

FEDERALISMO E O IMPACTO DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA INTERGERACIONAL NA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES MARÍTIMOS DO PETRÓLEO NO BRASIL

FEDERALISM AND THE IMPACT OF INTERGENERATIONAL DISTRIBUTIVE JUSTICE ON THE DISTRIBUTION OF OIL MARITIME ROYALTIES IN BRAZIL

Marconi Costa Albuquerque

Doutor em Direito pela Universidad Autonoma de Madrid. Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Católica de Pernambuco.
E-mail: marconialbuquerque55@gmail.com

Raymundo Juliano Feitosa

Doutorando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco.
E-mail: raymundo.juliano@unicap.br

Recebido em: 26/01/2022

Aprovado em: 13/05/2022

RESUMO: O presente trabalho finca suas âncoras no federalismo e na teoria da justiça distributiva intergeracional, partindo-se do problema de como esse contexto pode impactar na compreensão e justificação do modelo de partilha dos resultados econômicos da produção de petróleo em ambiente marinho no Brasil e a preservação da garantia constitucional do direito à percepção de parcela desses rendimentos por parte dos entes federativos em nosso país. A abordagem por esse prisma torna-se relevante, na medida em que o atual modelo de distribuição dos royalties marítimos do petróleo, previsto na Lei 12.734/2012, contemplando todos os Estados e Municípios, independentemente de sua posição geográfica com relação ao campo produtor em ambiente marinho, passa nesse momento por questionamento, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, da Lei 12.734/2012, no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Buscou-se promover uma análise sistemática da bibliografia, dos normativos constitucionais e legais que cercam a questão, tentando verificar os elementos utilizados, sobretudo pela doutrina, no sentido de justificar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade do atual modelo distributivo dos royalties marítimos do petróleo previsto na lei de regência, sem descurar da análise dos elementos coligidos a partir do desenvolvimento processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade que envolve a matéria. desaguando, desse modo, no método dedutivo de pesquisa.

Palavras-chave: Petróleo. *Royalties*. Justiça. Distributiva. Intergeracional.

ABSTRACT: The present work is anchored in the federalism and the theory of intergenerational distributive justice, starting from the problem of how this context can impact the understanding and justification of the model for sharing the economic results of oil production in a marine environment in Brazil and the preservation of the constitutional guarantee of the right to the perception of part of this income by the federative entities in our country. The approach from this

perspective becomes relevant, as the current model for the distribution of maritime oil royalties, provided for in Law 12,734/2012, covering all States and Municipalities, regardless of their geographic position in relation to the producing field in marine environment, is now being challenged, in the Direct Action of Unconstitutionality, of Law 12,734/2012, in the scope of the Federal Supreme Court. We sought to promote a systematic analysis of the bibliography, constitutional and legal regulations surrounding the issue, trying to verify the elements used, especially by the doctrine, in order to justify the constitutionality or unconstitutionality of the current distributive model of maritime oil royalties provided for in law, without neglecting the analysis of the elements collected from the procedural development of the Direct Action of Unconstitutionality that involves the matter. thus flowing into the deductive method of research.

Keywords: Oil. Royalties. Distributive. Justice. Intergenerational.

SUMÁRIO: Resumo. Abstract. Introdução. 1 A exploração de petróleo, os questionamentos do modelo atual da partilha dos *royalties* marítimos no Brasil, o federalismo fiscal e a influência da justiça distributiva intergeracional. Conclusões. Bibliografia.

INTRODUÇÃO

A questão da distribuição dos *royalties*¹ marítimos do petróleo suscita inúmeras discussões que não podem ser equacionadas apenas por um único olhar argumentativo, devendo ser considerada a partir de vários elementos que configuram o amplo sistema do direito.

Focado nessa percepção, buscou-se analisar a questão da distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo a partir do olhar sobre o federalismo associado à noção da justiça distributiva intergeracional, algo que não somente importa por si só, mas traz à baila aspectos relevantes para a compreensão dos mecanismos de distribuição dos resultados econômicos oriundos da indústria extrativa do petróleo, mormente quando desenvolvida em ambiente do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, desenvolvida em estados nacionais pautados, como é o caso brasileiro, por uma estrutura ancorada no federalismo.

A análise da distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo sob a perspectiva de sua produção no mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, espaços peculiares nos quais o Estado brasileiro não detém soberania, nem firma território, cerca essa discussão de um contorno todo próprio, de vez que, do mesmo modo, não se pode atribuir aos entes federativos subnacionais qualquer manifestação de soberania ou territorialidade nesses ambientes, por óbvio.

Portanto, pretender justificar o modelo de partilha dos *royalties* marítimos do petróleo entre os entes federativos subnacionais e locais utilizando critérios que levem em conta a sua titularidade dominial sobre o bem é algo que em nada contribui para a discussão, pois não se pode cogitar de nenhum modo qualquer tipo de envolvimento de tais entes no tocante aos *royalties* marítimos do petróleo calcado na ideia de soberania ou titularidade dominial sobre o bem explorado nos ambientes da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

A Convenção Internacional de Montego Bay, deixa claro, em seu texto, que os Estados nacionais possuem o direito de exercer a pesquisa e lavra dos recursos naturais, nos quais se insere o petróleo, não obstante não tenham esses mesmos Estados nacionais qualquer direito que revele soberania sobre tais ambientes do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

¹ O conceito de *royalty*, em sua ideia original, é a palavra inglesa que traduz a ideia daquilo que pertence ao Rei e consagra, no fundo, não apenas uma participação nos resultados econômicos advindos da produção mineral ou dos recursos naturais não-renováveis, mas a própria assertiva da soberania e domínio sobre essas riquezas, esse patrimônio público, inserido na esteira da titularidade dominial da União.

A própria Constituição Federal de 1998 (Art. 20, V), em sintonia com esse entendimento do direito internacional convencional, define, como bens da União, os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva.

Não obstante isso, ainda que dissociada da ideia de territorialidade e soberania, convém destacar o fato de que a Constituição Federal de 1988 garantiu parcela da receita dos *royalties* marítimos do petróleo aos entes federativos subnacionais no Brasil.

No fundo, a utilização de tal parâmetro de argumento, qual seja, o da justiça distributiva intergeracional, deve levar em consideração as próprias características intrínsecas do petróleo, como recurso natural não-renovável, expressas na sua finitude no tempo, a sua rigidez locacional e na condição de recurso natural não-renovável, variáveis que concorrem, em certa medida, na formação das ideias acerca dos modelos que afloram, com base na previsão constitucional de 1988 (Art. 20, § 1º), da lei de regência que regula a matéria (Lei 12.734/2012).

Por outro lado, o caráter de respeito às gerações futuras, que devem ter a chance de serem beneficiadas com os bônus das riquezas minerais e dos recursos naturais não-renováveis e não apenas com o ônus da exploração desse patrimônio público, reforça a importância do tema.

O trabalho tem as suas âncoras fincadas na suposta relação que o tema da distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, definida pelo legislador infraconstitucional, entre os entes federativos nacional e subnacionais, mantém com a teoria da justiça distributiva intergeracional.

Partiu-se do seguinte problema: “Em que medida a questão da distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo deve ter o seu modelo pautado pelo federalismo e pela teoria da justiça distributiva intergeracional, como elementos de suporte teórico”

Em outras palavras, busca-se no presente trabalho, verificar se e em que medida a política de distribuição dos resultados econômicos da exploração de petróleo marítimo deve levar em consideração, dentre outros elementos, a forma federativa de Estado e a teoria da justiça distributiva intergeracional, demarcando, assim, o suporte de investigação sobre a forma como a União, titular do bem explorado (Art. 20, V, CF/88) e mormente os entes federativos subnacionais podem exercer o seu direito constitucionalmente assegurado (Art. 20, § 1º) na partilha dos resultados econômicos decorrentes dos *royalties*, impactando, assim, a sistemática de distribuição das receitas da exploração de petróleo, privilegiando os entes federativos subnacionais, ditos confrontantes e produtores, mas não apenas esses. Estamos, assim, diante de uma questão complexa, cuja resposta nos possibilitará obter uma visão justa acerca de um tema que afeta não apenas a relação cidadão-Estado, mas, igualmente, a relação dos cidadãos uns com os outros.

Escolheu-se como corte metodológico a análise do tema circunscrito às áreas marítimas da plataforma continental e da zona econômica exclusiva pois do ponto de vista interpretativo a exploração no ambiente continental torna a questão da distribuição dos *royalties* um ponto bem menos sensível, posto que no caso é possível trazer em socorro interpretativo a noção de territorialidade dos entes federativos subnacionais (Estados) e locais (Municípios).

Quanto ao método, utilizou-se como linha para atingir os objetivos do trabalho a revisão sistemática da bibliografia, a pesquisa da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a análise crítica e contextualizada de dispositivos pertinentes da Constituição Federal de 1988, em especial o artigo 20, §1º, da Constituição Federal de 1988, elemento que configura o ponto nodal da construção da norma que define o direito subjetivo dos entes federativos subnacionais à percepção de uma parcela dos *royalties* derivados da produção marítima de petróleo, trilhando, assim, o método dedutivo.

Vale salientar, todavia, que não se pretendeu destacar a explicitação dos pressupostos metodológicos, como uma forma do que Saldanha (SALDANHA: 1993, pag. 11) chamou de “metodologismo”, postura formalista mais geral que priorizando o método empobrece o pensamento jurídico, muito embora não possamos deixar de reconhecer que certos temas estão de tal forma vinculados que deixar de tratá-los a partir de uma concepção metodológica poderia acarretar o comprometimento dos objetivos aqui perseguidos.

Analizou-se, pois, a questão posta, a partir do regramento constitucional que regula o tema e do conteúdo da lei de regência, que vige entre nós e que define os parâmetros da distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, gerados a partir da produção no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, a lei 12.734/2012, atingida que foi no passado recente com a suspensão dos efeitos de vários dos seus artigos, por força da liminar de natureza cautelar, da lavra da Ministra Carmem Lúcia, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 4917/RJ.

A hipótese de trabalho perseguida foi a de que a adoção dos fundamentos do federalismo e da teoria da justiça distributiva intergeracional não somente é fundamental para que se possa entender o modelo de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, mas, igualmente, perceber que a preocupação com os interesses das gerações futuras, não prescinde que se busque, de pronto, atender, igualmente, aos interesses das gerações presentes, dentro de uma pauta que leve em conta aspectos de federalismo, condição inafastável para a análise dessa matéria.

1 A EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, OS QUESTIONAMENTOS DO MODELO ATUAL DA PARTILHA DOS ROYALTIES MARÍTIMOS NO BRASIL, O FEDERALISMO FISCAL E A INFLUÊNCIA DA JUSTIÇA DISTRIBUTIVA INTERGERACIONAL

A discussão do presente trabalho está vinculada aos problemas que norteiam a distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo no Brasil, tendo como fios condutores o federalismo fiscal e a justiça distributiva intergeracional.

No fundo, em certa medida, a discussão do modelo de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo é pautada pela nova lei de regência que regula a matéria, a Lei 12.734/2012, cujo maior destaque concentra-se no fato da distribuição dos resultados econômicos decorrentes da atividade de exploração estar circunscrita não apenas aos entes federativos subnacionais (Estados Produtores e Confrontantes) e aos entes federativos locais (Municípios Afetados), mas aos entes federativos de uma maneira geral, independentemente da relação geográfica que cada um desses entes mantenha com as áreas de produção de óleo e gás.

Cabe ressaltar que o atual quadro de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, gerados a partir da exploração pelo modelo de partilha de produção, regime contratual próprio das áreas de exploração dos campos do pré-sal, tem como previsto a sua maior concentração no Fundo Social da União, sendo perceptível uma clara e forte redução no percentual dedicado aos Municípios Confrontantes e Afetados e um incremento do percentual relativo ao Rateio dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

Ou seja, o atual modelo de distribuição dos *royalties*, contempla, pela nova lei, um benefício substancial dos resultados econômicos (*royalties* em particular) para os entes federativos em geral independentemente da sua situação geográfica em relação aos campos produtores.

Em breve síntese, as receitas decorrentes dos *royalties* marítimos do petróleo, bem da União, em qualquer circunstância, conforme atestam os dispositivos constitucionais do Art. 20, incisos V e IX, da Constituição Federal de 1988, geram por sua vez resultados econômicos que configuram receitas patrimoniais originárias, resultantes da exploração de patrimônio próprio da União, enquanto em relação aos entes federativos subnacionais e locais que nas áreas da plataforma continental e zona econômica exclusiva não demarcam território algum, as receitas decorrentes do seu direito subjetivo constitucionalmente assegurado (Art. 20, §1º, CF/88) são tipificadas como receitas patrimoniais transferidas (SCAFF: 2014, pag. 290 ss).

Tal situação tem trazido à baila um claro inconformismo dos Estados Confrontantes e Produtores e Municípios Afetados que sentem-se prejudicados com as novas regras de partilha dos *royalties* marítimos do petróleo, a ponto de, nesse momento, encontrar-se em discussão a inconstitucionalidade da Lei 12.734/2012, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, sob o argumento de agressão ao pacto federativo e a quebra da *clausula pétrea* que tornaria inadmissível

a alteração, por meio da atuação do legislador infraconstitucional, das regras de distribuição dos *royalties* já consolidadas no plano da lei federal de regência acima referida.

Resta saber se o padrão anterior de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, alterado que foi pela Lei 12.734/2012 não pode admitir modificação na linha do tempo, ficando o legislador infraconstitucional federal, assim, refém do sistema, como se atado estivesse a um verdadeiro quadro de cláusulas pétreas.

É claro que em um Estado de Direito não há espaço para a fixação de condutas sem lei anterior que a defina, nem a fixação de leis de conteúdo arbitrário ou esgotadas em sua concepção meramente formal, devendo, ao contrário, ser materialmente justas (TIPKE e YAMASHITA: 2002, pag. 16), estando a questão da justiça como um ponto destacado, enquanto objetivo fundamental da República Federativa do Brasil – construir uma sociedade livre, justa e solidária – a teor do Art. 3º, I, da Constituição Federal de 1998.

As alterações promovidas pelo legislador infraconstitucional estão retratadas na planilha abaixo, consideradas as situações dos regimes contratuais de “concessão, previsto para a exploração das reservas fora da camada do pré-sal” e de “partilha de produção, previsto para a exploração das reservas da camada do pré-sal”, a saber:

DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO (PARTILHA E CONCESSÃO)

	PARTILHA	CONCESSÃO 5%	CONCESSÃO 5%/10%
Estados Confrontantes	22%	20%	20%
Municípios Confrontantes	5%	17% (2019 4%)	17% (2019 4%)
Municípios Afetados	2%	3%	3%
Rateio FPE	24,5%	20% (2019 27%)	20% (2019 27%)
Rateio FPM	24,5%	20% (2019 27%)	20% (2019 27%)
União (Fundo Social)	22%	20%	20%
Ministério Marinha	0%	NÃO TRATA	NÃO TRATA
Ministério Ciência Tecnologia	0%	NÃO TRATA	NÃO TRATA

(Dados comparativos segundo as legislações de regência – Leis 9.478/1997; 12.351/2010 e 12.734/2012)

Observe-se que o atual modelo promove um incremento substancial da distribuição dos *royalties* marítimos, destacando-se dois aspectos: (1) o formato indireto de distribuição, com base nos rateios mediante os Fundo Social da União, Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e (2) o aspecto calcado em um modelo de transição da distribuição projetada pelo legislador segundo a linha do tempo.

O equacionamento da questão que versa sobre a distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo é tema que passa inicialmente pela ideia do federalismo fiscal, noção que está entranhada no modelo que norteia a estrutura da República Federativa do Brasil (Art. 1º, CF/88), a saber:

“Art. 1º

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (BRASIL., 1988)”

Analisar a questão dos *royalties*, tendo como fundamento o princípio do federalismo fiscal, não constitui tarefa das mais fáceis, seja pelo fato de que não existem, na verdade, muitos exemplos de federalismo a serem seguidos, mas, sobretudo, em razão do fato de que os que são possíveis de serem apontados não chegam a constituir um federalismo real na expressão da palavra, nem podem ser tratados de forma homogênea.

Todavia, para melhor esclarecer a importância da questão do federalismo, iremos destacar, a título de ilustração, dois exemplos práticos, nos quais a questão da exploração da indústria do petróleo assume uma ligação muito forte com o viés do federalismo e uma importância destacada.

O primeiro exemplo é o do **Iraque**, país no qual 95% das receitas públicas são oriundas da indústria extrativa do petróleo, dividida segundo um *framework* de cunho federalista e que, se aprimorado, colocará em prática elementos de equidade e eficiência não somente no que tange ao processo de distribuição dos resultados advindos da exploração desse bem natural, mas corroborará para que o país e suas várias regiões se mantenham unidas segundo um padrão de uma prática federalista estável (BISHOP e SHAH: 2008, pag. 5), não obstante todos os problemas que aquela nação tem passado no período recente.

A Constituição do Iraque atribui o domínio dos recursos do petróleo ao **“the people of Iraq in all its regions and governorates”** (BISHOP e SHAH: 2008, pag. 7), levando-se em conta que, no caso, a questão não se limita apenas à partilha dos recursos auferidos, mas deve levar em conta todo o processo de administração dos valores auferidos por todos os entes contemplados, a sua aplicação em investimentos públicos prioritários, o que realça, por sua vez, o papel de interação dos diversos atores responsáveis pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento das práticas de exploração e dos mecanismos de gestão utilizados nos vários segmentos da indústria e, sobretudo, a tarefa dos órgãos ambientais, a participação dos órgãos regionais, deixando claro o papel participativo e de distribuição de responsabilidade dos entes federativos envolvidos no processo (BISHOP e SHAH: 2008, pag. 8).

Outro exemplo a ser observado é o da **Nigéria**, país no qual 95% das receitas do orçamento público são oriundas da indústria extrativa do petróleo e onde se observa que **“all revenue allocation policies in Nigeria have been politically shaped ... and the resulting policy has been more a product of political bargains and compromises than a solution obtained from scientifically derived formulas”** (IKEIN: 1998, pag. 9).

Não é sem motivo que o mesmo autor (IKEIN, 1998), em obra desenvolvida objetivando analisar questões várias sobre a indústria fiscal e o federalismo fiscal na Nigéria afirma o seguinte:

“Thus, in Nigeria and Other developing federations, the cardinal principles of fiscal federalism, equity and efficiency – are seen, not only in economic terms, but more so overtly in political terms. The goal of fiscal policy then, is to ensure there is a reasonable balance in power and resources between the various ethnic groups (or States) and translate that balance into fiscal equity that fosters regional and national development. (IKEIN: 1988)”.

Resta claro, na opinião de IKEIN (IKEIN: 1998), a necessidade da manutenção de um balanço de forças e recursos dos vários grupos étnicos para que se possa consolidar uma moldura de tratamento que labore no campo da equidade e isonomia, assegurando o respeito às peculiaridades das individualidades de todos aqueles entes federativos que dão corpo à tessitura do sistema político e social.

Não existe uma solução final para equacionar a questão da alocação de recursos em um contexto federativo, sendo difícil precisar qualquer abordagem nesse sentido, tendo a Nigéria, somente no período entre os anos de 1946 e 1982, utilizado 8 (oito) planos diferentes – excluindo aqui os decretos militares que ocorreram durante esse mesmo período – visando encontrar o melhor e mais eficiente modelo de distribuição dos recursos entre os diferentes entes federativos, sem muito sucesso e com agravamento de questões importantes na área do Delta do Níger, onde são

encontrados sítios destacados de produção de petróleo naquele país, mas onde impera, por outro lado, uma profunda multiplicidade étnica, que configura o caldo de cultura da caracterização de uma sociedade heterogênea, onde a opção pela via do federalismo tem sido vista como um caminho a ser seguido, a despeito das dificuldades, visando a integração dos diversos grupos a uma política única, mantendo-se, contudo, a independência das identidades (IKEIN: 1998, pag. 12).

Nenhum lugar, portanto, melhor do que a Nigéria, para exemplificar essa constatação do difícil equacionamento do panorama da alocação de recursos em um contexto federativo, já que esse país convive com esse drama por mais de um século, conseguindo apenas de fiscais (IKEIN: 1998), dentro de um cenário no qual prevalecem diferenças étnicas importantes.

Observe-se que nos dois exemplos acima referidos, o do Iraque e o da Nigéria, alguns pontos importantes devem ser destacados, se pretendemos usá-los a título de estudo, a saber: (1) a excessiva concentração dos recursos financeiros na área do petróleo e (2) as profundas diferenças étnicas verificadas nessas regiões e (3) a falta de uma sustentação jurídica em nível constitucional, que se existisse em toda a sua plenitude asseguraria um clima de maior segurança jurídica, o que demonstra, nesses dois casos sumariamente destacados, um perfil pouco maduro das práticas federativas postas em ação.

Convém lembrar, para registro, que a formação da estrutura federal é uma forma de organização interna de poderes e competências que pressupõe entes autônomos, não se trabalhando com a premissa da dominação e supremacia de um ente sobre um outro, muito embora, aqui ou ali, isso possa na prática ocorrer, como se tem observado no caso brasileiro, não se permitindo em nenhuma hipótese a quebra do princípio da autonomia financeira (ATHIAS: 2020, pag. 168).

A autonomia dos entes federativos passa, portanto, pelo domínio dos recursos financeiros e aqui está o ponto nodal que impacta a questão do petróleo e sobretudo a temática da distribuição dos *royalties*, sobretudo aquele originados a partir da produção *offshore*.

O embate federativo se torna, assim, inafastável, sobretudo quando o tema discutido passa pelas receitas da exploração de óleo e gás natural, bem de domínio da União, mas que por preceito constitucional expresso repercute no somatório de recursos que constituem direito subjetivo dos Estados e Municípios brasileiros.

A formulação de um critério adequado de distribuição dos resultados econômicos da exploração de petróleo se torna de importância fundamental sob pena da quebra das bases do pacto federativo fiscal e em qualquer de suas outras dimensões, já que a autonomia financeira exerce papel de destaque na concretização do federalismo como característica do Estado brasileiro.

Não é por outro motivo que a Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, assevera que “pela subtração de recursos econômico-financeiros às entidades federadas, tem-se chegado à ruptura velada, mas não menos grave, e ao esvaziamento de algumas propostas da Federação” (ROCHA: 1997).

A exploração das riquezas minerais e dos recursos naturais não-renováveis deve ser processada levando-se em conta os interesses das gerações futuras, postulado que encontra eco nos primados do direito ambiental, conforme expressamente considera o legislador constituinte de 1988, no Art. 225, da Carta da República, a saber:

“Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de domínio do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Nesta seara, o respeito às gerações futuras constitui um elemento inafastável, assegurando a tais gerações os bônus decorrentes da exploração dos recursos minerais e dos recursos naturais não-renováveis e não apenas os ônus da exploração desse patrimônio público.

Tal visão, portanto, reforça a relevância do tema da justiça distributiva intergeracional, não se podendo, todavia, analisar a questão da exploração desses recursos, o petróleo em particular,

tendo em conta apenas a questão das gerações futuras, pois o próprio núcleo do direito ambiental, previsto em sede constitucional antes referido, não deixa de levar em consideração, igualmente, as gerações do presente, como mola propulsora para que no futuro as próximas gerações possam, no caso específico do petróleo, mas não somente nesse, ter a garantia de usufruir dos bônus da atividade e não apenas dos ônus decorrentes da sua exploração.

Não podemos deixar de reconhecer que a exploração dos recursos naturais não renováveis (o petróleo, no caso), patrimônio representado pelas propriedades minerais, os recursos naturais não-renováveis e até mesmo os recursos naturais renováveis, somente faz sentido quando os resultados da atividade exploratória representam bônus para sociedade, desenvolvida sempre com os olhos voltados para o atendimento da função social da propriedade, representada aqui por esses recursos, princípio constitucional expressamente assegurado no Brasil (Art. 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988), e para a conseqüente importância das receitas públicas, sejam elas originárias (*royalties*), ou derivadas (tributos), decorrentes dessa atividade, como instrumentos indispensáveis ao atendimento dos objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil, destacando-se dentre eles a promoção do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades.

O contexto da discussão desenvolvido a partir do cenário da justiça distributiva intergeracional, no tocante à distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo evidenciam, na prática, um tema a ser analisado em conformidade com a questão do federalismo, mantendo, dessa forma, uma clara intersecção com essa área do conhecimento jurídico.

No Brasil, a questão da justiça intergeracional, em que pese enquadrada no campo do direito ambiental, tem assento constitucional assegurado nos precisos termos do Art. 225, da Carta da República de 1988, como já tivemos a oportunidade de destacar.

Portanto, o desenvolvimento dessa discussão não constitui uma questão meramente doutrinária, teórica ou presa a argumentos meramente retóricos, mas uma percepção já assegurada e plenamente contemplada em sede constitucional pelo legislador constituinte de 1988, no Brasil, o que demonstra, de pronto, a sua importância.

Fique claro, por outro lado, que a discussão da teoria da justiça distributiva intergeracional implica, de início, na demarcação do próprio conceito básico de justiça, o que na verdade, convenhamos, não é uma tarefa simples.

Na verdade, a discussão de uma teoria da justiça passa pela necessidade da busca da argumentação racional, um assunto sobre o qual é muito difícil falar (SEN: 2011, pag. 34).

Tal discussão acerca do conceito de justiça vem de longe, na linha do tempo, assumindo formatos distintos a partir das considerações de cada teórico, filósofo e pesquisador sobre o assunto.

Os teóricos tratam a questão da conceituação da justiça de diversas formas e por meio de vários argumentos e abordagens filosóficas, não sendo desconhecidos os posicionamentos de Aristóteles, entendendo a justiça a partir do argumento do meio termo e da justiça enquanto equidade (ARISTÓTELES: 2017, pag. 95 - 117), nem, tampouco, a manifestação de Hans Kelsen, que tratando do tema, em sua obra - *O que é justiça?* -, (KELSEN: 2001, pag. 1), aborda essa questão complexa, destacando-a como uma das grandes discussões que incomoda de eterno a humanidade e que nunca será respondida, devendo-se contentar o pesquisador em apenas melhor argui-la (KELSEN: 2001, pag. 1).

A visão cética de Kelsen (KELSEN: 2001, pag. 1) acerca do conceito de justiça é, ainda, mais confirmada, quando no final da sua obra - *O que é justiça?* - (KELSEN: 2001, pag. 386) deixa claro o seguinte: “Iniciei este ensaio com a questão: O que é a justiça? Agora, ao final, estou absolutamente ciente de não tê-la respondido”.

Não resta dúvida, porém, que Hans Kelsen, exerceu, com suas provocações, um efeito demolidor e uma crítica forte das tradicionais concepções de justiça em voga no início do século XX, tanto no meio filosófico, como no meio jurídico, formulando juízos de fato e não juízos de valor, pontuando que apenas a realidade pode ser tida como justa ou injusta e não a própria norma,

ou o ordenamento jurídico, o que não encontraria espaço no contexto rígido do formalismo lógico da teoria pura do direito (KELSEN: 2001).

O fato de ser a justiça uma ideia complexa e muitas vezes insondável coloca, todavia, o pesquisador na busca constante de um construto que melhor possa acomodar esse conceito universal.

Temos, então, que nos cercar das conceituações construídas por diversos teóricos que, em certa medida, conseguiram lograr um determinado êxito nas suas indagações a respeito do tema tão crucial.

Convém notar que a abordagem da ideia de justiça pode ser construída muitas vezes a partir de enumerações múltiplas sem que com isso se possa chegar a uma real determinação do conteúdo primário da questão.

A indefinição sugerida por Kelsen (KELSEN: 2001, pag. 1), que nos leva a questionar o conceito de justiça, nos coloca em um patamar, continuamente trilhado, em que, para além das questões teóricas, devemos nos preocupar com a repercussão prática, no mundo da vida, da aplicação desse conceito.

Não foi por outra razão que Rawls, principal filósofo político do nosso tempo (RAWLS: 2008, pag. 3) nos trouxe um outro olhar sobre o tema, a partir da ideia da justiça fundada na equidade, criticando, assim, os modelos utilitaristas até então perseguidos, lançando o seu olhar de forma destacada para a importância do papel da justiça na conformação da cooperação social e seu objeto como mola propulsora e estrutura fundamental da sociedade.

A partir das suas construções teóricas Rawls configurou os dois princípios morais da justiça enquanto equidade, ou seja, o padrão de justiça visto com relação às exigências da equidade, sendo importante resumir esse entendimento, em que pese o fato de que qualquer resumo seja, no fundo, um ato de barbárie (SEN: 2011, pag. 83). O primeiro voltado às liberdades básicas e que constituem, de fato, direitos individuais. O segundo é dirigido à análise das desigualdades econômicas e sociais objetivando trazer consigo o maior benefício possível, assegurando, outrossim, uma condição de igualdade equitativa de oportunidades (RAWLS, 2008, pag. 73).

Mas o que significa então a concepção de equidade? Podemos analisar este questionamento, encontrando a resposta na linha da argumentação de uma justiça livre das peias da imparcialidade, fundamentada no entendimento de Rawls pela ideia da posição original, “uma situação imaginada de igualdade primordial, em que as partes envolvidas não têm conhecimento de suas identidades pessoais, ou de seus respectivos interesses pelo próprio benefício, dentro do grupo como um todo” (SEN: 2011, pag. 84).

Fato é que o filósofo norte-americano John Rawls a partir de uma percuciente análise estabeleceu um claro olhar em sua teoria da justiça destacando o viés de caráter intergeracional, bastante útil para as nossas teorizações acerca dos *royalties* marítimos do petróleo, na medida em que dispõe que um sistema econômico não traduz unicamente um mecanismo voltado para satisfazer necessidades existentes, mas uma forma de construir olhares voltados a prescrutar necessidades futuras (RAWLS: 1997, pag. 280 ss).

Em resumo, podemos destacar que as proposições acerca do conceito de justiça levantados e enfrentados por vários teóricos levam em conta a fixação das garantias da manutenção dos direitos fundamentais em sua proporção máxima.

Vários são os aspectos paralelos, relacionados com a atividade de exploração do petróleo, que podem ser levados em conta e que, no fundo, trazem à baila a discussão que gira em torno da justiça distributiva intergeracional.

Não é desconhecido daqueles que se devotam ao estudo das várias facetas que envolvem a indústria extrativa, incluindo o segmento de exploração de óleo e gás natural, a sua importância econômica e os reflexos que se reproduzem a partir da análise de vários elementos, tais como: (1) a participação do setor na pauta de exportação, (2) o volume das receitas financeiras carreadas para os cofres públicos, (3) o intenso volume de investimentos que são necessários para o

desenvolvimento dessa indústria extrativa, (4) a volatilidade dos preços das *commodities*, (5) os custos das operações extrativas, (6) o enorme grau de inversão no campo tecnológico exigido para o desenvolvimento da indústria extrativa, mormente no campo do petróleo e gás, (7) os custos jurídicos envolvidos no desenvolvimento do setor (8) os impactos ambientais com os seus custos correlatos e, por fim, mas não menos importante (9) as questões relacionadas com a rigidez locacional e natureza finita dos recursos, em especial no campo do óleo e gás.

Todas essas facetas apontam, em certa medida, para a discussão da questão da justiça distributiva intergeracional, sobretudo quando o foco da discussão envolve a questão da distribuição dos *royalties*.

Nessa linha de encadeamento de ideias, resta claro que no tocante à importância econômica e financeira do setor extrativo mineral, incluído aqui, de forma destacada, o setor de petróleo e gás, o impacto na pauta de exportações, bem como os ganhos econômicos desse setor extrativo industrial é por demais relevante, como atesta estudo desenvolvido pelo Banco Mundial (HALLAND; et al.: 2015, pag. 3), no qual ficou demonstrado, quando se analisa os países com economia do tipo “resource-rich-countries”, uma participação da ordem de 20% no total das exportações e um resultado econômico da ordem de 20% do total das receitas governamentais auferidas por essas nações.

Não se pode, pois, sob o argumento da preservação ambiental, apenas para citar um exemplo, ou, quem sabe, pelo viés dos ônus trazidos pela exploração do petróleo, todos eles muito bem conhecidos, fechar os olhos para a importância dessa atividade no cenário econômico mundial.

Tratar a questão da exploração do petróleo, ou discutir o problema da distribuição dos *royalties* marítimos decorrentes dessa atividade, sobretudo em um cenário pautado, no âmbito do direito, pelo federalismo e mais precisamente, no federalismo fiscal e de cooperação, é algo que não dispensa um olhar que envolva a justiça distributiva intergeracional.

Por outro lado, mas com idênticas conclusões, com base em uma análise que leve em conta os níveis de crescimento observados pela indústria extrativa, incluindo o setor do petróleo, resta claramente constatado o aumento praticamente quintuplicado dos investimentos estrangeiros, considerada as inversões no continente africano, no período 2000/2012, como apontado em relatório produzido pelo Banco Mundial a respeito do tema em comento (HALLAND; et al.: 2015, pag. 5) que:

“In eight such countries the EI sector accounts for more than 90 percent of total exports and 60 percent of total government revenue (IMF 2012). Meanwhile, the expansion of the extractive sector has spurred investment in these countries, reflected in the quintupling of foreign direct investment in Africa between 2000 and 2012—from \$10 billion to \$50 billion (UNCTAD, 2013). (HALLAND; et al.,2015)”.

Não se pode deixar de considerar, em certa medida, de forma especial, os custos decorrentes de impactos ambientais quando nos deparamos com operações envolvendo a indústria extrativa, mormente no campo do petróleo e gás.

Todavia, esses elementos, qual seja (o grau de investimento e os custos ambientais decorrentes da exploração), não afastam a realidade do olhar voltado para a aplicação de parâmetros de justiça distributiva intergeracional.

Dados registrados por estudo do Banco Mundial (HALLAND; et al.: 2015, pag. 8), comprovam, nessa linha, que:

“EI projects may also generate high risks to the natural environment. The costs of decommissioning projects and, in some cases, the cleanup of contaminated soil or water, can constitute a significant part of total project costs, and companies will typically be required to post collateral to ensure that funding is available to responsibly decommission the project at the end of its operative life. If not taken into account during

the licensing of extraction rights, environmental costs could end up as government liabilities instead of on the company balance sheet”.

Não é sem sentido que, igualmente, devemos sempre ter em consideração, em se tratando da indústria extrativa, incluindo as operações de óleo e gás, o foco na questão do caráter finito desses recursos, sua rigidez locacional e a sempre presente dinâmica da exaustão das reservas de um determinado projeto de exploração e que implicam seguramente na definição de toda a perspectiva de economicidade que está posta em jogo no desenvolvimento dos negócios desse setor e que repercutem de forma clara no âmbito das projeções dos elementos configuradores da justiça distributiva intergeracional, tema caro ao estudo da questão da distribuição dos *royalties* do petróleo.

Posicionamento advindo dos estudos desenvolvidos pelo Banco Mundial (HALLAND; et al.; 2015, pag. 8), nesse mister, apontam para as inúmeras facetas do problema, a saber:

“For governments, the exhaustible, nonrenewable character of oil, gas, and mineral resources poses challenges relevant to the determination of optimal extraction rates; the design of the fiscal regime; and the allocation of resource revenues to investment, consumption, and foreign savings. The exhaustibility of subsoil resources also raises complex questions around **intergenerational equity** and long-term fiscal sustainability.”

Aqui, mais uma vez, a questão da justiça distributiva intergeracional é contrastada com a temática da escolha do ritmo ideal de exploração, do esgotamento dos recursos, do regime fiscal adotado e, finalmente, a definição da melhor alocação dos resultados econômicos da atividade.

A partir do momento em que decidimos utilizar parâmetros de equidade intergeracional como elemento de embasamento da discussão envolvendo os *royalties* do petróleo e sua distribuição entre os entes federativos subnacionais e locais, no Brasil, atendendo às balizas constitucionais e infraconstitucionais sobre a matéria, convém indagar, nesse ponto, acerca da dimensão do conceito de “justiça distributiva intergeracional”, pois, sem dúvida, esse é um viés da maior importância para a compreensão da pauta interpretativa da partilha dos resultados econômicos derivados da exploração do petróleo, sobretudo quando a produção dessa *commodity* resulta do ambiente marinho.

Não é sem sentido que a abordagem acerca dos *royalties* do petróleo e gás natural nos leva, sem dúvida, ao contexto das discussões que envolvem não somente a justiça distributiva, mas, igualmente, o caráter intergeracional que envolve o tema, que é claramente ressaltado a partir mesmo das considerações que forçosamente devem ser pontuadas em face do caráter finito e não-renovável que caracteriza a indústria extrativa do petróleo e a exploração desses bens públicos desenvolvida observando o respeito ao direito subjetivo dos entes federativos subnacionais, nos termos previstos no Art. 20, §1º, da Constituição Federal de 1988.

De fato, a temática da distribuição dos *royalties*, enquanto riqueza, passa intuitivamente pela questão da justiça distributiva (SILVEIRA: 2009, pag. 132), contextualizada a partir de critérios de isonomia e liberdade, elementos vitais de uma sociedade que busca atender o bem-estar e a dignidade de cada um e de todos os indivíduos, no dizer de Paulo Caliendo (SILVEIRA: 2009, pag. 133).

De fato, liberdade não pode existir se parcela razoável da sociedade for escrava de condições materiais econômicas opressivas (SILVEIRA: 2009, pag. 132) e, convenhamos, a distribuição justa dos *royalties* marítimos do petróleo, configura parâmetro de liberdade, na medida em que termina por consolidar não apenas de maneira formal mas substancial a autonomia econômica e financeira dos entes federativos subnacionais e locais, na linha de corolário da cidadania, dignidade da pessoa humana, enquanto fundamentos da República Federativa do Brasil e da busca, de igual modo, de um dos seus objetivos fundamentais, corolário da construção de uma

sociedade livre, justa e solidária, da promoção do bem de todos, sem preconceitos, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais, como estipulado nos Arts. 3º e 4º, da Constituição Federal de 1988.

A partilha dos *royalties*, considerada a sua abrangência, em face de todos os entes federativos subnacionais e locais e não apenas de alguns, parece ser a medida mais razoável a atender os propósitos de justiça assentados tanto no direito, como na economia, restando claro que a igualdade, e como consequência a liberdade, que devem reinar entre os entes federativos brasileiros, não apenas considerado o problema específico dos *royalties* do petróleo, não serão atingidas se boa parte da sociedade permanecer refém de condições materiais e econômicas opressivas (SILVEIRA: 2009, pags. 133-163).

Desse modo, podemos afirmar, repetindo Paulo Caliendo (SILVEIRA: 2009, pags. 133-163) que a ideia de justiça em uma determinada sociedade e, especialmente, uma sociedade democrática terá os seus fundamentos vinculados à ideia de justa distribuição de recursos e encargos no âmbito de dada comunidade.

Convém notar que o conceito de redistribuição estará no núcleo semântico da ideia de justiça distributiva e, por sua vez, essas noções estarão vinculadas a teorias a respeito de como a sociedade trata as suas escolhas públicas sobre os fenômenos de escassez e da distribuição de recursos. (SILVEIRA: 2009, pags. 133-163).

A ideia acima retratada de forma perfeita por CALIENDO (SILVEIRA: 2009, pags. 133 e ss) tem, portanto, tudo a ver com a questão dos *royalties* do petróleo e os critérios que devem ser levados em conta na sua distribuição pelos entes federativos subnacionais e locais brasileiros, pois uma sociedade mais desigual na distribuição de recursos indica a existência de uma sociedade mais distante do ideal de sociedade justa.

Dado ao fato de que os bens minerais e os naturais, especialmente o petróleo, no caso, constituem, por desiderato constitucional, propriedade da União, o que resta ainda mais claro quando se analisa a situação do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, a distribuição dessas riquezas, em certa medida, deve ser processada sem necessariamente se cogitar de distinções que levem em conta discriminações particulares de lado a lado, pois o que se discute envolve nada mais do que bens públicos, que assim devem ser considerados.

Nesse ponto, há que se indagar qual a forma de distribuição que deve ser perseguindo, objetivando atender aos requisitos de justiça e no caso do petróleo, os elementos de justiça intergeracional.

Pautado, pois, pelas balizas constitucionais, alicerçado no critério de uma justiça distributiva, amparado pelo elemento intergeracional, levando em conta o aspecto finito e não renovável dos recursos minerais, que não dão duas safras e, ainda, em se tratando do caso específico da exploração de óleo e gás ocorrer no ambiente marinho do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva é que se deve interpretar o dispositivo do Art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988.

Não se esconde o direito subjetivo aos *royalties* definido em favor dos entes federativos subnacionais e locais em face da exploração de petróleo e gás natural.

Convém, contudo, apreciar com detalhe a afirmativa do legislador constituinte que ao definir tal direito subjetivo dos Estados e Municípios à percepção dos *royalties*, destacou duas situações específicas, a saber: (1) a da exploração continental, onde prevalece a cláusula “no respectivo território”, situação na qual a distribuição dos resultados econômicos será feita considerados os aspectos de territorialidade e (2) a da exploração marítima, na qual a distribuição envolve os Estados e Municípios confrontantes e afetados, ditos produtores, mas não apenas restrita a esses tão somente.

Em outros termos, a concretização substancial da justiça distributiva intergeracional deve atender à garantia de uma vida plena e saudável, o que no contexto do sistema constitucional

brasileiro de princípios e valores, concorre para a efetivação do princípio da dignidade humana e a consecução dos objetivos da garantia do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza, da promoção do bem de todos, tendo como fundamento aqueles definidos no contexto da Carta da República de 1988.

Em certa medida, a atual geração tem se preocupado em promover muito mais os seus próprios interesses, sem levar em consideração as questões intergeracionais, acarretando com isso sérios problemas, alguns deles de forma irreversível, como é o caso que envolve a exploração de petróleo, que por uma aproximação dedutiva, destaca-se como ponto de alta relevância, trazendo a questão da distribuição dos *royalties* pelos entes federativos subnacionais e locais, para o centro da discussão, conforme descrito abaixo:

“Helen Clark in the forward to the Human Development Report 2011, (UNDP: 2011, iv) ...the profligate generation is making a moral exception of itself, unfairly favoring its own interests over those of others. But when the costs rise to the level of catastrophic evils (such as mass starvation and death), and the benefits are minor (such as bigger cars and cheaper, and more exotic vacations), this becomes an especially serious kind of moral wrong, showing that one group has little or no regard at all for others ..”

Resta, ainda, destacado (UNDP: 2011, pag. 3), quanto à relevância do aspecto intergeracional, o fato de que não obstante sejam pontuados os apelos visando a preservação dos interesses das gerações futuras, quando o tema gira em torno da exploração dos recursos naturais, observa-se cada vez mais um distanciamento dessa meta, o comprometimento das gerações futuras em razão de escolhas equivocadas, como mencionado abaixo, a saber:

“And yet despite the clamour on behalf of future generations, Steve Gardiner is here suggesting that we the living are the ‘profligate generation’, consuming the future for trivial pleasures.”

Neste sentido, vem a calhar o modelo de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, previsto na Lei 12.734/2012, com a adoção de dois critérios de partilha dos resultados econômicos da exploração, um primeiro “direto”, aquinhoando os entes federativos subnacionais e locais, confrontantes, produtores e afetados e um outro “indireto” que tem por base os Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios e, por fim, o Fundo Social da União.

Muito embora as questões envolvendo o conceito de uma justiça distributiva intergeracional tragam à baila elementos que, em certa medida, são vagos, tais como “a distribuição justa” e “bens valiosos” (UNDP: 2011, iv, 2017, pags. 1, ss), no caso particular que estamos aqui tratando, o da exploração marítima do petróleo e os consequentes resultados econômicos decorrentes dessa atividade, os *royalties*, em especial, esta consideração não pode ser deixada de lado, até mesmo em razão de que em se tratando de repercussão envolvendo a temática da intergeracionalidade, as gerações futuras, sujeitos dessa relação, não tem representatividade subjetiva dentro desse contexto, muito embora tenham tanto valor, quanto as gerações atuais.

Não é por outra razão que Rawls (RAWLS: 2009, pag. 10) já destacava a questão da justiça pautada pela equidade, mesmo sem aprofundar aqui o tema da sua “posição original”, que necessitaria de um espaço bem maior para ser considerado.

Mas tomando como foco a justiça pautada pela equidade, Rawls (RAWLS: 2009, pag. 11) caminha no sentido de preservar a análise da sua teoria da justiça, da influência negativa que poderia surgir na medida em que se coloca como ponto central os preconceitos particulares, os interesses individuais e os benefícios que não levem em conta a repercussão no âmbito da comunidade, restando despontada, pois, o cerne de uma visão que não se restringe à

individualidades, mas que repercute na esfera social maior, podendo aqui se ver aflorado de forma clara o viés da justiça distributiva intergeracional.

Muito embora a análise da justiça observada a partir do viés da salvaguarda dos interesses das gerações futuras seja considerada uma teoria ética impossível de ser testada, tal enfoque impõe, todavia, às atuais gerações o dever de laborar no sentido de assegurar suficientes recursos para as futuras gerações, visando manter hígidos os ganhos sociais e culturais até então obtidos e usufruídos.

Pensar de forma diversa, sem levar em conta os aspectos intergeracionais e sem trazer para a discussão as questões a eles inerentes é inaceitável, pois tendo em vista o caso em tela e aqui especificamente considerado, da exploração de petróleo, bem finito e não-renovável, colocaria a humanidade em rota de colisão com os próprios elementos de finitude, rigidez locacional e de bens não-renováveis que são caros a qualquer que seja a abordagem jurídica que venha a ser adotada (KONNS: 2011, pag. 7).

Portanto, resta clara as consequências que a exploração de petróleo, levando-se em conta a questão das reservas conhecidas, o grau crescente de exploração, o incremento dos custos de produção e o caráter não renovável desse recursos naturais repercutem nos campos geopolíticos, econômicos, legais e estratégicos mundiais, não sendo crível que se passe a adotar uma política de distribuição dos *royalties* que não leve em consideração todos essas repercussões, destacando, por óbvio o elemento da justiça distributiva intergeracional.

Construindo uma abordagem que permite a análise interdisciplinar de temas econômicos com o direito, as observações levantadas por Konns (Konns, 2021) são, importantes, na medida em que trazem à baila a apreciação do tema da justiça intergeracional, ao qual acrescentaríamos a discussão da partilha federativa dos *royalties* marítimos do petróleo, sob a ótica da participação dos entes federativos subnacionais e locais, no caso particular do Estado brasileiro, com todas as suas peculiaridades.

CONCLUSÕES

A análise da questão relativa à distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, considerados os elementos do federalismo, da justiça distributiva intergeracional e do modelo pautado na Lei 12.734/2012, permite as seguintes conclusões, a saber:

a) Não há falar em distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, em face da exploração na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, sem que se leve em conta as bases teóricas do federalismo fiscal e do suporte teórico da justiça distributiva intergeracional;

b) O aspecto do federalismo se impõe na medida em que o legislador constituinte de 1988 assegurou participação na receita de *royalties* aos Estados e Municípios e tal repercussão não pode ser cogitada sem a obediência ao pacto federativo, dentro de balizas de isonomia, liberdade e justiça;

c) Igualmente, não se pode tratar do referido assunto sem levar em conta questões do direito internacional convencional, quando se analisa a temática da titularidade do bem explorado;

d) Não há a mínima dúvida de que a exploração de petróleo nas áreas da plataforma continental e zona econômica exclusiva ocorrem em áreas geográficas nas quais nem a União, ou tampouco os entes federativos subnacionais (Estados) e locais (Municípios) exercem qualquer tipo de soberania ou demarcam território;

e) A participação do Estado brasileiro, no caso da exploração do petróleo em ambiente marinho dá-se segundo os ditames constitucionais que assegura a exploração dos bens naturais nas áreas da plataforma continental e zona econômica exclusiva (Art, 20, V, CF/88), na condição de bem da União;

f) Também resta claro que a Constituição Federal de 1988 assegurou o direito subjetivo à percepção de parcela dos *royalties* marítimos do petróleo aos Estados e Municípios conforme assim definir a lei (Art. 20, §1º, CF/88);

g) Os recursos naturais não-renováveis são bens da União, não importa o sítio geográfico em que se encontrem, mesmo que isso ocorra nas áreas da plataforma continental e zona econômica exclusiva, locais nos quais o Estado brasileiro não estabelece soberania, nem demarca território;

h) Os resultados econômicos dos *royalties* marítimos do petróleo configuram receitas patrimoniais originárias da União, enquanto os *royalties* destinados aos Estados e Municípios são receitas patrimoniais distribuídas para atender ao mandamento do Art. 20, §1º, da Constituição Federal de 1988, que assegura o direito subjetivo à participação dos entes federativos subnacionais e locais na partilha desses resultados, nos termos da lei ordinária federal que regula a matéria (no presente caso, a Lei 12.734/2012);

i) Por outro lado, a distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo deve obediência aos ditames da teoria da justiça intergeracional, princípio consagrado no texto ambiental da Constituição Federal de 1988 (Art. 225);

j) Neste ponto, a Lei 12.734/2012 que regula a matéria é constitucional, não havendo como sustentar a impossibilidade da atuação do legislador ordinário federal, no sentido de modificar o modelo anteriormente definido na Lei 12.351/2010, tendo em vista as novas circunstâncias da exploração de óleo e gás na área do pré-sal, sob a argumentação de que o princípio federativo configura cláusula pétrea do sistema, sendo, assim, imodificável;

k) Foge a qualquer base de razoabilidade a distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo em uma área geográfica onde os entes federativos subnacionais e locais, confrontantes que sejam dos campos de produção e tidos equivocadamente como produtores, atendendo ao desiderato constitucional do Art. 20, §1º, da Constituição, sejam os únicos aquinhoados com a partilha dos *royalties* gerados na condição de receita originária da União.

l) Por último, mas não menos importante, o aspecto da justiça intergeracional encontra-se perfeitamente previsto na Lei 12.734/2012, na medida da consagração da forma indireta (mediante Fundos, de participação e social) da partilha dos resultados econômicos da produção de óleo e gás, envolvendo, assim, a distribuição dos resultados econômicos dos *royalties* marítimos do petróleo por todos os entes subnacionais e locais independentemente da situação geográfica em que se encontrem com relação aos campos produtores de óleo e gás.

m) Por último, resta claro que o modelo de distribuição dos *royalties* marítimos do petróleo, decorrentes da produção de óleo e gás das áreas da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, está diretamente pautado pelo princípio do federalismo fiscal e da justiça distributiva intergeracional, constituindo a Lei 12734/2012 a base legal do sistema que ao nosso sentir subsiste sem nenhum vício de inconstitucionalidade.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). Guia dos *royalties* do petróleo e do gás natural. (Coord. Geral Décio Hamilton Barbosa). Rio de Janeiro, ANP, 2001.

------. Dados estatísticos: Produção de Petróleo (barris equivalentes de petróleo). <<http://www.anp.gov.br/?pg=57621&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1315493150723>>. Acesso em 05.05.2018.

------. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2017.

<http://www.anp.gov.br/wwwanp/images/publicacoes/anuarioestatistico/2017/anuario_2017.pdf>

. Acesso em 18.03.2018.

ARISTÓTELES. Ética a Nicômaco. São Paulo, Forense, 2007.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 13ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2012.

ATHIAS, Daniel Tobias. Regulação e royalties de minério e petróleo – análise comparativa Brasil e Estados Unidos. Fernando Facury Scaff (Coordenador da Coleção). Belo Horizonte, 1ª Edição, D'Plácido, 2020.

BALEEIRO, Aliomar. Evolução do Imposto Único sobre Minerais. Revista de Direito Público, nº 27, 1974.

BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 14ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BARBOSA, D. H. (Coord.). Guia dos royalties do petróleo e do gás natural. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

BARROSO, Luiz Roberto; BARCELOS, Ana Paula de. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. In: BARROSO, Luiz Roberto (org). A nova interpretação constitucional – Ponderação, direitos fundamentais e relações privadas. Rio de Janeiro, Renovar, 2003.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009. _____ Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. São Paulo: Saraiva, 2009.

BICHARA, Luiz Gustavo A. S. e MONTENEGRO, Matheus Reis. Royalties do Petróleo: Uma Análise Jurídica e Econômica. In DERZI, Mizabel Abreu Machado; Junior, Onofre Alves Batista; Moreira, Mendes André. Estado Federal e Tributação. Das Origens à Crise Atual. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2015.

BISHOP, Grante; SHAH, Anwar. Fiscal Federalism and Petroleum Resource in Iraq. Georgia State University, 2008. <http://isp-ayspsi.gsu.edu>. Acesso em 15.05.2020.

BRASIL, Presidência da República do. Constituição Federal de 1988.

<<http://www.brasil.gov.br/governo/2010/01/constituicao>>. Acesso em 22.04.2017.

----- Lei nº 2.004 de 03 de outubro de 1953. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm#art27§4>. Acesso em 16.08.2017.

----- Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm>. Acesso em 21.06.2017.

----- Lei 12.351 de 22 de dezembro de 2010. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03_Ato_2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em 17.03.2018.

----- Lei 12.734 de 30 de novembro de 2012. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm>. Acesso em 11.04.2018.

----- Superior Tribunal de Justiça. Royalties: compensação financeira que leva a grandes brigas judiciais. Disponível em:

<http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicação/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=107249>. Acesso em 01.12.2016.

-----, SENADO FEDERAL. Direito e Energia, Ano 5, Vol. 8, Ago-Dez 2013, - Acesso no site <http://www12.senado.gov.br/notícias/entenda-o-assunto/pré-sal>, em 15.12.2020.

CARRAZA, Roque Antônio. Natureza jurídica da compensação financeira pela exploração de recursos minerais: sua manifesta inconstitucionalidade. In: *Justitia*, v.57, n. 171. São Paulo, jul./set, 1995, p. 88-116.

CARRAZA, Roque Antônio. Curso de Direito Constitucional Tributário. São Paulo, Malheiros, 2007.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de direito tributário brasileiro. Rio de Janeiro, Forense, 2006.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Royalties do petróleo – a lei é constitucional. Belo Horizonte: Lumina, 2013.

COELHO, SACHA CALMON NAVARRO. A Lei Nova é Constitucional – A Lei Federal 12.734/2012 e as Convenções Sobre o Direito do Mar. In DERZI, Mizabel Abreu Machado; Junior, Onofre Alves Batista; Moreira, Mendes André. Estado Federal e Tributação. Das Origens à Crise Atual. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2015.

DERZI, Mizabel Abreu Machado; JUNIOR, Onofre Alves Batista; MOREIRA, Andre Mendes (Organizadores). Estado Federal e tributação: das origens à crise atual. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2015.

HALLAND, Havard; LOKANC, Martin; ARVIND, Nair; PADMANABHAN, Sridar. The Extractive Industries Sector Essentials for Economists, Public Finance Professionals, and Policy Makers. Banco Mundial, 2015.

<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22541/The0extractive0s00and0p0licy0makers.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 15.02.2020.

IKEIN, Augustine A. Oil and Fiscal Federalism in Nigeria: the political economy of resource allocation in a development country. Great Britain, The Ipswich Book,

KELSEN, H. O que é justiça?: a justiça, o direito e a política no espelho da ciência. 3. Ed. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

KONNS, Judith. Earth Jurisprudence and the Story of Oil: Intergenerational Justice for the Post-Petroleum Period. University of San Francisco Law Review [Vol. 46]. Earth Jurisprudence. 2011 <https://repository.usfca.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1311&context=usflawreview>, acesso em 22.07.2020.

MARQUES JÚNIOR, J. C.; GUEDES, S. M. DA C. A Lei Federal nº 12.734/2013 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. Revista Direito E-nergia, v. 8, p. 16 - 30, 25 jul. 2014, disponível no site <https://periodicos.ufrn.br/direitoenergia/article/view/5544/4504>, acessado em 21.12.2020.

RAWLS, J. Uma teoria da justiça. 3.ed. Tradução Jussara Simões. São Paulo: MartinsFontes, 2008.

RAWLS, J. Uma teoria da justiça. São Paulo, Martins Fontes, 1997.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. República e federação no Brasil: traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

ROCHA, Lauro Lacerda. Comentários ao Código de Mineração do Brasil. Rio de Janeiro, Forense, 1983.

SCAFF, Fernando Facury. Royalties do Petróleo, Minério e Energia. São Paulo, RT, 1ª Ed., 2014.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Cia. das Letras, 2010.

SEN, Amartya. A Ideia de Justiça. São Paulo, Companhia das Letras, 2011.

SILVEIRA, Paulo Antônio Caliendo. Direito Tributário e Análise Econômica do Direito: Uma Visão Crítica. Rio de Janeiro, Elsevier, 2009.

TIPKE, Klaus e YAMASHITA, Douglas. Justiça Fiscal e Princípio da Capacidade Contributiva. São Paulo, Malheiros, 2002.

TORRES, Heleno Taveira. In: Heleno Taveira Torres (Org.), Direito Tributário Ambiental, São Paulo: Ed RT, 2005.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de direito financeiro e tributário. Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

VIVACQUA, Attílio. A nova política do subsolo e o regime legal das minas. Rio de Janeiro, Panamericana, 1942.

XAVIER, Alberto. Natureza jurídica e âmbito de incidência da compensação financeira por exploração de recursos minerais. Revista Dialética de Direito Tributário. n. 29, p. 10-25, São Paulo: Dialética, fev. 1998.