas pode, e deve, identificar falhas, apontar oportunidades de aprimoramento e sugerir soluções técnicas. Contudo, não lhe compete eleger a alternativa jurídica ou regulatória a ser adotada pelo poder público (Brasil, 2024b).

Diante disso, enfatiza-se que a alternativa mais promissora e compatível com os princípios da governança democrática consiste na construção de um consenso qualificado, por meio do diálogo entre todos os atores institucionalmente envolvidos e as partes interessadas. Trata-se de uma abordagem que privilegia a legitimidade procedimental, a cooperação federativa e a efetividade das soluções pactuadas (Brasil, 2024b).

Assim, a ADI 4.916 encontra-se em tramitação no âmbito do Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) e aguarda a designação de audiência para que se possa dar início aos debates na busca de um consenso em torno do tema de grande importância para os Municípios brasileiros. Do mesmo modo, passar-se-á para uma enumeração de outros dois casos de grande importância e complexidade no que diz respeito à atuação do Nusol, um já concluído e o segundo em fase final de deliberação, em face da sua importância para a evolução do consensualismo na administração pública. São eles: a mediação do Tema 1.234 e a da demarcação de terras indígenas.

3.2 Exemplos paradigmáticos relacionados ao Nusol

Inicialmente, aborda-se o Tema 1.234 de repercussão geral, de forma que, primeiramente, é importante entender que a judicialização da saúde representa um dos fenômenos mais complexos e desafiadores do constitucionalismo brasileiro contemporâneo. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou a saúde à categoria de direito social fundamental, o Poder Judiciário passou a ser acionado com frequência para suprir lacunas estruturais do Sistema Único de Saúde (SUS), determinando, entre outras medidas, o fornecimento de medicamentos, procedimentos terapêuticos e exames não previstos nas políticas públicas.

Ademais, esse contexto revelou, por um lado, a força normativa dos direitos fundamentais e, por outro, as tensões inevitáveis entre o direito individual à saúde e a racionalidade administrativa; e, assim, a ausência de critérios uniformes, especialmente nas ações relacionadas a medicamentos de alto custo, gerou insegurança jurídica, sobrecarga fiscal e embates entre os Entes federativos. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 1.234, buscou pacificar a jurisprudência, estabelecer critérios de competência jurisdicional e reafirmar os limites constitucionais da intervenção judicial em matéria de saúde pública.

Contudo, é extremamente importante entender que a institucionalização da saúde como direito fundamental, nos termos dos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, conferiu aos cidadãos brasileiros não apenas a expectativa legítima de acesso universal, igualitário e integral às ações e aos serviços de saúde, mas também a legitimidade para os reivindicar judicialmente, sobretudo

quando negados ou omitidos pelo Estado. Assim, a partir dos anos 2000, consolidou-se uma crescente judicialização da saúde, inicialmente associada a medicamentos essenciais e, posteriormente, estendida a tecnologias complexas e de altíssimo custo.

Esse fenômeno revelou uma série de tensões constitucionais estruturais. Em primeiro plano, o conflito entre o "direito individual à saúde", sustentado no princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e no direito à vida (art. 5º, *caput*), e a segurança sanitária coletiva, cuja proteção é garantida por meio da atuação regulatória da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), nos termos da Lei 9.782/1999. Em segundo lugar, a judicialização expôs os limites da separação dos Poderes, especialmente quando decisões judiciais interferem diretamente na formulação e na execução de políticas públicas, tradicionalmente atribuídas ao Executivo.

Um dos aspectos mais controversos dessa realidade reside na concessão judicial de medicamentos não incorporados ao SUS, em especial aqueles ainda não avaliados pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) ou sem previsão nos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDTs). A ausência de critérios objetivos para essas concessões deu origem a uma série de consequências preocupantes: (i) insegurança jurídica, com decisões contraditórias entre tribunais e instâncias; (ii) riscos sanitários, decorrentes da judicialização de medicamentos sem comprovação adequada de eficácia e segurança; e (iii) impacto fiscal desproporcional, com o comprometimento de parcelas significativas do orçamento da saúde em detrimento das ações programadas.

Diante dessa conjuntura, tornou-se urgente a atuação do Supremo Tribunal Federal para disciplinar, de

forma sistemática, os critérios para concessão judicial de medicamentos fora da lista do SUS. Foi nesse contexto que surgiu o Tema 1.234, como tentativa de compatibilizar o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais com a necessidade de garantir segurança jurídica, responsabilidade fiscal e respeito às instâncias técnicas de avaliação.

Sendo assim, é importante entendermos como se originou o Tema 1.234 do SFT. E, para tanto, é necessário compreendermos o Recurso Extraordinário 1.366.243/SC, interposto pela Procuradoria-Geral do Estado de Santa Catarina, o qual originou o caso paradigmático do Tema 1.234 da Repercussão Geral no Supremo Tribunal Federal. A controvérsia teve início em ação ajuizada por paciente com doença grave e progressiva, que pleiteava o fornecimento de medicamento de alto custo e já estava devidamente registrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), mas ainda não incorporado às diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Consequentemente, a sentença de primeiro grau determinou o fornecimento do fármaco pelo Estado de Santa Catarina e essa decisão foi mantida pelo Tribunal de Justiça local. Contudo, diante disso, o Estado recorreu ao STF, buscando reformar a decisão e discutir, em nível constitucional, os limites da atuação judicial e a responsabilidade federativa pelo custeio de medicamentos com registro, mas fora das políticas públicas nacionais.

O cerne da discussão girava em torno de duas questões centrais: (i) a definição da competência jurisdicional para julgar tais demandas e (ii) a fixação de regras claras relacionadas à responsabilidade financeira entre os Entes federativos. O Estado de Santa Catarina sustentava que, por se tratar de um medicamento com custo anual elevado (superior a 210 salários mínimos) e

cuja incorporação compete à União, seria desta a obrigação de fornecer ou financiar tal tratamento. Defendia, ainda, que decisões judiciais isoladas, sem respaldo técnico ou orçamentário, comprometeriam o pacto federativo, impondo ônus excessivo a Entes subnacionais sem planejamento prévio ou previsão legal.

Em contraponto, o autor da ação, este que representa a posição dos pacientes, argumentava que o direito à saúde, previsto nos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, possui natureza imediata e incondicionada, não podendo ser obstado pela ausência de incorporação administrativa. Alegava, também, que, em situações de comprovada urgência e inexistência de alternativa terapêutica eficaz disponível no SUS, o fornecimento do medicamento seria medida constitucionalmente exigível, como expressão da dignidade da pessoa humana e da proteção à vida.

Dada a relevância jurídica, social e federativa do tema, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu, em 12 de setembro de 2024, a existência de repercussão geral na matéria, autuando-a como Tema 1.234, sob a relatoria do ministro Dias Toffoli. Em sua manifestação preliminar, o relator destacou a crescente insegurança jurídica decorrente de decisões contraditórias acerca do tema, bem como o grave impacto fiscal gerado pela judicialização desordenada de medicamentos não incorporados ao SUS, enfatizando a necessidade de uniformização constitucional da jurisprudência.

Sendo assim, a partir de sua afetação ao regime de repercussão geral, o processo passou a contar com a participação de diversos *amicus curiae*, o que contribuiu para ampliar a densidade técnica e institucional do debate. O julgamento passou a abranger, assim, não apenas a competência judicial e a obrigação de custeio,

mas também temas estratégicos como a sistemática de ressarcimento interfederativo entre os Entes públicos, os limites da intervenção judicial nas políticas públicas de saúde e a observância de critérios técnicos definidos pela Conitec e pela Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (Cmed), especialmente no que se refere ao Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG).

Importante destacar que o processo analisado pelo STF no Recurso Extraordinário 1.366.243/SC não envolvia medicamentos sem registro sanitário, matéria já tratada no Tema 500, mas sim fármacos com registro válido na Anvisa, cuja ausência no rol do SUS decorria de pendências de avaliação ou negativa da Conitec. Outrossim, o julgamento foi concluído em 19 de setembro de 2024, com a fixação da tese de repercussão geral e posterior publicação do acórdão em 11 de outubro de 2024 (Brasil, 2024a). Por maioria, o Plenário decidiu pela modulação dos efeitos, aplicando os critérios fixados apenas às ações ajuizadas a partir da data do julgamento, com o objetivo de preservar a segurança jurídica e evitar a revisão de decisões anteriores já consolidadas.

Ainda mais, a decisão representou um marco na jurisprudência constitucional, ao estabelecer critérios objetivos e vinculantes para o fornecimento judicial de medicamentos registrados, mas não incorporados ao SUS. Sob a relatoria do ministro Dias Toffoli, o STF reconheceu a possibilidade da concessão judicial nesses casos, desde que observadas exigências cumulativas de natureza técnica e jurídica, com base em evidência clínica, critérios sanitários e parâmetros administrativos.

Foi então fixada a seguinte tese:

> É constitucional o fornecimento judicial de medicamentos registrados na ANVISA, mas não incorporados ao SUS, desde que atendidos, cumulativamente: (i) o registro sanitário regular no Brasil; (ii) a inexistência de substituto terapêutico incorporado no SUS; (iii) a comprovação de imprescindibilidade do tratamento por laudo médico fundamentado. (Brasil, 2024a).

O julgamento também definiu que a competência será da Justiça Federal quando o custo anual do tratamento ultrapassar 210 salários mínimos, com a União como parte passiva. Para tratamentos entre sete (7) e 210 salários mínimos, a competência será da Justiça Estadual, com ressarcimento de 65% pela União, ou 80% no caso de medicamentos oncológicos ajuizados até 10 de junho de 2024. Valores inferiores a sete (7) salários mínimos permanecem sob responsabilidade dos Entes locais.

A Corte também reforçou que o fornecimento judicial exige: registro na Anvisa, inexistência de alternativa terapêutica no SUS, laudo médico fundamentado e observância do PMVG fixado pela Cmed. Tais parâmetros visam prevenir distorções, garantir segurança sanitária e evitar compras públicas a preços excessivos.

Por fim, o STF incentivou a criação de uma plataforma digital nacional, voltada ao monitoramento de demandas judiciais e ao controle do ressarcimento interfederativo, como parte de um novo modelo de governança cooperativa em saúde, homologado no próprio processo paradigma. Dessa decisão também derivaram duas Súmulas Vinculantes: a 60, que trata da competência e da estrutura federativa; e a 61, que consolida os requisitos técnicos para concessão judicial de medicamentos fora da lista do SUS.

Com isso, o julgamento do RE 1.366.243/SC, mais do que solucionar um caso concreto, promoveu uma profunda reordenação jurisprudencial, estabelecendo balizas normativas para todo o Judiciário nacional. Ao conectar o direito à saúde com critérios técnico-sanitários, segurança jurídica e responsabilidade federativa, o Supremo buscou garantir a efetividade dos direitos fundamentais sem comprometer a sustentabilidade do sistema público de saúde.

Após a fixação da tese no Tema 1.234, diversas decisões judiciais começaram a aplicá-la como referência para o deferimento ou indeferimento do fornecimento de medicamentos não incorporados ao SUS, mas com registro na Anvisa. Os tribunais passaram a exigir, com mais rigor, o cumprimento cumulativo dos critérios definidos pelo STF, especialmente a comprovação médica de imprescindibilidade, a inexistência de substituto terapêutico no SUS e o registro sanitário válido.

Um exemplo emblemático foi a decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, em 2025, autorizou o fornecimento do medicamento Zolgensma, utilizado no tratamento da atrofia muscular espinhal (AME), com base no cumprimento estrito da tese do STF. Por outro lado, tribunais como o TRF-4 passaram a negar pedidos envolvendo medicamentos que, embora registrados, não apresentavam laudos médicos adequados ou tinham alternativas terapêuticas já disponíveis no SUS.

Além do impacto jurisprudencial, o Tema 1.234 gerou efeitos sistêmicos acerca da gestão pública da saúde. Dados preliminares do Ministério da Saúde e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam uma redução da fragmentação judicial e maior uniformização nas decisões, o que contribui para a previsibilidade orçamentária e o fortalecimento da atuação técnica da Conitec e da

Anvisa. Com isso, a decisão passou a funcionar como um balizador constitucional e administrativo, orientando não apenas o Judiciário, mas também os gestores públicos no planejamento de políticas de saúde e no manejo do ressarcimento interfederativo.

Um segundo exemplo emblemático do avanço das práticas consensuais e do aprofundamento do diálogo federativo no âmbito do Supremo Tribunal Federal diz respeito à temática da demarcação de terras indígenas. A matéria está em exame na Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 87, nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 7.582, 7.583 e 7.586, bem como na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) 86, todas propostas em face da Lei 14.701/2023. Essa legislação versa sobre o direito originário dos povos indígenas às suas terras tradicionais e estabelece parâmetros temporais para a sua demarcação, o que reaviva tensões históricas e jurídicas entre os direitos territoriais indígenas e os interesses de setores econômicos, como o agronegócio, além de envolver discussões sobre soberania nacional, direito à propriedade, desenvolvimento econômico e políticas públicas locais.

Reconhecendo a complexidade histórica, política e social que envolve o tema, bem como sua conexão direta com o princípio da autodeterminação dos povos indígenas, consagrado no art. 231 da Constituição Federal, o ministro relator Gilmar Mendes adotou uma postura inovadora ao instituir, no bojo da ADC 87, uma Comissão Especial de Conciliação. Esse colegiado foi composto por representantes dos povos indígenas, órgãos do Executivo Federal, Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), Advocacia-Geral da União, Ministério Público Federal, Entes subnacionais e entidades da sociedade civil. A iniciativa revela o compromisso do STF com uma

abordagem dialógica e participativa, buscando viabilizar uma solução legítima, pacificada e duradoura, a partir da escuta ativa de todos os sujeitos envolvidos.

A condução das audiências evidenciou a percepção do ministro relator quanto à ineficácia das vias tradicionais de resolução do conflito. Gilmar Mendes foi enfático ao afirmar que a repetição dos mesmos procedimentos judiciais verticalizados não conduziria a novos resultados, sobretudo diante da dinâmica legislativa que permite ao Congresso continuar produzindo normas que, posteriormente, podem ser objeto de controle de constitucionalidade pelo STF, perpetuando-se o impasse. Com isso, reconheceu-se que o enfrentamento centrado exclusivamente na lógica do contencioso judicial ou na produção legislativa se mostrou estruturalmente insuficiente para resolver um conflito que abarca identidades coletivas, territórios, segurança jurídica, proteção ambiental e o próprio modelo federativo.

Nesse contexto, a busca pelo consenso não configura abdicação da jurisdição constitucional, mas representa a mudança de abordagem, para uma nova racionalidade institucional, baseada no reconhecimento da limitação das soluções impositivas para conflitos estruturais. A Comissão de Conciliação, portanto, traduz um esforço sem precedentes para a construção coletiva de parâmetros normativos que permitam a efetivação dos direitos indígenas em harmonia com os direitos de outros grupos sociais, sempre com respeito à diversidade cultural, à estabilidade federativa e aos princípios constitucionais.

Ao longo de quase um ano de trabalho desde a criação da comissão, em agosto de 2024, avançou-se na delimitação de cláusulas constitucionais que não seriam objeto de debate, como no caso da tese do marco tem-

poral, mesmo que o ponto tenha sido levado à discussão e o consenso não tenha sido obtido. Nesse ponto, o ministro relator reafirmou o entendimento consolidado pelo STF de que não há, no texto constitucional, qualquer limite temporal que restrinja o direito originário dos povos indígenas a seus territórios, afastando a tentativa legislativa de reinstaurar tal critério por meio da Lei 14.701/2023. Essa definição trouxe segurança jurídica e clareza normativa para o diálogo consensual em curso.

Também se verificou um importante debate acerca da necessidade de consulta prévia aos povos indígenas quando da intervenção no território indígena e das hipóteses nas quais não há tempo hábil para consulta, a exemplo de casos de intervenção militar ou policial diante de crimes como tráfico de drogas, garimpo ilegal e violação dos limites de fronteira. Em matéria de direito ambiental e sustentabilidade, demonstrou-se a preocupação com a preservação das terras indígenas, ressaltando-se os problemas atuais oriundos da contaminação dos recursos naturais em terras indígenas e demais problemas da intervenção em terras indígenas.

Outros avanços substanciais foram registrados na seara da compatibilização entre o direito dos povos indígenas à terra e o direito à propriedade dos ocupantes não indígenas. Um dos consensos alcançados foi o reconhecimento do direito à indenização do possuidor de boa-fé, com a possibilidade de pagamento por meio de precatórios com regime jurídico especial, visando à desburocratização do processo e à maior efetividade na reparação devida. Trata-se de um modelo que conjuga justiça distributiva e segurança jurídica, preservando tanto a integridade dos territórios indígenas quanto os direitos patrimoniais de terceiros atingidos.

Merece destaque o aspecto de notável relevância e que envolveu o debate federativo na comissão, com destaque para a participação ativa dos Municípios nas discussões relativas ao processo demarcatório. Considerando que os impactos da demarcação recaem diretamente sobre a gestão de políticas públicas locais – como saúde, educação, infraestrutura – e que os Municípios são a esfera de governo mais próxima dos cidadãos, sua inclusão efetiva no processo revelou-se indispensável para a construção de soluções equilibradas.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) desempenhou papel estratégico nesse processo, contribuindo para a consolidação do entendimento de que os Entes municipais devem integrar os grupos de trabalho em todas as fases da demarcação, o que veio a ser reconhecido na minuta legislativa em elaboração. Com o avanço dos debates em torno da minuta do texto legal a ser elaborado para regular a matéria, chegou-se a um consenso para a garantia dessa participação, que no âmbito do projeto de lei ficou estabelecido da seguinte forma:

> Art. 5º A demarcação contará obrigatoriamente com a participação dos estados e dos municípios em que se localize a área pretendida, franqueada a manifestação de interessados e de entidades da sociedade civil, desde o início da fase instrutória do processo administrativo demarcatório.
>
> § 1º O grupo indígena envolvido, representado segundo sua própria escolha, participará do procedimento em todas as suas fases.
>
> § 2º É assegurado aos entes federativos o direito de participação efetiva no processo administrativo de demarcação de terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, bem como permitida a indicação

> de profissional para os grupos multidisciplinares e fundiário, na forma do regulamento.
>
> § 3º Desde a abertura da fase instrutória até a conclusão do processo de demarcação, todos aqueles previstos no caput deste artigo poderão ter acesso a todo o acervo documental e atos constantes no processo administrativo.
>
> § 4º Para fins meramente informativos, os estados em colaboração com os municípios, notificados no início da fase instrutória, informarão, em atuação externa ao processo de demarcação, por quaisquer meios admitidos em direito, os proprietários ou possuidores inseridos nos municípios cujas áreas são objeto de estudo, de forma privada, sendo vedado o compartilhamento da informação com terceiros.
>
> § 5º A ausência da comunicação prevista no § 4º não ensejará a nulidade de qualquer ato do processo de demarcação, tampouco qualquer responsabilidade estatal. (Brasil, 2025b, p. 13)

Sendo assim, a atuação do STF representa um marco paradigmático na transição de uma lógica jurisdicional tradicional, centrada na imposição de decisões, para uma postura dialógica, participativa e consensual, que incorpora os princípios da eficiência, da legitimidade democrática, da dignidade humana e da pluralidade cultural. A experiência da Comissão Especial de Conciliação sinaliza uma inflexão institucional relevante, na qual o Supremo Tribunal Federal passa a exercer uma função de mediação constitucional, promovendo a construção colaborativa de soluções públicas complexas, fundadas na escuta, na razão pública e na governança cooperativa e intercultural.

O trabalho da comissão, portanto, concretiza o modelo dialógico e consensual posto em foco, em que o

direito deixa de ser apenas comando formal e passa a ser processo discursivo de legitimação, com base na troca racional de argumentos e na busca de entendimento intersubjetivo. Por isso, o consenso aparece como único caminho capaz de enfrentar a questão de forma estrutural, permitindo a construção de uma governança intercultural e federativa, na qual os direitos indígenas sejam efetivados sem que isso signifique, necessariamente, violação dos direitos de outros grupos sociais ou interesses públicos legítimos.

3.3 A busca por um consenso federativo: o federalismo cooperativo e a prática do consensualismo

O Estado brasileiro, estruturado sob a forma de uma Federação, assume como premissas fundamentais a descentralização do poder, a autonomia dos Entes federados e o pluralismo político. Conforme leciona Dallari (2019), no Estado Federal, as unidades federadas recebem diretamente da Constituição Federal suas competências, sem que haja necessidade de complementação por meio de legislação infraconstitucional. Trata-se de uma atribuição constitucional originária, que reconhece não apenas poderes, mas também responsabilidades específicas aos Entes federativos, de modo que tais competências não podem ser modificadas ou suprimidas por lei federal ordinária.

É fundamental destacar que, no modelo federativo, a descentralização é de natureza essencialmente política, e não apenas administrativa. Isso significa que o federalismo não se resume à delegação de tarefas executivas, mas consagra a existência de múltiplos centros de poder autônomo, cada um dotado de competência exclusiva sobre determinados temas. Tal configuração

representa um grau mais elevado de descentralização, pois envolve a capacidade de autogoverno, com decisões políticas próprias e juridicamente garantidas pela ordem constitucional (Dallari, 2019).

Dentre os distintos modelos de organização possíveis em um Estado federado, no caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 instituiu o federalismo cooperativo, conforme previsto em seu art. 23. Esse dispositivo estabelece um conjunto de competências de caráter comum, a serem exercidas de forma compartilhada entre a União, os Estados-membros e os Municípios. Tal escolha normativa não se dá de maneira arbitrária, mas reflete a necessidade de adaptação do federalismo a um Estado voltado à promoção de políticas públicas de maneira uniforme no território nacional, como o delineado pela Constituição de 1988 (Bercovici, 2004, p. 56-57).

Nesse contexto, as esferas subnacionais, diante da complexidade e da interdependência de setores estratégicos da atuação estatal, especialmente os campos econômico e social, já não detêm a exclusividade decisória ou a autonomia plena para tratar, isoladamente, de temas que demandam tratamento uniforme e coordenação nacional. Longe de representar uma contradição entre o Estado Social e a forma federativa, essa convergência aponta para a interdependência funcional entre ambos. O Estado Social não nega, mas impulsiona o desenvolvimento do federalismo contemporâneo, fazendo do federalismo cooperativo a estrutura mais adequada para sua implementação (Bercovici, 2004, p. 56-57).

O objetivo central do federalismo, na contemporaneidade, reside na busca pela cooperação efetiva entre os Entes federados, de modo a equilibrar a descentralização política com as exigências de integração econômica e social nacional. No plano fiscal, essa cooperação

se materializa por meio da cooperação financeira, expressão da solidariedade federal que se concretiza por meio de políticas públicas articuladas e de mecanismos compensatórios voltados à superação das desigualdades regionais (Bercovici, 2004, p. 58-59).

A cooperação financeira distingue-se pela responsabilidade solidária da União e dos demais Entes federativos na implementação de políticas públicas comuns, com vistas à prestação uniforme de serviços essenciais em todo o território nacional. Nessa lógica, busca-se assegurar o cumprimento dos princípios constitucionais da solidariedade e da igualação das condições de vida, garantindo a efetividade dos direitos sociais em todos os rincões da Federação (Bercovici, 2004, p. 59).

É no âmbito da cooperação propriamente dita que a atuação isolada dos Entes se torna inviável, visto que a execução das tarefas requer a participação simultânea e interdependente de todos os níveis de governo. Essa forma de exercício conjunto de competências se expressa nas chamadas competências comuns, dispostas no art. 23 da Constituição. Nessas hipóteses, todos os Entes da Federação estão convocados a colaborar solidariamente para a efetivação das funções constitucionais, reafirmando o princípio federativo como elemento dinâmico e articulador da ação pública (Bercovici, 2004, p. 60).

Essa organização federativa, entretanto, frequentemente convive com disputas de competência, conflitos normativos e ineficiências na implementação de políticas públicas. Conforme Arretche (2012, p. 65), a Constituição de 1988 deixou de instituir mecanismos específicos para matérias legislativas que envolvam diretamente o equilíbrio federativo, de forma que iniciativas legislativas que afetam interesses dos Entes federativos têm as mesmas regras de tramitação que qualquer outro tipo de

matéria no Congresso Nacional, estando ausentes exigências adicionais de consulta, negociação ou consenso entre os níveis de governo.

Assim, verifica-se que a centralidade de grande parte das decisões da União, a ausência de materialidade na pactuação contínua entre os Entes e a judicialização excessiva das controvérsias, somadas às ausências de um efetivo diálogo, revelam o esgotamento de um modelo hierárquico, no qual a Administração Pública atua com base em comandos unilaterais, que quando em conflito acabam por ser judicializados. Em contrapartida, o paradigma democrático participativo da Constituição de 1988 – que consagra os princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da publicidade e da impessoalidade – exige uma mudança de racionalidade, indo além do formal federalismo cooperativo, implicando necessariamente direção do consenso.

Essa mudança, conforme ensina Neto (2006, p. 27), pressupõe a superação de uma "Administração de autoridade" por uma Administração de consenso, em que o poder público deixa de ser impositivo para se tornar comunicativo, participativo e razoável. A própria noção de "legalidade" deve ser compreendida de maneira conjuntural e construtiva, alinhada à legitimidade democrática e à finalidade pública.

À medida que a sociedade reconquista o papel de origem e fundamento do poder político, a trajetória histórica da legalidade passa a vincular-se de forma indissociável ao princípio democrático. O agir estatal depende não apenas da legalidade em sentido estrito, mas igualmente da legitimidade, compreendida como conformidade da ação governamental à vontade popular, nomeadamente em atenção aos princípios constitucionais de interesse público e bem-estar social (Neto, 2006, p. 28).

Desse modo, a lei já não se justifica unicamente pela observância de padrões unicamente de legitimidade originária, necessitando-se também da satisfação de parâmetros substantivos, como a razoabilidade, a aderência à realidade, a eficiência e a economicidade, que conferem legitimidade quanto aos meios e fins. Tais premissas consubstanciam-se nos princípios da realidade, da razoabilidade e da interdição do arbítrio, produtos da elaboração doutrinária e jurisprudencial e hoje reconhecidos como indispensáveis aos mecanismos de garantia dos direitos fundamentais (Neto, 2006, p. 29).

A análise crítica do tema trouxe a análise dos fins e dos valores a serem concretizados pelo Estado, de forma que, aos três princípios anteriormente citados, se acrescentam critérios ainda mais rigorosos, de eficiência, de economicidade, de efetividade e de responsividade, associados à complexidade das múltiplas funções estatais e sempre orientados à tutela dos direitos fundamentais. Se a eficácia jurídica clássica se satisfaz com a aptidão do ato para produzir seus efeitos, a noção moderna de eficiência exige que tais resultados sejam efetivamente alcançados mediante ótima correlação entre meios empregados e efeitos obtidos (Neto, 2006, p. 30).

O positivismo jurídico reduziu, na prática, o interesse público às definições legislativas ordinárias, dado que as normas constitucionais eram tidas como desprovidas de eficácia imediata. Assim, cabia ao legislador ordinário tornar operativos os mandamentos constitucionais quando e como lhe parecesse conveniente.

O constitucionalismo pós-positivista, afirmando a eficácia geral dos comandos constitucionais, especialmente dos relativos a direitos, liberdades, nacionalidade, soberania e cidadania, deslocou a definição nuclear do interesse público para o texto constitucional. Ao le-

gislador restou detalhar tais comandos dentro de suas competências, sendo excepcional a hipótese em que um interesse público constitucional careça de eficácia imediata, situação admissível apenas mediante cláusula de reserva legal (Neto, 2006, p. 35).

O domínio da lei vem se modificando ao longo dos tempos para admitir normatividade complementar emanada da Administração Pública. Iniciada com regulamentos de execução, essa normatividade expandiu-se para reservar certos campos normativos à Administração, por meio de regulamentos autônomos, bem como a outros Poderes e, depois, a Entes constitucionalmente autônomos. Embora a lei permaneça como fonte normativa infraconstitucional central, ela hoje convive com vasto universo de regimentos, regulamentos, normas reguladoras e demais atos normativos, cujas relações variam da dependência estreita à autonomia plena (Neto, 2006, pp. 38-39).

Em conjunto com esse processo normativo, o surgimento de novas formas de legitimação democrática, fundadas em processos participativos extraparlamentares, começa a relativizar a hierarquia rígida das leis, pois a legitimação, antes circunscrita à democracia indireta, passa a derivar diretamente da vontade cidadã. O Estado contemporâneo começa a negociar, quando oportuno, a forma de concretizar o interesse público, com a instauração de espaços normativos legitimados em nível concreto, impulsionados por instrumentos de publicidade, visibilidade e participação social, diálogo e consenso (Neto, 2006, p. 40).

Os processos de busca de um entendimento por meio de negociações e diálogos dependem necessariamente da ação racional de fala dos atores envolvidos, de forma que a comunicação é o fator principal para o su-

cesso. Conforme ensina Habermas (2022, p. 56), ao se pensar em um agir não comunicativo na argumentação dirigida a um objetivo, chegar-se-á em uma pré-decisão em favor daquele conceito de racionalidade cognitivo-instrumental empírica, que marcou fortemente a autocompreensão da modernidade.

Em sentido oposto, empregando-se um agir comunicativo de saber dirigido aos atos de fala, obter-se-á uma pré-decisão em favor de um conceito de racionalidade mais amplo. Um agir é direcionado a um objetivo rígido, o outro direcionado à fala e à comunicação, de forma que este último possibilita ampliar a capacidade de entendimento.

Nesse sentido:

> Esse conceito de racionalidade comunicativa leva consigo conotações que, em última instância, remontam à experiência central da força da fala argumentativa de acordar, de fundar consensos sem coerção, na qual diversos participantes superam suas concepções, de início apenas subjetivas, certificando-se ao mesmo tempo, graças à comunidade das convicções racionalmente motivadas, da unidade do mundo objetivo e da intersubjetividade de seu contexto de vida (Habermas, 2022, p. 56).

Veja-se que Habermas define o agir comunicativo com foco nas interações humanas, enfatizando a centralidade da linguagem na constituição do entendimento mútuo entre os sujeitos e atos de fala. Um dos elementos principais é a compreensão, de forma que o entendimento é um processo unificador entre sujeitos que buscam interesses comuns.

Outrossim, a linguagem é fundamental para as ações sociais, e Habermas categoriza vários tipos de atos

de fala, os imperativos que se referem a estados desejados, as constatações que informam estados de coisas, os regulamentos que estabelecem relações interpessoais e as expressões que revelam vivências subjetivas (Bettine, 2021).

Nesse sentido:

> Para uma teoria da ação comunicativa, são instrutivas apenas aquelas teorias analíticas do significado que abordam a estrutura da expressão linguística em vez das intenções do falante. Todavia, ela mantém em vista nesse contexto o problema de saber como as ações de vários atores podem ser ligadas umas nas outras com base no mecanismo do entendimento, isto é, ser entrelaçadas em rede nos espaços sociais e nos tempos históricos (Habermas, 2022, v. 1, p. 396).

Utiliza-se a validade como consenso racional, de forma que a validade de uma afirmação depende de poder ser discutida e acordada racionalmente entre todos os envolvidos num discurso livre de coerção. Não se exige que o consenso seja de fato alcançado, mas sim que ele seja possível mediante um debate argumentativo.

O Processo Comunicativo envolve o saber e a linguagem que são construídos historicamente sobre acordos sociais livres de coerção, sendo, por isso, comunicativo. A verdadeira comunicação ocorre quando os participantes do discurso têm possibilidade efetiva de levantar questões e de buscar consensos fundamentados, não impostos (Bettine, 2021).

No âmbito do pensamento de Habermas, há convicção absoluta no processo democrático, sendo que a centralidade se articula na promoção da constitucionalização dos direitos democráticos e na defesa de uma

democracia deliberativa. Nesse contexto, um dos princípios fundamentais da democracia deliberativa segundo Habermas é a centralidade do consenso. Isso porque o entendimento é primordial para a existência do sujeito no mundo, de forma que as decisões legítimas emergem do diálogo e da busca racional pelo consenso e não da simples soma de interesses ou da imposição de uma maioria (Bettine, 2021).

Destaca-se também como princípio fundamental democrático a importância da esfera pública, já que nessa a política deliberativa e a sociedade civil são essenciais para organizar as demandas, mediar conflitos e impedir impulsos totalitários. Soma-se a esses princípios o da ação comunicativa, que quando voltada para o entendimento deve prevalecer sobre a ação teleológica, pois somente no diálogo aberto e racional pode surgir uma legitimidade autêntica para as normas e as decisões sociais (Bettine, 2021).

Nas democracias formais de sociedades mono ou biclasses, até meados do século XX, bastava o consenso sobre quem governaria; contudo, com o surgimento de sociedades pluriclasses, o renascimento do humanismo após duas guerras e a revolução das formas de comunicações, ampliou-se a exigência de consenso para abranger as políticas a serem implementadas. Isso porque a democracia substantiva tornou-se uma resposta à complexidade contemporânea que necessita de soluções políticas diferenciadas, aptas a contemplar a diversidade social e a efetividade das políticas sociais (Neto, 2006, p. 58).

Habermas propõe, então, mecanismos concretos para reforçar a democracia deliberativa como uma produção legislativa e institucional aberta ao público e à participação cidadã. Defende que o funcionamento sau-

dável da democracia exige o "processo democrático e as formas de garantir uma União Europeia à luz de uma constitucionalização do direito das gentes". A democracia deliberativa deve funcionar como sistema de pesos e contrapesos, não só nas relações internas dos países, mas também nas relações internacionais (Bettine, 2021, p. 13).

Habermas afirma o papel fundamental da comunicação e da deliberação pública, dentro do qual os elementos trazidos como essenciais pelo próprio autor, portanto, são o debate público como eixo da legitimidade democrática, a Busca do consenso por meio da comunicação livre de coerção, a abertura das instituições à participação e à fiscalização popular, a superação da razão instrumental pelo diálogo argumentativo e a integração dos valores da sociedade civil na ordem institucional (Bettine, 2021, p. 13).

Não basta, pois, o consenso na escolha de pessoas pelo voto; impõe-se obter consenso mais amplo sobre políticas públicas, mediante instituições que disciplinem processos participativos seguros e fiéis à vontade coletiva. Tal processualidade participativa reafirma o direito ao devido processo, inspirada na jurisprudência norte-americana que, a partir da cláusula do *due process of law*, reconheceu o direito de participar em processos regulamentares. Hoje, impõe-se aos sistemas constitucionais o dever de instituir procedimentos participativos compatíveis com essa garantia (Neto, 2006, p. 58).

No âmbito dos fundamentos materiais de busca da eficiência – e os formais pelo rigor processual – surge a democracia substantiva para enfrentar os desafios institucionais da atualidade. As evidências desse fato apresentam-se pela rapidez com que o Direito Público de vanguarda incorporou a consensualidade.

A valorização do consenso renova a política e o Direito, busca aperfeiçoar a governabilidade, traz freios para abusos e garante atenção a todos os interesses, conduz a decisões prudentes, evita desvios morais, fomenta responsabilidade cívica e torna os comandos estatais mais aceitáveis (Neto, 2006, p. 58-59).

A cooperação dialógica e consensual coordena múltiplas expressões de poder em torno de fins comuns, promovendo virtudes como tolerância e confiança, que possibilitam a concertação de vontades e o surgimento do consenso. A desconfiança é inata por ser natural em face do instinto de sobrevivência e ela conduz à divergência; já a confiança promove uma aproximação entre os interlocutores e surge de forma gradual na consciência coletiva, exigindo uma modificação cultural de fomento por instituições que reduzem inibições e promovem o desenvolvimento (Neto, 2006, p. 60-61).

Dessa maneira, Habermas identifica patologias na sociedade moderna, resultantes da dissociação entre a racionalidade do mundo da vida – com seus valores, cultura e tradição – e o complexo sistema social de burocracia e poder. Ele argumenta que, se as decisões públicas não são formadas a partir do debate democrático e inclusivo, os sistemas de poder perdem relação com os valores e a legitimidade social, produzindo alienação e desintegração social (Bettine, 2021).

O papel do consenso e do diálogo é central na teoria de Habermas de forma que ele rejeita o domínio por opressão e foca na construção social em que as decisões e os entendimentos surgem por meio do diálogo. O sujeito dialoga com seu mundo subjetivo, ou seja, cada pessoa traz suas próprias experiências, interpretações e crenças, que são mobilizadas no processo comunicativo.

Fundado na comunicação, o consenso é produzido pela interação comunicativa, e não pela imposição ou opressão externa. A presença do diálogo é imprescindível, representada na liberdade para questionar, argumentar e buscar entendimento mútuo (Bettine, 2021).

O reconhecimento e a validação permitem às normas e às verdades ganharem validade, uma vez que se tornam reconhecidas por todos os participantes do discurso. A herança social significa que o consenso normativo se apoia em práticas sociais e rituais, reforçando obrigações e pertencimento da coletividade. Por fim, a base para a legitimidade social implica que o consenso legitima as ordens sociais e as ações a partir de acordos construídos linguisticamente (Bettine, 2021, p. 55).

Assim, a construção do consenso inicia-se pela proposição de pretensão de validade, também pelo fato de que qualquer fala ou norma proposta deve apresentar pretensões de ser compreensível, verdadeira, correta e sincera, uma vez que no âmbito da justificativa argumentativa os participantes examinam essas pretensões à luz de argumentos racionais e evidências partilhadas. Possibilita-se uma discussão livre, em que todos podem questionar, criticar, discordar, propor modificações e pedir esclarecimentos, operando-se um reconhecimento interativo, de forma que o consenso ocorre quando todos, espontânea e criticamente, aceitam a validade das pretensões apresentadas (Bettine, 2021).

Evidencia-se que a teoria do agir comunicativo de Habermas oferece um referencial para repensar a atuação estatal como ato de interlocução democrática, e não como simples exercício de poder. O agir comunicativo pressupõe que as decisões públicas sejam o resultado de processos discursivos, nos quais todos os afetados tenham a oportunidade de apresentar argumentos, com

igualdade de condições, de participação e representatividade.

Essa perspectiva também encontra guarida na evolução do direito administrativo contemporâneo, que deixa de ser um instrumento do poder e passa a ser um espaço de concretização dos direitos fundamentais e da democracia substancial. O agir comunicativo, nesse sentido, não se reduz a uma técnica, mas constitui uma exigência ética e constitucional, sendo esses mecanismos responsáveis pelos princípios da eficiência, da cooperação federativa e da boa-fé objetiva, aplicáveis também à Administração Pública.

Tal visão se coaduna com a noção de governança pública, que articula as dimensões da participação, da transparência e da responsividade, criando redes colaborativas e arranjos horizontais entre os Entes federados. A complexidade da realidade administrativa demanda uma atuação fundada na comunicação jurídica institucionalizada, que garanta o equilíbrio entre autonomia, solidariedade e coordenação.

Possibilita-se, neste ponto, abordar a profunda vinculação entre o federalismo cooperativo e o agir comunicativo, compreendido como uma prática dialógica orientada pela busca do consenso e pela construção coletiva de decisões legítimas. A dinâmica própria da cooperação federativa exige processos de negociação e deliberação entre os Entes federados, superando a lógica vertical e hierarquizante em prol de uma governança multinível baseada no diálogo interinstitucional. Trata-se de um modelo que pressupõe interações comunicativas constantes, nas quais as capacidades, as responsabilidades e os interesses são compartilhados de forma horizontal.

Bercovici (2004, p. 60) destaca que "o interesse comum viabiliza a existência de um mecanismo unitário de decisão, no qual participam todos os integrantes da Federação". Tal afirmação reforça a ideia de que o pacto federativo, para alcançar sua efetividade e coesão, depende da formação de consensos intergovernamentais, legitimados pela escuta recíproca e pela consideração das especificidades de cada Ente.

Isso porque, no federalismo cooperativo, a cooperação entre os Entes federativos ocorre em dois momentos decisórios distintos, cada um com características próprias. O primeiro momento dá-se em nível federal, quando os diversos Entes da Federação deliberam, de forma conjunta, acerca das medidas a serem adotadas em determinada matéria, com o objetivo de uniformizar diretrizes e coordenar ações públicas em âmbito nacional.

O segundo momento acontece nos níveis estaduais ou municipais, nos quais cada Ente adapta a decisão conjunta às suas peculiaridades locais, observando as demandas, os recursos e a realidade administrativa e social sob sua responsabilidade. Em regra, portanto, a decisão é coletiva, mas a execução é descentralizada, embora haja casos em que a atuação ocorra de forma integrada, sobretudo no que se refere ao financiamento compartilhado das políticas públicas (Bercovici, 2004, p. 60-61).

No interior dessas complexas relações de interdependência entre a União e os demais Entes federados, é essencial distinguir os conceitos de coordenação e cooperação, ambos próprios do federalismo cooperativo. A coordenação refere-se a uma forma específica de repartição e exercício conjunto de competências, em que to-

dos os integrantes da Federação participam do processo decisório, mesmo que em graus distintos.

Trata-se de um procedimento orientado por objetivos comuns, de interesse geral, no qual a decisão é tomada em âmbito federal. Sua implementação, contudo, ocorre de forma autônoma por cada Ente federado, que a adapta de acordo com suas características institucionais, sociais e econômicas (Bercovici, 2004, p. 59).

Essa lógica de deliberação compartilhada e execução descentralizada representa um dos pilares estruturantes da governança pública contemporânea, pois concilia a uniformidade das políticas públicas nacionais com a diversidade federativa, promovendo, assim, coesão social sem sacrificar a autonomia local. Dessa maneira, a cooperação federativa revela-se não apenas como uma técnica de repartição de competências, mas como um instrumento político-jurídico de articulação solidária entre os diferentes níveis de governo, em consonância com os princípios democráticos e com os direitos fundamentais.

É importante apontar que os modelos políticos da antiguidade, em sua maioria, não criavam condições para o surgimento de núcleos consensuais dentro da sociedade. Fundamentavam-se, ao contrário, na concepção de que a estabilidade social exigia a presença de um polo de poder dotado de força suficiente para impor condutas e assegurar a coesão por meio da coerção. A lógica originária desses modelos não se orientava pela busca do consenso, mas sim pela imposição da ordem (Neto, 2006).

A trajetória histórica revela tensões e assimetrias entre as funções estatais, visto que, enquanto as funções legislativa e judicial, especialmente sob influência

da tradição inglesa, se desenvolveram no sentido de uma maior harmonização com os anseios sociais, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e para a consolidação de uma teoria robusta dos direitos fundamentais, a função administrativa seguiu caminho distinto. Mesmo em regimes democráticos, a Administração Pública manteve-se presa a paradigmas autoritários, herdados do absolutismo, resistentes à incorporação dos valores liberais e democráticos, apenas mitigada com os avanços metodológicos do Direito Administrativo ao longo do século XX (Neto, 2006, p. 62).

A transformação do direito nas últimas décadas do século XX trouxe valiosas lições aos juristas de distintas tradições jurídicas. O anseio por um sistema de justiça mais próximo das realidades sociais impulsionou diversas reformas nos mecanismos de resolução de conflitos, tanto no Brasil quanto em outros países. Trata-se de um movimento que privilegia a flexibilização procedimental e rompe com a verticalidade historicamente imposta pela relação entre o Estado-juiz e o jurisdicionado (Dantas, 2023, p. 49-50).

A longevidade e o êxito do direito administrativo francês derivaram da estabilidade de seu arcabouço conceitual, moldado pela interação entre doutrina e jurisprudência do Conselho de Estado. Essa coesão interna conferiu-lhe resistência frente às intempéries políticas e econômicas.

No entanto, os desafios do século XXI forçaram a revisão de parte desse núcleo teórico, permitindo o florescimento de novas categorias jurídicas. Destaca-se, assim, a possibilidade de transação no âmbito da Administração Pública, um fenômeno que relativiza as noções tradicionais de supremacia e indisponibilidade do

interesse público (Chevallier, 1993, p. 17 *apud* Dantas, 2023, p. 50).

A partir do final do século XX, inaugura-se uma profunda reconfiguração na arquitetura do Estado contemporâneo. A França assume protagonismo nesse processo ao adaptar princípios oriundos da gestão privada para o setor público, sendo a governança pública (*gouvernance publique*) uma das ideias centrais dessa transição (Dantas, 2023, p. 51).

As reformas inspiradas na governança pública convergem para uma verdadeira ideologia gerencial, marcada por quatro diretrizes fundamentais: a busca por soluções consensuais, a superação da lógica vertical do poder, a inclusão do Estado como ator entre outros igualmente legitimados, e a possibilidade de negociar regras anteriormente impostas unilateralmente (Chevallier, 2003, p. 206; Dantas, 2023, p. 53).

E é nesse contexto que o Direito Público contemporâneo assumiu o papel de corrigir tal déficit democrático. Por meio da doutrina e da jurisprudência, buscou-se não apenas recompor o equilíbrio funcional entre os três poderes clássicos do Estado, mas também reconfigurar a própria relação entre o Estado-administrador e o cidadão-administrado, restituindo-lhe uma condição de paridade e participação (Neto, 2006, p. 62).

A transição do sujeito passivo da ordem, para o sujeito de direitos, ganhou força no período do pós-Guerra, quando os valores liberais e democráticos, adormecidos em razão dos regimes autoritários e das ideologias totalitárias, foram reabilitados no âmbito do Direito Público. Nesse novo cenário, coube ao constitucionalismo emergente a tarefa de refletir e institucionalizar essa transformação sociopolítica, o que se concretizou por meio

da incorporação, nas constituições das democracias nascentes após a guerra, de quatro pilares fundamentais: a afirmação dos direitos fundamentais, o princípio da subsidiariedade, o imperativo da legitimidade democrática e a concepção da Constituição como uma ordem normativa fundada em valores (Neto, 2006, p. 64).

Nesse novo paradigma, o sujeito deixa de ser concebido como simples objeto ou instrumento da ordem jurídica, assumindo centralidade como cidadão. A ideia de homem-objeto configura precisamente a antítese do princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este que não pode ser compreendido apenas em sentido negativo, como mera proibição de práticas degradantes, mas que exige uma dimensão positiva e propositiva de proteção e promoção (Sarlet, 2001, p. 61).

Com base nessas perspectivas material e formal, os direitos fundamentais podem ser definidos como posições jurídicas atribuídas às pessoas, reconhecidas pela Constituição em virtude de seu conteúdo essencial e de sua centralidade axiológica. Esses direitos, ao serem constitucionalizados, são retirados da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, garantindo proteção tanto às liberdades individuais quanto aos valores coletivos, inclusive na hipótese de direitos não expressamente previstos, mas implicitamente reconhecidos a partir do regime e dos princípios constitucionais (art. 5º, § 2º, da CF) ou de tratados internacionais (Sarlet, 2001, p. 11).

Nesse cenário, é preciso recordar que o Direito, como expressão da experiência humana em sociedade, não se esgota nos preceitos legais mutáveis. Ele carrega uma dimensão permanente e essencial, cuja validade não decorre apenas do poder que o institui, mas de sua capacidade de fundar a justiça e orientar a convivência social em moldes éticos e racionais. Mesmo à parte das

correntes institucionalistas ou estruturalistas, é preciso reconhecer a existência de um núcleo estruturante que confere sentido e legitimidade ao sistema jurídico como um todo (Miranda, 2020, p. 9).

Em termos conceituais, os direitos fundamentais são compreendidos como posições jurídicas ativas atribuídas às pessoas, individual ou institucionalmente consideradas, e alicerçadas na Constituição (Miranda, 2020, p. 51). Eles representam um ponto de convergência entre a liberdade e a igualdade, valores que estruturam o reequilíbrio das relações entre Estado e sociedade no constitucionalismo contemporâneo.

Nas sociedades pluralíssimas da atualidade, é precisamente essa articulação entre direitos fundamentais e da subsidiariedade que torna possível atender às complexas e diversas demandas sociais. No entanto, a eficácia desse arranjo constitucional dependerá da legitimação contínua da ação estatal, ou seja, da capacidade do Estado de agir em consonância com as expectativas e os direitos dos cidadãos, reafirmando, assim, a inseparabilidade entre direitos, participação e legitimidade democrática por meio, principalmente, da comunicação efetiva e consensual (Neto, 2006, p. 64-65).

O consenso concretiza-se por intermédio de pactos que assumem ora a forma de contratos, ora de acordos, sendo essencial para sistematizá-los a utilização do critério da finalidade e da promoção do interesse público. Quanto ao conteúdo, distinguem-se entre o da atuação coadjuvante, sendo aquela em que a Administração ouve os particulares e com eles negocia as melhores soluções, mas se limita a decidir. Enquanto que, na atuação determinante do particular, a Administração ouve os particulares e pode com eles negociar as melhores soluções, mas estará vinculada à decisão que vier a prevalecer,

respeitando-se assim o processo adotado (Neto, 2006, p. 72).

O consenso estende-se, ainda, à prevenção e à composição de conflitos administrativos. Institutos como comissões de conflito, conciliação, mediação, arbitragem e ajustes de conduta – os quais é importante destacar que eram anteriormente rejeitados com base no princípio da indisponibilidade do interesse público – passam a ser valorizados. Não se negociam os interesses públicos em si, mas os modos mais eficientes de alcançá-los, em consonância com o interesse igualmente público de restaurar a normalidade nas relações sociais e econômicas (Neto, 2006, pp. 75-78).

A governança pública, portanto, pressupõe o reconhecimento de que o Estado não mais atua isoladamente, de forma que não detém o monopólio das melhores soluções e deve compartilhar o espaço decisório com múltiplos atores sociais. A consequência disso é o colapso das barreiras que tradicionalmente separavam o direito público do privado e as diversas escalas de atuação estatal (Caillosse, 2003, p. 127, *apud* Dantas, 2023, p. 54). Nesse cenário, as soluções consensuais passam a ser preferidas às decisões unilaterais e o Estado assume uma postura dialógica, aceitando negociar com os demais atores em condições de igualdade (Dantas, 2023, p. 55).

O desafio atual, portanto, já não reside na justificação filosófica de um modelo cooperativo e horizontal, mas em sua efetivação prática, de maneira que esse é o ponto em que se encontra o Brasil, ao incorporar o consensualismo como princípio estruturante da boa governança e como expressão de equilíbrio entre os interesses estatais e os dos particulares (Dantas, 2023, p. 56). Nesse sentido, verifica-se a importância das interlocuções

entre o federalismo cooperativo e o consensualismo na Administração Pública, que guardam uma convergência normativa e teórica em torno da superação de modelos autoritários, verticais e unilaterais de atuação estatal.

Ambos os institutos compartilham a lógica da cooperação, do diálogo e da corresponsabilização, fundando-se na ideia de que os Entes estatais e os atores públicos não operam isoladamente, mas sim em ambientes plurais, interdependentes e marcados pela complexidade das demandas sociais. Os dois modelos encontram-se vinculados à cooperação e à horizontalidade, sendo que o federalismo cooperativo exige arranjos institucionais que vão além do formalismo jurídico para viabilizar políticas públicas integradas. O consensualismo, por sua vez, requer abertura institucional e normativo-processual para pactuação de soluções, inclusive em sede de controle e fiscalização.

Ambos rejeitam a lógica impositiva e apostam na legitimação por meio do consenso, por sua vez sustentado por mecanismos de diálogo, transparência e participação. A aplicação de fórmulas consensuais no federalismo cooperativo é visível, por exemplo, nos consórcios públicos, nos pactos federativos no SUS e no Suas, nos arranjos intergovernamentais de políticas habitacionais e ambientais e também nas práticas do controle externo mais dialógico e colaborativo, como os termos de ajustamento de gestão dos Tribunais de Contas.

A intersecção entre consensualismo e federalismo cooperativo exige um redesenho institucional de processos decisórios e controladores, abrindo espaço para a participação plural e qualificada e para a governança multinível, que articule competências, recursos e responsabilidades de forma compartilhada. Ainda, busca-se o desenvolvimento de instrumentos jurídicos de pactua-

ção – como convênios, protocolos de intenções, planos integrados de ação, cláusulas de governança nos contratos administrativos e acordos interinstitucionais – aliado à valorização da função administrativa como meio de diálogo, e não apenas de imposição.

Por oportuno, pode-se estabelecer uma articulação conceitual entre o federalismo cooperativo, o consensualismo e o princípio da subsidiariedade, evidenciando uma convergência normativa e prática em torno de uma governança democrática, dialógica e territorialmente sensível. Conforme leciona Neto (2006, p. 66), no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro, o princípio da subsidiariedade atua como fator de reorganização das relações entre Estado e sociedade, bem como entre os próprios órgãos e entidades da Administração Pública.

A subsidiariedade orienta um movimento de descentralização do poder, promovendo um processo contínuo de desmonopolização das decisões políticas e administrativas e reconfigurando, em novas bases, o clássico princípio da separação dos poderes. Nesse novo arranjo, mais apropriado às sociedades complexas e democráticas, fala-se não mais em poderes rigidamente compartimentados, mas em funções autônomas, com interdependência e controle recíproco (Neto, 2006).

O princípio da subsidiariedade, por sua vez, estabelece que as decisões públicas – sejam elas de natureza legislativa ou administrativa – devem ser tomadas no nível político mais próximo possível do cidadão; isto é, por aqueles que estão mais diretamente vinculados à realidade em que tais decisões serão definidas, implementadas e acompanhadas. Trata-se de um princípio diretamente relacionado à distribuição constitucional de competências entre os Entes que compõem a estrutura

do Estado, seja este unitário, autonômico, regional ou federal (Baracho, 1996).

Nesse contexto, a subsidiariedade atua como instrumento normativo e organizativo da descentralização político-administrativa ao buscar um ponto de equilíbrio entre as transformações exigidas pela sociedade e o respeito às especificidades dos diferentes atores sociais. Assim, a sua aplicação assegura respostas públicas mais sensíveis, eficazes e legitimadas, especialmente em sistemas federativos, nos quais a multiplicidade de demandas e territórios requer formas diversificadas e cooperativas de atuação estatal (Baracho, 1996).

Esse redesenho institucional é particularmente relevante em sociedades pluriclasses e de alta mobilidade, nas quais as demandas coletivas são múltiplas, dinâmicas e fortemente contextualizadas. Nesses contextos, a aplicação efetiva do princípio da subsidiariedade possibilita a construção de respostas diversificadas e adequadas às necessidades coletivas, respeitando as especificidades locais e aproximando o poder decisório das realidades vividas pelos cidadãos (Neto, 2006).

Assim a subsidiariedade é um importante aspecto no âmbito do federalismo cooperativo e do consensualismo, já que a esfera local se apresenta como a mais próxima do cidadão e, consequentemente, a mais propensa a conseguir estabelecer uma comunicação direta e, em razão disso, um diálogo na busca do consenso. Martins (2003, p. 446) afirma que "A subsidiariedade implica igualmente flexibilidade pelo que é incompatível com uma especificação rígida de atribuições ou com atribuições exclusivas".

O princípio da subsidiariedade representa um importante alicerce para o fortalecimento da soberania do

cidadão ao aproximar deste os processos decisórios, incentivando a participação política e a abertura de espaço para o diálogo plural. Trata-se, portanto, de um princípio que não apenas orienta a repartição de competências entre os Entes federativos, mas também confere densidade democrática à ação estatal ao promover maior sensibilidade às realidades locais e às vozes diversas da sociedade (Hermany, 2012).

Nesse mesmo sentido, Krell (2003 p. 93) observa que há, na contemporaneidade, uma ampla convergência quanto à relevância da participação ativa da população na gestão dos assuntos públicos, sobretudo no nível local, que é percebido como o mais próximo e acessível ao cidadão. A experiência internacional demonstra que o poder público tende a cumprir suas funções de forma mais eficiente e a oferecer serviços de melhor qualidade quando há cobrança direta e organizada por parte da sociedade civil, o que reforça a centralidade da participação na efetivação de políticas públicas.

Essa aproximação entre o poder decisório e o cidadão é também discutida por Margarida Martins (2003, p. 445), que compreende o princípio da subsidiariedade como um critério de distribuição dinâmica e funcional do poder, segundo o qual a autoridade competente será aquela mais próxima do destinatário da decisão, salvo quando a natureza, a amplitude e os efeitos da tarefa recomendarem sua realização por um nível mais elevado da estrutura estatal. Assim, a distribuição do poder entre os diversos níveis de governo deve ser calibrada conforme a complexidade das ações públicas e a escala de seus impactos.

Ainda segundo Krell (2003, p. 93-94), a efetivação da participação cidadã requer o fortalecimento das organizações da sociedade civil, que atuam como mediadoras

das relações entre os diferentes atores sociais, muitas vezes marcadas por assimetrias de poder e conflitos de interesse. Tal mudança institucional e cultural só é possível por meio de processos de aprendizagem social contínuos, capazes de fomentar uma verdadeira "cultura de participação". Para que essa participação seja autêntica e transformadora, é necessário que vá além da legitimação de decisões previamente tomadas ou da instrumentalização do cidadão como executor passivo, devendo, ao contrário, envolver a deliberação acerca das políticas, do controle de sua implementação e da fiscalização dos resultados.

A subsidiariedade, como princípio estruturante da atuação estatal em contextos federativos, revela-se inseparável de uma concepção de democracia substantiva, centrada na inclusão, no pluralismo, na corresponsabilidade e também na busca pelo consenso. Ela conecta o federalismo cooperativo e o consensualismo a uma perspectiva ética e política da Administração Pública, comprometida com a participação qualificada dos cidadãos na formulação e na condução dos destinos coletivos.

Essa nova racionalidade – dentro de um agir comunicativo, com respeito aos direitos fundamentais, denominada legitimidade democrática e participação cidadã, conjugada com o aspecto da subsidiariedade que traz proximidade ao sujeito no âmbito local – rejeita a ideia de eficiência a qualquer custo, desconsiderando a participação do administrado. Pelo contrário, a inserção colaborativa dos cidadãos no processo decisório fortalece a legitimidade das decisões e conduz a soluções mais qualificadas e sustentáveis (Dantas, 2023, p. 57-58).

É nesse contexto que a mediação se consolida como mecanismo legítimo e eficiente de resolução de controvérsias na Administração Pública. Trata-se de um

instrumento que não apenas compõe conflitos, mas também permite ao administrado participar da construção do interesse público – que já não se confunde com o interesse exclusivo da Administração (Dallari, 2002, p. 16 *apud* Dantas, 2023, p. 59-60).

Ao proporcionar soluções mais céleres, econômicas e pluralistas, a mediação qualifica o processo decisório e concretiza o consensualismo como paradigma da nova Administração Pública. Contudo, essa evolução não se deu sem resistência: a rigidez do direito administrativo tradicional, fundada nos dogmas da imperatividade e da indisponibilidade, ainda impunha obstáculos à adoção de métodos consensuais (Chevallier 1993, p. 17, *apud* Dantas, 2023, p. 60)

Apesar das críticas, a possibilidade de transação pela Administração Pública, especialmente quando autorizada por lei ou justificada pela concretização do interesse público primário, passou a ser admitida. Transigir, nessas hipóteses não significa renunciar ao interesse público, mas alcançá-lo de forma mais célere, eficiente e menos conflitiva.

A eficiência administrativa, na perspectiva contemporânea, exige o abandono do formalismo vazio e a adoção de práticas orientadas a resultados. A transação, nesse cenário, aparece como instrumento legítimo de consecução do interesse público, permitindo o uso racional dos recursos estatais e evitando os desgastes inerentes às soluções unilaterais (Dallari, 2002, p. 24, *apud* Dantas, 2023, p. 62).

Nesse cenário, é possível afirmar que a posição consonante do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da importância do NUSOL no debate sobre a distribuição dos *royalties*

do petróleo reflete a busca pela materialização da teoria aqui abordada em favor da resolução consensual de conflitos. Isso porque, estando-se diante de uma conjuntura dinâmica, cujos efeitos alcançam amplamente a sociedade e impactam diretamente a capacidade econômica dos Entes federativos, especialmente os Municípios, os caminhos dialógicos demonstram-se mais adequados para o enfrentamento das divergências intergovernamentais.

A decisão da ministra relatora Cármen Lúcia, na ADI 4.916 transladadas para as ADIs correlatas, é emblemática nesse processo de abertura institucional ao diálogo federativo. Em seu voto, a ministra destacou que múltiplas propostas de acordo foram apresentadas ao longo da tramitação da ação, bem como sucessivos pedidos de retirada de pauta, motivados justamente pelas tentativas de construção consensual de uma solução. A relatora enfatizou o "alto significado do tema" e a "imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucional", encaminhando o caso ao Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) (Brasil, 2023b, p. 3).

No mesmo sentido, a auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) reiterou a necessidade de superação dos métodos tradicionais e da busca por alternativas mais inclusivas e eficazes. Em seu voto, o relator da Corte de Contas reconheceu que, diante do encaminhamento do tema ao Nusol, "há que se reconhecer a possibilidade de ser adotada uma solução construída mediante amplo e substancioso acordo no âmbito do STF". Destacou ainda que a simples elaboração de um anteprojeto de lei não seria, naquele momento, a via mais oportuna, uma vez que tal medida não esgota as possibilidades de solução nem garante, por si só, a pacificação da controvérsia, sobretudo diante dos

limites técnico-avaliativos de uma auditoria operacional (Brasil, 2024b, p. 7-8).

Importa frisar que, embora o TCU possua competência para identificar falhas, propor melhorias e apontar soluções técnicas, não lhe cabe deliberar sobre a escolha de alternativas jurídicas ou normativas a serem implementadas pelo poder público. Trata-se de um limite próprio de sua função de controle externo, voltada à promoção da *accountability* e ao aprimoramento da administração pública, sem interferência no processo legislativo ou jurisdicional (Brasil, 2024b).

A decisão do TCU foi assim um esforço no sentido de um consenso, tendo-se consignado no voto que a via mais promissora e compatível com os princípios da governança democrática reside na construção de consensos qualificados, por meio de um processo dialógico que envolva os diversos Entes federativos e demais partes interessadas. Essa abordagem valoriza a legitimidade procedimental, fomenta a cooperação federativa e promove soluções pactuadas mais eficazes e duradouras (Brasil, 2024b).

Dessa forma, a conexão entre federalismo cooperativo, consensualismo e subsidiariedade aponta para um modelo de Estado que valoriza a cooperação federativa, a deliberação democrática e a participação cidadã, consolidando uma arquitetura institucional capaz de articular unidade e diversidade; eficiência e legitimidade; e proximidade e responsabilidade compartilhada. Consolida-se, assim, um modelo de governança democrática, que rompe com a lógica unilateral da imposição e se ancora na construção coletiva, progressiva e plural das decisões públicas.

A convergência dessas bases fundamentais aponta para um Estado que deixa de ser mero gestor vertical de comandos normativos e se torna facilitador de processos colaborativos orientados ao bem comum pelo consenso. A participação ativa da sociedade civil, a pluralidade de vozes, o controle social e a corresponsabilidade federativa não apenas qualificam as decisões públicas, mas também ampliam sua legitimidade e sustentabilidade. Ao consolidar essa lógica, o direito constitucional contemporâneo reafirma a dignidade da pessoa humana como núcleo axiológico, promovendo um ambiente institucional no qual o diálogo entre níveis de governo e cidadãos se converte em premissa máxima para a efetivação de direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada exploratória da temática dos *royalties* do petróleo no Brasil revela um cenário complexo e multifacetado, em que as dinâmicas econômicas, sociais e políticas se entrelaçam de maneira intrínseca, moldando o pacto federativo e a autonomia dos Entes subnacionais. Ao longo desta obra, buscou-se desvelar as camadas que compõem a regulamentação, a distribuição e os impactos desses recursos, evidenciando a persistente tensão entre a lógica da compensação territorial e a busca por uma equidade distributiva em nível nacional. A análise aprofundada dos mecanismos legais e das disputas jurídicas e políticas sublinha a urgência de uma reavaliação dos modelos vigentes.

A reconfiguração da paisagem energética brasileira, impulsionada pelas descobertas do pré-sal, alterou drasticamente a materialidade dos recursos provenientes da exploração petrolífera, demandando uma readequação do arcabouço normativo. Contudo, a inércia em adaptar os critérios de distribuição a essa nova realidade tem gerado uma hiperconcentração de receitas em poucos Entes federados, resultando em distorções e iniquidades que comprometem os objetivos republicanos de redução das desigualdades sociais e regionais. A análise crítica demonstrou que essa concentração, além de moralmente questionável, induz a ineficiências na gestão pública e à perpetuação de privilégios.

A suspensão da Lei 12.734/2012 por decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF) cristalizou um impasse federativo, impedindo a implementação de um modelo que almejava uma distribuição mais equitativa

dos *royalties*. As intercorrências, que já se estendem por mais de uma década, não apenas priva a maioria dos Municípios brasileiros de recursos substanciais, mas também consolida um sistema obsoleto, desvinculado dos impactos reais da atividade petrolífera e alheio à justiça distributiva. As perdas acumuladas e a discrepância na arrecadação entre Municípios evidenciam a necessidade premente de uma solução definitiva para essa controvérsia.

A argumentação dos Estados confrontantes, conforme já abordado anteriormente, foi centrada na visão dos *royalties* como compensação territorial e na defesa de um suposto "direito adquirido", sendo confrontada com a natureza jurídica desses recursos e com os princípios que regem o federalismo cooperativo. Demonstrou-se que os *royalties* são receitas patrimoniais da União, não tendo correlação direta com danos ambientais, e que sua distribuição é prerrogativa legislativa, não um direito inerente dos Entes locais pela mera proximidade geográfica. A judicialização prolongada, impulsionada por critérios antiquados e complexos, tem drenado vultosos recursos públicos para custas processuais e honorários advocatícios, caracterizando um "dinheiro desaparecido" que não se reverte em benefícios para a população.

A atuação proativa da Confederação Nacional de Municípios (CNM) e as considerações da Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) reforçaram a ilegitimidade e a ineficiência do modelo atual. A CNM, representando a maioria dos Municípios, defende uma distribuição equitativa que esteja alinhada aos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade, reconhecendo o potencial dos *royalties* para fortalecer a autonomia financeira local e promover o desenvolvimento em regiões historicamente marginalizadas. O TCU, por sua

vez, ao atestar a obsolescência dos critérios e a insegurança jurídica do sistema, fornece subsídios técnicos cruciais para a superação desse impasse.

A questão da autonomia municipal, profundamente interligada à discussão dos *royalties*, revela a fragilidade fiscal de grande parte dos Municípios brasileiros. A dependência crônica das transferências intergovernamentais limita a capacidade de autogestão e a efetivação de políticas públicas adaptadas às realidades locais. Nesse contexto, a redistribuição equitativa dos *royalties* emerge como uma oportunidade de mitigar essa dependência, permitindo que os Municípios invistam em áreas prioritárias como saúde, educação e infraestrutura, promovendo um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

A aplicação do princípio da subsidiariedade, embora não expressa na Constituição Federal, encontra-se implicitamente consagrada na estrutura do federalismo cooperativo. Esse princípio orienta que as decisões e os recursos públicos devem ser alocados à instância mais próxima do cidadão, ou seja, ao Município, desde que este possua capacidade técnica e financeira para exercê-los. A efetivação da subsidiariedade no contexto dos *royalties* impulsionaria uma governança mais eficiente e democrática, permitindo que as necessidades locais fossem atendidas de forma mais eficaz e responsiva.

A experiência internacional comparada destaca a particularidade do modelo brasileiro na descentralização das receitas da exploração *offshore* diretamente para os Municípios. Essa "jabuticaba" brasileira, ao invés de promover a equidade, tem gerado distorções alocativas e ampliado as desigualdades. A superação desses desafios exige uma revisão corajosa dos critérios de distribuição, abandonando a lógica da "sorte geográfica" em favor de

um modelo mais alinhado aos objetivos de desenvolvimento sustentável e à justiça intergeracional.

A complexidade e a urgência da matéria demandam uma abordagem inovadora, que transcenda os limites da mera imposição judicial ou legislativa. A busca por soluções consensuais, por meio de mecanismos como o Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) do STF, representa um caminho promissor para a pacificação dos conflitos federativos. A prática do consensualismo, embasada na teoria do agir comunicativo de Habermas, pressupõe o diálogo, a deliberação e a construção coletiva de decisões legítimas, com a participação de todos os atores envolvidos.

A experiência da mediação no STF – em casos complexos como a demarcação de terras indígenas e o Tema 1.234 acerca da judicialização da saúde – demonstra a viabilidade e a eficácia de abordagens dialógicas na resolução de conflitos estruturais. Ao promover o diálogo interinstitucional e a construção de parâmetros normativos pactuados, o Supremo Tribunal Federal reafirma seu compromisso com a desjudicialização e com a promoção de uma governança democrática e cooperativa.

A intersecção entre federalismo cooperativo, consensualismo e subsidiariedade aponta para um novo paradigma de atuação estatal, em que a cooperação, o diálogo e a corresponsabilização se tornam pilares da gestão pública. Essa sinergia entre os princípios democráticos e a busca por soluções pactuadas permitirá que o Estado brasileiro, em suas diversas esferas, enfrente os desafios da distribuição de recursos de forma mais eficiente, legítima e sustentável.

A rejeição dos embargos do Estado do Rio de Janeiro pelo TCU, embora não tenha alterado o mérito da

suspensão da lei, reforçou a argumentação pela modernização dos critérios e sinalizou a necessidade de uma solução no âmbito político ou judicial. Essa decisão, ao endossar tecnicamente as preocupações sobre a obsolescência e a iniquidade do modelo atual, fortalece a posição dos municipalistas e impulsiona o debate para a busca de um federalismo mais justo e equilibrado.

A presente obra reitera a urgência de uma solução definitiva para a ADI 4.917, pois a manutenção do *status quo* perpetua um ciclo de desigualdade e ineficiência. A riqueza do pré-sal, que deveria impulsionar o desenvolvimento de todo o país, tem se concentrado em poucas localidades, aprofundando as disparidades regionais e sociais e comprometendo os princípios da justiça fiscal e da solidariedade federativa.

É imperativo que os *royalties* do petróleo sejam compreendidos como um patrimônio nacional, cujos benefícios devem ser compartilhados de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do território e a redução das desigualdades. A superação dos desafios inerentes à sua distribuição exige não apenas a readequação legislativa, mas também o fortalecimento das capacidades institucionais locais e a criação de mecanismos de *accountability* que assegurem a aplicação eficiente e transparente desses recursos na promoção do bem-estar social.

A concretização de um federalismo cooperativo e a valorização da autonomia municipal são essenciais para transformar a realidade brasileira. Os *royalties*, se bem geridos e distribuídos com justiça, podem se tornar um vetor de transformação, permitindo que os Municípios, com a participação ativa dos cidadãos, construam um projeto de desenvolvimento sustentável, inclusivo e democrático para o país.

A jornada para um federalismo mais maduro e eficiente, em que a riqueza dos recursos naturais seja um catalisador de progresso para todos, ainda é desafiadora. No entanto, o aprofundamento do debate, a busca por consensos qualificados e a valorização dos princípios constitucionais de equidade e solidariedade são passos fundamentais para que o Brasil construa um futuro no qual os *royalties* do petróleo se traduzam em dignidade e oportunidades para todos os seus cidadãos, independentemente de sua localização geográfica.

Assim, esta obra conclui que a disputa dos *royalties* do petróleo é mais do que um conflito por recursos financeiros; é um espelho das tensões e das potencialidades do federalismo brasileiro. A resolução desse impasse não apenas redefinirá a partilha de uma riqueza estratégica, mas, sobretudo, reafirmará o compromisso do país com a justiça social, a equidade regional e a construção de uma nação mais solidária e desenvolvida.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.

AJURIS. Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul. *E o Pré-sal é nosso?*. Porto Alegre: Ajuris, 2009. 12 p. Cartilha.

ARRETCHE, Marta T. S. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio de subsidiariedade*: conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2004.

BETTINE, Marco. *Teoria do agir comunicativo de Jügen Habermas*: bases conceituais. São Paulo: Edições EACH, 2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Anvisa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 1999.

BRASIL. Lei 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei 8.080/1990 para dispor sobre a assistência terapêutica

e a incorporação de tecnologias em saúde no SUS. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 29 abr. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 697, de 6 de agosto de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Mediação e Conciliação, responsável pela busca e implementação de soluções consensuais no Supremo Tribunal Federal. 2020. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao697-2020.pdf. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 775, de 31 de outubro de 2022*. Dispõe sobre a cooperação judiciária nacional no âmbito do Supremo Tribunal Federal. 2022a. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/norma/resolucao775-2022.pdf. Acesso em: 19 de jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução 790, de 22 de dezembro de 2022*. Dispõe sobre a criação do Centro de Soluções Alternativas de Litígios do Supremo Tribunal Federal. 2022b. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Resolucao790.pdf. Acesso em: 19 de jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação sobre distribuição de royalties é enviada ao Centro de Soluções Alternativas de Litígios do STF*. 2023a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508938&ori=1. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalize 4.916*. Relatora Min. Cármen Lúcia. 2023b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=768599852&prcID=4379372#. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 1.366.243/SC – Tema 1.234 da Repercussão Geral.* Relator: Min. Dias Toffoli. Julgado em: 19 set. 2024a. Publicado em:

11 out. 2024. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Encerramento do Ano Judiciário – 2024.* 2024c. Disponível em: https://noticias-stf-wp-prd.s3.sa-east-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/wpallimport/uploads/2024/12/19172033/Encerramento-ano-judiciario-2024-19.12.2024-Ajustado.pdf. Acesso em: 22 de jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (Nusol) STF*. 2025. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=cmc&pagina=apresentacao. Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADC 87*. Relator: Min. Gilmar Mendes. 2025b. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=788281715&prcID=6824155#. Acesso em: 24 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Auditoria Operacional GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 005.361/2023-0.* Relator min. Jorge Oliveira. 2024b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/1C/E1/0D/55/853039102B9F7619F18818A8/005.361-2023-0-JGO%20-%20auditoria_royalties_petroleo.pdf. Acesso em: 19 de jun. 2025.

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

CMED. Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos. *Resoluções sobre Preço Máximo de Venda ao Governo (PMVG)*. Disponível em: https://www.gov.br/anvisa. Acesso em: 15 jun. 2025.

CONITEC. Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sus. *Avaliações técnicas e protocolos clínicos*. Disponível em: https://www.conitec.gov.br.

Acesso em: 15 jun. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Judicialização da saúde: dados e relatórios.* Disponível em: https://www.cnj.jus.br. Acesso em: 15 jun. 2025.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. *A distribuição dos royalties de petróleo no Brasil.* Volume 1. 2017. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/ET%20Vol%201%20-%2017.%20A%20distribuição%20dos%20royalties%20de%20petroleo%20no%20Brasil.pdf. Acesso em: 7 jul. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal*. 2ª Edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

DANTAS, Bruno. *Consensualismo na Administração Pública e regulação*: reflexões para um direito administrativo no século XXI. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria da ação comunicativa – Volume 1*: racionalidade e racionalização social. Tradução Luiz Repa. São Paulo: Unesp, 2022.

HARTWICK, J. M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. *American Economic Review*, Nashville, v. 67, n. 5, p. 972-974, 1977.

HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição:* poder local no constitucionalismo luso-brasileiro. Curitiba, Juruá, 2012.

HERMANY, R. ; MACHADO, B. R. S.; SILVA, M. R. B. A fragilidade do federalismo cooperativo brasileiro e seus desafios em tempos de pandemia do coronavírus In: *Os novos desafios do Direito Público*.1ª ed. Salvador: Motres, 2021, v.1, p. 114-133.

HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 39, n. 2, p. 137-175, 1931.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na*

Alemanha. São Paulo: Editora Oficina Municipal, 2003.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Editora Coimbra, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Curso de Direito Constitucional*. Lisboa: Universidade Católica, 2ª ed., vol. 2, 2020.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Mutações do direito público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, Centro de Atualização Jurídica (CAJ), v. 1, n. 1, 2001. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br. Acesso em: 21 jun. 2025.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do Petróleo, Minério e Energia: Aspectos Constitucionais, Financeiros e Tributários.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. *Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças*. Revista Rio de Janeiro, n. 18/19, jan./dez. 2006.

VENTURA, Cleverton; MATOS, Paulo; SIMONASSI, Andrei. Análise dos efeitos da Lei 12.734/12 na distribuição de *royalties* de petróleo entre os estados brasileiros. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, n. 3, p. 1-30, 2024.

XAVIER, Thiago Espínola. *Aplicação do controle estatístico de qualidade na produção de petróleo de 2010 a 2013. 2014*. Monografia (Bacharelado em Estatística) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

ZIULKOSKI, Paulo. *Desafios da gestão municipal*. Confederação Nacional de Municípios – CNM. Apresentação realizada em Brasília/DF, em 21 maio 2025. Disponível em: [arquivo pessoal]. Acesso em: 23 jun. 2025.

Exploramos sem olhar a limites – e continuamos a explorar – recursos minerais, florestais e outros e depois queremos que os demais não procedam como nós. Temos de fazer profunda autocrítica, mudar de rumo e fazer ligação com todos os países em busca de melhor vida para os seus habitantes, cooperando e cuidando da saúde da nossa generosa Mãe Terra.

A originalidade desta obra reside na sua abordagem integrada e transdisciplinar, que combina fundamentos de Direito Constitucional, Finanças Públicas, Ciência Política e Gestão Pública. Mais do que uma exposição teórica, o livro propõe caminhos concretos para a superação das disfunções actuais do modelo de distribuição dos *royalties*, oferecendo argumentos sólidos para reformadores institucionais, académicos, gestores públicos e operadores do Direito. Ao contribuir para o debate sobre a repartição de competências e receitas no seio do federalismo brasileiro, esta obra reforça a premência de uma reforma que assegure não apenas maior justiça na partilha dos recursos do petróleo, mas também a promoção do desenvolvimento regional, a protecção do interesse público e a preservação da sustentabilidade intergeracional, devendo dar-se, como resulta do que dissemos no início, uma muito particular atenção a este aspecto. Ao fim, e com igual relevo, o espaço para além da academia que os autores assumem irá contribuir para a mobilização em torno do tema: Claride Chitolina Taffarel, na condição de vice-presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, no Rio Grande do Sul; Guilherme Estima Giacobbo na atuação junto à Procuradoria Jurídica do Município de Rio Grande; e Ricardo Hermany, como advogado da Confederação Nacional de Municípios nas ações dos royalties no Supremo Tribunal Federal e no Tribunal de Contas da União. É necessária, sim, a plena compreensão de que os royalties decorrentes de um recurso finito como o petróleo deve, de facto, refletir na melhoria dos indicadores sociais do Brasil e não no enriquecimento injustificado de poucos Entes subnacionais. Este constante diálogo entre os diferentes espaços de gestão, tanto aqui em Portugal, quanto no Brasil, é essencial para uma efectiva autonomia dos Entes locais e o fortalecimento da própria democracia.

António Cândido de Oliveira
Professor Catedrático da Universidade do Minho, Portugal.

ISBN 978-656135123-2

EDITORA
ILUSTRAÇÃO