

*ROYALTIES DO PETRÓLEO SOB O PRISMA DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA:
TITULARIDADE, LEGITIMIDADE PROCESSUAL, COMPETÊNCIAS E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA*¹

*OIL ROYALTIES AND THE BRAZILIAN FEDERATION:
OWNERSHIP, STANDING, POWERS AND BUDGETARY MANAGEMENT*

JOÃO PEDRO ACCIOLY

Doutorando e Mestre em Direito Público pela UERJ.
Professor Substituto de Direito Constitucional da UFRJ.
Professor na Especialização em Direito do Estado do CEPED.
Advogado, Consultor Jurídico e Árbitro.
jacciolyteixeira@gmail.com

Resumo: À luz do sistema federalista brasileiro, o artigo analisa a natureza, a titularidade, a legitimidade processual, as competências legislativas e materiais e a gestão orçamentária dos *royalties* devidos em razão da exploração petrolífera.

Abstract: From the perspective of the Brazilian federalist system, this paper analyzes the legal nature, the ownership, the standing, the legislative and administrative powers and the budgetary management of oil royalties.

Palavras-chaves: *royalties*; petróleo; federalismo; natureza; competências; legitimidade processual; gestão orçamentária.

Keywords: royalties; oil; federalism; legal nature; competences; legal standing; budget management.

Sumário: 1. Nota introdutória - 2. Natureza e titularidade dos *royalties* do petróleo - 3. Competências legislativas e administrativas quanto aos *royalties*: instituição, arrecadação e fiscalização - 4. Legitimidade e interesse processual nas controvérsias acerca dos *royalties* de petróleo - 5. A gestão orçamentária dos *royalties*: alocação, afetação e imposição de parâmetros de responsabilidade fiscal a entes subnacionais - 6. Apontamentos conclusivos - 7. Referências.

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A atividade petrolífera, por sua importância econômica e geopolítica, além de sua especificidade técnica e indissociabilidade do Estado, desperta complexidades jurídicas potencialmente inesgotáveis.

As dúvidas teóricas e as dificuldades práticas são ainda maiores e mais intrincadas quando as atividades de pesquisa e lavra de petróleo se dão em um Estado constituído sob a forma federativa, tanto no que toca ao próprio desenvolvimento, gestão e fiscalização de tais atividades, como no que se refere à distribuição dos benefícios econômicos delas advindos. Na federação brasileira, a única com caráter

¹ O autor agradece aos professores Alexandre Santos Aragão, Gustavo da Gama Vital de Oliveira, José Vicente Santos de Mendonça e Ana Luíza Calil pela leitura crítica e sugestões ao texto.

tridimensional² e composta por quase 5,6 mil unidades federativas,³ os desafios são ainda – presumivelmente – maiores.

É nessa perspectiva que, partindo do firmamento de balizas teóricas, busca-se equacionar problemas práticos que embaraçam a arrecadação, a distribuição e a gestão orçamentária dos *royalties* do petróleo devidos ao Estado brasileiro, bem como a composição das lides que os tenham por objeto.

2. NATUREZA E TITULARIDADE DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

O petróleo é uma substância química composta essencialmente por hidrocarbonetos, que resulta de longo processo de decomposição de matéria orgânica.⁴ A sua principal aplicação econômica, ainda hoje, se dá no campo energético. Embora os usos do petróleo sejam múltiplos,⁵ os combustíveis fósseis, a exemplo da gasolina, diesel e querosene, são os seus derivados mais conhecidos e relevantes economicamente.

O petróleo é uma *commodity* cujo valor e impacto transcendem as raias do comércio internacional; repercutindo sobre a geopolítica mundial, inclusive na forma de sucessivos conflitos bélicos. As disputas em torno do óleo também ocorrem no plano interno, especialmente no que se refere aos Estados constituídos sob a forma federativa.

Cada Estado Federal é soberano para definir quais entes serão (i) titulares da propriedade, (ii) controlarão a sua exploração e (iii) auferirão renda com a extração do petróleo no território nacional.⁶ A Constituição brasileira, de modo expresso e até redundante (Art. 20, IX e Art. 176), incluiu o petróleo dentre os bens da União. Além disso, o constituinte colocou as atividades básicas da indústria petrolífera sob monopólio de tal ente (Art. 177, I a IV) e previu a criação de um órgão regulador federal para o setor (Art. 177, §2º, III).

As jazidas de petróleo que se achem no território brasileiro são, portanto, bens de propriedade, exclusiva e inalienável, da União; a exemplo do mar territorial e dos terrenos de marinha (CF/88, Art. 20, VI e VII). As atividades econômicas de exploração petrolífera, que não se confundem com o bem em si, podem ser exercidas diretamente pela Administração Pública Federal ou, mediante delegação, por empresas estatais ou privadas – conforme previsão expressa do Art. 177, §1º, da Constituição.⁷

² ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 37.

³ Contamos com 5.570 municípios, que somados à União, ao Distrito Federal e aos 26 Estados redundam em 5.598 unidades da República Federativa do Brasil.

⁴ Cf. FARIAS, Robson Fernandes de. *Introdução à química do Petróleo*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2008.

⁵ Nesse sentido, consulte-se: <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/conheca-os-derivados-do-petroleo-que-fazem-parte-do-cotidiano.htm>>. Acesso em 29/08/2019.

⁶ Estudo publicado pelo IPEA mostra como é a repartição da propriedade, controle e renda do petróleo em 12 federações produtoras. Cf. GOBETTI, Sérgio Wulff. *Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo*. Texto para discussão - 1669. IPEA, 2011, p. 17. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/TDs/td_1669.pdf>. Acesso em 29/08/2019.

⁷ MESQUITA, Myller Kairo Coelho de. A reserva estatal de atividade econômica e a propriedade do petróleo e do gás natural. *E-legis*, nº 11, p. 58-78, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14458>>. Acesso em 07.09.2019.

Além de definir a *titularidade do bem* e do *poder de explorá-lo* direta ou indiretamente, a Constituição da República, Art. 20, §1º, também assegurou, “aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, “*participação no resultado da exploração* de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou *compensação financeira* por essa exploração”.

Jorge Fleming Filho bem explica a distinção:

Petróleo é bem patrimonial da União, que o explora mediante contrato de concessão. A receita de *royalties* é uma participação no resultado positivo da exploração. Os *royalties* constituem uma compensação financeira dada aos Estados e Municípios produtores e confrontantes em razão da exploração do petróleo em seu território.⁸

Embora o direito à participação ou compensação financeira, em favor dos entes subnacionais, pela exploração petrolífera havida nos seus territórios tenha base constitucional, a competência de disciplinar a sistemática concreta da distribuição desses recursos ficou a cargo do legislador ordinário.

As dificuldades práticas relacionadas aos *royalties* do petróleo começam logo na compreensão de sua natureza e identificação de sua titularidade federativa. É, por aqui, portanto, que se deve buscar superá-las.

Ao menos em relação à União Federal, parece ser claro que os *royalties* possuem natureza de *receita originária*.⁹ Não constituem exação que recai sobre uma manifestação de riqueza propriamente particular ou bem privado, como é o caso dos tributos, que são o principal exemplo de *receitas derivadas*.

Os *royalties* constituem renda oriunda da exploração de um bem da União; daí o seu caráter de receita originária federal. Ainda quando a atividade de pesquisa e extração seja executada por pessoa jurídica de direito privado, o bem explorado – *as jazidas de petróleo* – e o direito de fazê-lo são de titularidade do ente federal; a exploração particular se dá por delegação contratual e é o próprio contrato, seguindo as diretrizes predispostas em Lei, que fixa e disciplina o dever de prestar os *royalties*.¹⁰

⁸ ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. Os *royalties* do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, 2013, p. 5.

⁹ ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 77: “Não podemos, porém, deixar de destacar outra espécie de receita originária que vem crescendo acentuadamente nos últimos anos em nosso país, que é a proveniente dos *royalties* pagos pela exploração de recursos hídricos para geração de energia elétrica, extração de minério, de petróleo (inclusive nas novas áreas de pré-sal) e de outros recursos naturais exauríveis”.

¹⁰ “Petróleo é bem patrimonial da União, que o explora mediante contrato de concessão. A receita de *royalties* é uma participação no resultado positivo da exploração. Os *royalties* constituem uma compensação financeira dada aos Estados e Municípios produtores e confrontantes em razão da exploração do petróleo em seu território. Devido a sua natureza indenizatória, os *royalties* incorporam-se às receitas originárias destes mesmos entes, inclusive para efeitos de disponibilidade futura. É, portanto, receita originária, pois decorrente da exploração do patrimônio público, fruto de uma relação jurídica predominantemente privada”. ARAGÃO, Alexandre Santos de. Possibilidade de afetação dos recebíveis de *royalties* aos fundos garantidores de parcerias público-privadas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n.

É, por essa razão, que os *royalties* não se submetem ao regime jurídico tributário, inclusive no que toca às limitações constitucionais ao poder de tributar (CRFB/88, Art. 150 a 152).

A definição da natureza e da titularidade dos *royalties* se enturvece quando Estados e Municípios são postos em perspectiva. Como se viu, embora as jazidas de petróleo sejam bens da União e a sua exploração por ela monopolizada, o erário federal não é o destinatário exclusivo dos *royalties*. A Constituição da República (Art. 20, §1º), já se referiu, assegura aos Estados e Municípios participação nos valores arrecadados a esse título com a exploração de petróleo havida no “no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva”.

Embora o Congresso Nacional tenha liberdade de conformação para definir a sistemática de repartição dos *royalties*, *i.e.* o percentual concreto que toca a cada unidade federativa, os Estados-membros e Municípios são titulares, originários e incondicionados, de parcela dos *royalties* petrolíferos.

Para Luís Roberto Barroso, “o direito a *royalties* não decorre quer da propriedade do recurso – que sempre é da União – quer da titularidade direta da área de produção, mas da circunstância de o Estado e o Município estarem na esfera de impacto ambiental e socioeconômico da atividade, por se tratar de seu território ou por serem confrontantes da área de exploração”.¹¹

Em minha visão, conquanto tecnicamente os *royalties* não possam ser considerados receitas originárias dos Estados e Municípios produtores, eis que derivam da exploração de patrimônio que não lhes pertence (repita-se: o petróleo é bem da União), há obrigação constitucional expressa de que eles participem, conforme previsão legal, dos valores arrecadados a esse título pelo ente federal.

A transferência dos *royalties* para Estados e Municípios produtores é, pois, obrigatória, devendo ser processada de forma análoga às transferências tributárias constitucionais (Art. 157 a 162). Dito de outro modo, o repasse de *royalties* para entes subnacionais não é ato de liberalidade do ente central; não se trata de transferência voluntária, mas obrigatória. Estados e municípios têm direito subjetivo e apriorístico ao quinhão de *royalties* que lhes cabe,¹² de modo que a União, como se verá, não tem o condão de determinar como tais recursos serão aplicados ou postergar, livre de ônus, o efetivo repasse dos valores.

As repercussões dessa constatação são muitas. Por exemplo, por serem receitas inerentes aos Estados e Municípios produtores, a fiscalização de sua aplicação foge

25, 2009, p. 11.

¹¹ BARROSO, Luís Roberto. *Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo*, p. 19. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>. Acesso em 08.09.2019.

¹² FILHO, Jorge Celso Fleming de Almeida Filho. Os *royalties* do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, 2013, p. 9.

à alçada do Tribunal de Contas da União, restando à Corte de Contas local fazê-lo, como já sinalizou o Supremo Tribunal:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ATO CONCRETO. CABIMENTO. EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, XISTO BETUMINOSO E GÁS NATURAL. PARTICIPAÇÃO, EM SEU RESULTADO, DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ART. 20, §1º. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO PARA A FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS ORIUNDOS DESTA EXPLORAÇÃO NO TERRITÓRIO FLUMINENSE. (...) 2 - Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, Art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, Art. 20, §1º). 3 - É inaplicável, ao caso, o disposto no Art. 71, VI da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União - mediante convênio, acordo ou ajuste - de recursos originariamente federais. 5 - Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade do Arts. 1º, inc. XI e 198, inc. III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do Art. 25, parte final, do Decreto Nº 1, de 11 de janeiro de 1991”. (STF, MS 24312, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 19.12.2003).

Em julgados mais recentes, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que os *royalties* têm natureza indenizatória,¹³ servindo de compensação aos entes subnacionais pelos danos socioambientais e pelo incremento de gastos públicos que a exploração petrolífera enseja, especialmente com a expansão de serviços públicos.

O Artigo 45 da Lei do Petróleo enumera quatro participações incidentes sobre contratos de concessão petrolífera: *I - bônus de assinatura; II - royalties; III - participação especial e IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.*

O bônus de assinatura – também referido como outorga – tem seu valor mínimo fixado no edital e serve como critério para o julgamento da licitação (Art. 46). Por ser contraprestação pecuniária pela exploração de atividade monopolizada pela União, o bônus de assinatura não é repartido entre unidades federativas, sendo destinado exclusivamente ao erário federal. Ademais, o bônus de assinatura deve ser integralmente prestado ao tempo da assinatura do contrato de concessão (Art. 46).

O ‘pagamento pela ocupação ou retenção de área’, diferentemente do que se poderia imaginar,¹⁴ é revertido exclusivamente em benefício da Agência Nacional

¹³ Cf. STF, 1ª Turma, *Recurso Extraordinário 381.830*, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 15/09/2011: “COMPENSAÇÃO FINANCEIRA – EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO, GÁS NATURAL, RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS – NATUREZA. O que previsto no Artigo 20, §1º, da Constituição Federal não consubstancia tributo, estando alcançado pelo gênero indenização”.

¹⁴ A regulamentação dessa exação suscita dúvidas quanto à sua legitimidade e validade. Não se trata de medida indenizatória ao proprietário do solo onde se encontre a jazida lavrada, mas de exação revertida em proveito da ANP e, portanto, do

do Petróleo, para custear as atividades fiscalizatórias da agência (Art. 51, conforme regulamentado pelo Decreto 2.705/98, Art. 28). Embora não conste do catálogo do Artigo 45, os proprietários das terras, sejam eles pessoas naturais ou jurídicas (de direito privado ou público), em que ocorra extração petrolífera terão direito a um "percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção" (Art. 52).

Os *royalties* e participações especiais têm titularidade plurifederativa, na forma e no *quantum* definidos pelos Artigos 47 a 50-F, da Lei do Petróleo, de modo análogo ao que se dá com as receitas tributárias obrigatoriamente repartidas por determinação constitucional (CF/88, Art. 157 a 162). Os *royalties* são devidos em qualquer campo produtor de petróleo com resultados positivos. A participação especial, por outro lado, constitui compensação financeira extraordinária, devida apenas pelos concessionários de campos com grande volume de produção, conforme critérios previstos contratualmente, dentre os quais a localização da lavra, o tempo de produção e a quantidade de barris extraídos, conforme apuração trimestral da ANP.

Em desfecho do tópico, a conclusão alcançada para os *royalties* (e extensível às participações especiais), é a de que eles constituem *receita patrimonial originária da União*, que tem o dever constitucional de dividi-la com os Estados e Municípios produtores de forma incondicionada, nos termos da Constituição Federal (Art. 20, § 1º) e conforme concretizado pela Lei do Petróleo.

3. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E ADMINISTRATIVAS QUANTO AOS *ROYALTIES*: INSTITUIÇÃO, ARRECADAÇÃO E FISCALIZAÇÃO

A União detém competência legislativa privativa para energia, jazidas e recursos minerais (CF, Art. 22, IV e XII). Como titular das reservas de petróleo e dos monopólios a elas referentes, a União também detém o poder de explorá-las, direta ou indiretamente (CF, Art. 176, §1º), cabendo-lhe, no último caso, disciplinar, adjudicar e fiscalizar a concessão.

Por qualquer ângulo que se mire, não há dúvida: compete somente à União a instituição dos *royalties* de petróleo. Os Poderes Legislativo e Executivo da União gozam, portanto, de considerável margem de conformação para fixar a sistemática de cobrança e de repartição dos *royalties*. Essa margem, contudo, não é ilimitada nem

erário federal. Ou seja, poder-se-ia argumentar que a medida se trata de artifício da União para elevar a participação governamental no resultado da exploração petrolífera sem a necessidade de distribuição de tais recursos com os demais entes federativos. Por outro lado, o "pagamento pela ocupação ou retenção de área" poderia ser interpretado como taxa para o custeio de atividades específicas e divisíveis de polícia administrativa da ANP no interesse dos concessionários; donde seria natural que os valores recolhidos a esse título ficassem com a agência. A natureza tributária das taxas, no entanto, imporia reserva de lei qualificada à instituição ou majoração de tais pagamentos, hoje regulamentados por Decreto e previstos editalícia e contratualmente. Mas não é só. A rigor, a polícia administrativa é denotada pela característica da extrusão; se exerce sobre bens e agentes privados em geral, por força da soberania estatal. Assim, parece melhor entender o "pagamento pela ocupação ou retenção de área" como retribuição contratual acessória ao Poder Concedente, na figura da ANP, para permitir a fiscalização adequada do concessionário, daí o pagamento ser proporcional à extensão da área ocupada, pois tanto maior seja ela, maiores serão os custos necessários para fiscalizá-la.

incontrastável, pois, como já se destacou, a Constituição assegura, *nos termos da lei*, participação ou compensação financeira aos Estados e Municípios que suportem exploração petrolífera em seus territórios ou mares confrontantes.

Vislumbra-se aqui, em remissão à classificação de José Afonso da Silva,¹⁵ uma norma constitucional de eficácia limitada, a reclamar ação integradora do legislador ordinário para que possa produzir todos os efeitos pretendidos pelo constituinte. Em que pese a denominação da vetusta categoria, não se pode olvidar que normas de eficácia limitada são, antes de qualquer coisa, normas constitucionais, de que decorrem efeitos intrínsecos e imediatos, tais como: (i) a criação de deveres constitucionais de legislar; (ii) a interdição da prática de atos legislativos ou administrativos contrários ao programa normativo que consagram e (iii) a vedação da simples revogação de diploma concretizador vigente ou sua substituição por *novel* legislação contrária ao programa constitucional.

Dito de outro modo: a União tem competência legislativa privativa para instituir e repartir os *royalties* do petróleo, mas está constitucionalmente obrigada a reservar aos Estados e Municípios produtores efetiva participação ou compensação financeira pela lavra ocorrida em seus respectivos territórios ou mares confrontantes.¹⁶ E, repare-se, o cumprimento de tal obrigação pode mesmo ser objeto de escrutínio judicial.

Foi o que ocorreu, até aqui em sede monocrática, na ADI Nº 4.917. Por entender que a Lei 12.734/2012 não era compatível com a exigência do Art. 20, §1º, da Constituição, a Ministra Carmen Lúcia concedeu cautelar para suspender os seus efeitos, em 18 de março de 2013, até o julgamento final da ação direta.¹⁷

Além de instituir, também compete à União *apurar e arrecadar*, das concessionárias, a integralidade dos valores devidos a título de *royalties* e participações especiais. Essas competências estão abrangidas pelo Poder Concedente para exploração petrolífera reservado, pela Constituição, à União Federal.

O Decreto 2.705/98, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto 9.302/18, corrobora essa interpretação, ao prever que: “Art. 35. Os recursos provenientes dos pagamentos dos *royalties* e da participação especial serão distribuídos pela União, nos termos da Lei Nº 9.478, de 1997, e do disposto neste Decreto”.

Nos parágrafos do Artigo 35, ainda se explicita competir à ANP a realização do cálculo e a apuração dos valores devidos a cada beneficiário dos *royalties* (§2º) e

¹⁵ SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

¹⁶ “A ideia central aí contida é relativamente clara: ainda que a propriedade dos recursos naturais elencados seja federal — assim como também é federal a competência normativa para regular a respectiva indústria e, em particular, a competência para determinar os gravames econômicos sobre a atividade de exploração desses recursos naturais — é dever da União distribuir (em uma proporção não identificada) entre os diferentes entes subnacionais, recursos econômicos dela oriundos, segundo legislação sua (federal)”. BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de Direito Público da Economia*, vol. 46, 2014, p. 87.

¹⁷ O Tribunal Pleno do STF se reunirá para apreciar a referida decisão monocrática em 20 de novembro de 2019. Cf. Presidente do STF marca julgamento sobre distribuição de *royalties* do petróleo. *Notícia STF*. Disponível em: www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=408229 Acesso em 08.09.2019.

que, no caso de Estados e Municípios, as quantias respectivas serão creditadas em contas específicas de titularidade de cada ente subnacional beneficiário no Banco do Brasil S.A., observadas as deduções de natureza legal, tributária ou contratual (§3º).

A exclusividade federal em relação à instituição e à arrecadação e a primazia no que toca à fiscalização não excluem, em absoluto, a competência comum – partilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios – para “registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios” (CRFB/88, Art. 23, XI).

Estados e Municípios, como se viu, são titulares – necessários e incondicionados – de parcela dos *royalties* referentes à extração petrolífera havida em seus territórios e mares confrontantes. Deve-se reconhecer, portanto, que há interesse legítimo dos entes subnacionais produtores de acompanharem e fiscalizarem, de forma independente, a apuração e distribuição dos *royalties*. Esse é um desdobramento inclusive da autonomia orçamentária, peça-chave da forma federativa de Estado.

O Supremo Tribunal Federal se debruçou sobre o tema recentemente, ao apreciar a ADI Nº 4.606, que questionava a constitucionalidade da Lei 10.850/2007 do Estado da Bahia. A conclusão a que chegou o STF parece acertada, na medida em que o Supremo entendeu inconstitucionais as disposições a respeito das condições de recolhimento dos *royalties* (inclusive as que previam a possibilidade de arrecadação direta pelo Estado), mas considerou válidas as obrigações acessórias impostas pelo Estado-membro às concessionárias privadas que tinham propósito exclusivo de permitir a fiscalização autônoma da arrecadação de tais valores.

Por sua relevância para este trabalho, opta-se por transcrever a ementa do julgado em referência:

“CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. FEDERALISMO. REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS HÍDRICOS E MINERAIS, INCLUSIVE PETRÓLEO E GÁS. LEI 10.850/2007 E DECRETO 11.736/2009 DO ESTADO DA BAHIA. ATOS EDITADOS PARA VIABILIZAR ‘FISCALIZAÇÃO, ARRECADAÇÃO E CONTROLE’ DAS RECEITAS DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO DESSOS RECURSOS, COM PRESSUPOSTO NO ART. 23, XI, DA CF. LEGITIMIDADE DAS NORMAS QUE ESTABELECEM OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE NORMAS SOBRE AS CONDIÇÕES DE RECOLHIMENTO DESSAS COMPENSAÇÕES, INCLUSIVE AS RELATIVAS À SUA ARRECADAÇÃO DIRETA PELO ESTADO. 1. Segundo jurisprudência assentada nesta CORTE, as rendas obtidas nos termos do Art. 20, §1º, da CF constituem receita patrimonial originária, cuja titularidade – que não se confunde com a dos recursos naturais objetos de exploração – pertence a cada um dos entes federados afetados pela atividade econômica. 2. Embora sejam receitas originárias de Estados e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são

definidas por regramento da União, que tem dupla autoridade normativa na matéria, já que cabe a ela definir as condições (legislativas) gerais de exploração de potenciais de recursos hídricos e minerais (Art. 22, IV e XII, da CF), bem como as condições (contratuais) específicas da outorga dessa atividade a particulares (Art. 176, parágrafo único, da CF). Atualmente, a legislação de regência determina seja o pagamento ‘efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União’ (Art. 8º da Lei 7.990/1989). 3. As providências enumeradas no Art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – possibilitam o controle pelos demais entes federativos das quotas-partes repassadas a título de compensação financeira pelos órgãos federais, com a possibilidade de criação de obrigações administrativas instrumentais, a serem observadas pelas concessionárias instaladas nos respectivos territórios. 4. Os Estados, Distrito Federal e Municípios não possuem competência para definir as condições de recolhimento das compensações financeiras de sua titularidade, ou mesmo para arrecadá-las diretamente, por intermédio de seus órgãos fazendários. 5. Extrapola a competência comum do Art. 23, XI, da CF a instituição de infrações e penalidades pelo atraso no pagamento das compensações financeiras (obrigação principal), bem como sua arrecadação diretamente pela Secretaria de Fazenda Estadual. 6. Ação direta julgada parcialmente procedente”. [STF, Tribunal Pleno, ADI 4.606, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 06/05/2019].

O Ministro Alexandre de Moraes, relator do precedente, sublinhou a atipicidade do regramento constitucional dos *royalties*, pois, em sua opinião, “embora sejam receitas originárias de Estados, DF e Municípios, as suas condições de recolhimento e repartição são definidas heteronomamente, por regramento da União”.

O Relator ainda destacou ainda que “as providências enumeradas no Art. 23, XI, da CF – registro, fiscalização e acompanhamento – se prestam a garantir um mínimo de autonomia financeira aos entes periféricos da federação”. Concluindo, contudo, que “essas atribuições não chegam a conferir capacidade arrecadatória direta quanto” aos *royalties*.

No que pertine à repartição de competências legislativas e materiais relacionados aos *royalties*, portanto, toca exclusivamente à União as competências de instituir, arrecadar e distribuir os *royalties*, restando aos entes subnacionais interessados a prerrogativa de fiscalizar autonomamente a arrecadação e divisão desses recursos, inclusive criando obrigações acessórias aos concessionários indispensáveis a esse mister, desde que não razoáveis e proporcionais.¹⁸

¹⁸ Esse poder dos entes subnacionais de criarem obrigações acessórias às concessionárias petrolíferas, para permitir-lhes fiscalizar a arrecadação dos *royalties*, deve ser visto com parcimônia. Não se pode admitir, ainda que os propósitos sejam legítimos, a imposição de obrigações excessivamente onerosas, capazes mesmo de desequilibrar o contrato de concessão.

4. LEGITIMIDADE E INTERESSE PROCESSUAL NAS CONTROVÉRSIAS ACERCA DOS *ROYALTIES* DE PETRÓLEO

O liame contratual, que dá esteio ao dever de prestar *royalties*, liga apenas a concessionária, de um lado, e a União, como Poder Concedente, do outro. Ainda que os entes subnacionais sejam titulares obrigatórios de parcela dos *royalties*, não possuem qualquer relação jurídica estabelecida com as concessionárias devedoras. E sem relação jurídica de direito material subjacente, não se pode estabelecer relação processual correspondente. Explica-se.

Como se viu no tópico anterior, a União detém competência exclusiva para instituir e arrecadar *royalties* de suas concessionárias. Estados e Municípios não podem se substituir a ela, nem mesmo caso entendam que a União deixou de recolher *royalties* ou o fez a menor do que deveria.

A lógica é similar a dos tributos indiretos, em que o ônus econômico relativo ao tributo recai sobre parte estranha à relação jurídico-tributária, que, portanto, não detém legitimidade processual para litigar a respeito deles.¹⁹ No que toca aos *royalties*, a única diferença é que ao invés de ônus, eles implicam um bônus.

Aos Estados e Municípios produtores, falta tanto legitimidade ativa para a propositura de ações do gênero, como legitimidade passiva para integrar ações movidas pelas concessionárias questionando cobranças de *royalties* efetuadas pela União.

Ficariam, então, os entes subnacionais completamente desguarnecidos e sem direito de ação quanto a eventuais violações ao direito de receber *royalties*? A resposta não pode ser afirmativa.

Embora não tenham vínculo contratual com as concessionárias petrolíferas, não podendo demandar-lhes em juízo diretamente, os entes subnacionais são titulares do direito subjetivo, previsto pela Constituição e regulamentados por Lei Federal, à participação ou à compensação financeira pela exploração de petróleo em seu território ou mares confrontantes. Ou seja, há relação jurídica estabelecida *ex lege* entre a União Federal, na condição de devedora, e os entes subnacionais produtores de

¹⁹ SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes. *Repetição do indébito e compensação no direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 283: “A relação jurídico-tributária se trava entre o ente, o sujeito ativo (a pessoa jurídica de direito público tributante ou quem tenha capacidade de exigir o tributo) e o sujeito passivo de direito (contribuinte ou responsável de acordo com a lei tributária), sendo este, e não o terceiro chamado o contribuinte de fato (quem arca economicamente com o tributo que lhe foi transferido), o legitimado para pedir a restituição”. Em sede jurisprudencial, veja-se o seguinte julgado STJ, Primeira Seção, REsp 903.394, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 26/04/2010: “RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ARTIGO 543-C, DO CPC. TRIBUTÁRIO. IPI. RESTITUIÇÃO DE INDÉBITO. DISTRIBUIDORAS DE BEBIDAS. CONTRIBUINTES DE FATO. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. SUJEIÇÃO PASSIVA APENAS DOS FABRICANTES (CONTRIBUINTES DE DIREITO). RELEVÂNCIA DA REPERCUSSÃO ECONÔMICA DO TRIBUTADO APENAS PARA FINS DE CONDICIONAMENTO DO EXERCÍCIO DO DIREITO SUBJETIVO DO CONTRIBUINTE DE JURE À RESTITUIÇÃO (ARTIGO 166, DO CTN). (...) 1. O ‘contribuinte de fato’ (*in casu*, distribuidora de bebida) não detém legitimidade ativa ad causam para pleitear a restituição do indébito relativo ao IPI incidente sobre os descontos incondicionais, recolhido pelo ‘contribuinte de direito’ (fabricante de bebida), por não integrar a relação jurídica tributária pertinente”.

petróleo, na condição de credores de *royalties*; podendo tais sujeitos se demandarem reciprocamente a esse respeito.²⁰

Embora não possam ser parte de litígios com as concessionárias petrolíferas, parece-me que Estados e Municípios podem atuar em litígios entre aquelas e a União na condição de assistentes simples, nos casos em que forem titulares de interesses jurídicos subordinados aos controvertidos (CPC/2015, Art. 119 a 123), ou de *amicus curiae*, sempre que demonstrarem sua representatividade e capacidade de trazer aos autos informações relevantes ao deslinde da disputa (CPC/2015, Art. 138).

Esses mecanismos – a assistência e o *amicus* – permitem que os argumentos, preocupações e posições jurídicas dos entes subnacionais sejam considerados pela autoridade decisória, reduzindo-se a sua assimetria informacional e potencialmente incrementando a qualidade da decisão a ser prolatada.

Além dos aspectos técnico-jurídicos destacados, há preocupações de ordem prática que reforçam a opção pela interpretação aqui defendida. No que toca aos processos judiciais, se forem reconhecidas a legitimidade ativa e passiva de Estados e Municípios para conflitos com as concessionárias petrolíferas relativos aos *royalties*, toda demanda judicial a esse respeito poderia convolar-se num litisconsórcio multitudinário, com participação de todos os entes interessados na disputa.

Da mesma forma, as ações de repetição de indébito ajuizadas pelas concessionárias precisariam ser intentadas contra todos os entes públicos beneficiados pelos *royalties* que se alega não serem devidos.

Além disso, se atribuída capacidade postulatória direta aos entes subnacionais, contra as concessionárias, poderiam se multiplicar ações de cobrança temerárias e permeadas de intrincadas celeumas processuais, a começar pela definição da competência, eis que algumas demandas poderiam ser ajuizadas apenas contra as concessionárias (no geral, constituídas sob a forma de pessoas jurídicas de direito privado).

O maior problema estaria, no entanto, no campo das arbitragens, cuja previsão nos contratos de concessão petrolífera é, inclusive, obrigatória (Lei do Petróleo, Art. 43, X). O entendimento de que Estados e Municípios são titulares de direitos, próprios e diretos, em face das concessionárias petrolíferas, inviabilizaria por completo as arbitragens acerca dos *royalties*, que são os direitos patrimoniais e disponíveis de maior relevo econômico no campo das concessões de petróleo.

²⁰ No mesmo sentido, veja-se OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 215: "Estados e Municípios não têm vínculo jurídico em relação à exploração dos serviços por parte dos concessionários. Há o elo entre União e concessionário. Estados e Municípios são credores da União, em relação à compensação. Logo, podem dela reclamar o que entender devido". E ainda, v. GARCIA, Ana Carolina Ali. Impactos socioambientais na produção energética: compensação financeira e *royalties* do petróleo e gás natural. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, vol. 112/2013, 2013: "Os Estados e Municípios não têm vínculo jurídico com os concessionários que exploram a atividade econômica em pauta. Há uma relação entre a União e os concessionários. Estados, Distrito Federal e Municípios são credores da União, por terem assegurada pela Carta Magna uma cota-parte do produto arrecadado com a exploração de bem público federal, sob o regime de partilha".

E a inviabilização não seria sequer pela falta dos requisitos de arbitrabilidade subjetiva (*patrimonialidade e disponibilidade*),²¹ mas pela simples circunstância de a União não poder firmar cláusula compromissória a respeito de direito que, no todo ou em parte, não é seu.²²

Nada disso parece razoável, nem do ponto de vista técnico-jurídico, nem sob o enfoque pragmático-consequencialista. A relação de direito material, da qual os *royalties* derivam, é o contrato de concessão, ou de partilha, celebrado entre a União Federal, a qual incumbe o Poder Concedente para o setor, e as pessoas jurídicas de direito privado vencedoras da licitação, na condição de concessionárias.

É o contrato o título que permite a exploração do petróleo pelas concessionárias; é também o contrato que, observando a sistemática legal, fixa as alíquotas e cria, concretamente, o dever de prestar *royalties*, arrecadados, conforme a legislação de regência, exclusivamente pela União. Daí porque as disputas judiciais ou extrajudiciais com as concessionárias a respeito das participações governamentais devem cingir-se a elas e a União.

Estados e Municípios, que não são titulares nem dos bens (jazidas de petróleo) nem das atividades concedidas (colocadas sob o monopólio da União), não travam qualquer relação jurídica de direito material com as concessionárias petrolíferas; não possuindo em face delas direitos ou deveres.

O direito – de base constitucional e regulamentação a cargo do legislador federal ordinário – de que dispõem os entes subnacionais em cujos territórios ou mares confrontantes ocorra lavra de petróleo é o de participarem do resultado ou receberem compensação financeira por tal atividade. Trata-se de direito subjetivo dos Estados e Municípios produtores em face da União Federal; e somente contra ela é que tal direito pode ser exercido.

A participação de Estados e Municípios produtores em disputas judiciais ou arbitrais havidas entre a União, a Agência Nacional do Petróleo e as concessionárias petrolíferas deve ser feita exclusivamente por meio dos mecanismos da assistência simples e do *amicus curiae*, com o propósito de garantir a consideração dos interesses e preocupações dos entes subnacionais.

²¹ Cf. ACCIOLY, João Pedro. *Arbitragem em conflitos com a administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 59-114.

²² Defendendo a inarbitrabilidade de conflitos a respeito de *royalties* do petróleo com base nessa circunstância, merece transcrição do posicionamento da professora Patrícia Baptista: “Vale dizer: essas verbas são de titularidade da União, dos Estados e dos Municípios produtores, não havendo repasse dos recursos do ente federal para os demais. Como não se trata de transferência voluntária, o ente federativo titular recebe, de forma originária, o montante de compensações financeiras, de acordo com as regras de partilha desses valores. 69. Logo, sendo titulares originários das verbas de ressarcimento, os entes federativos por certo que detêm um interesse direto e autônomo — não meramente secundário ou subordinado — no resultado da contenda que se pretender ver arbitrada. 70. A supressão ou diminuição dos valores recolhidos aos membros da federação pode afetar a sua autonomia financeira, um dos pilares do princípio federativo. (...) Os entes federativos são titulares de direito próprio e com fundamento específico tanto na Constituição como na lei (e não no contrato). Seus interesses não são secundários, nem subordinados”. (BAPTISTA, Patrícia Ferreira. A inarbitrabilidade objetiva do conflito entre Petrobras e ANP. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 275, 2017. p. 270-1).

5. A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DOS *ROYALTIES*: ALOCAÇÃO, AFETAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE PARÂMETROS DE RESPONSABILIDADE FISCAL A ENTES SUBNACIONAIS

Enfrentadas as questões da legitimidade e do interesse processual nos conflitos a respeito dos *royalties* de petróleo, chega-se finalmente ao tópico dedicado à gestão orçamentária de tais recursos, para o qual serão úteis grande parte das conclusões alcançadas nas seções anteriores deste trabalho.

O primeiro ponto a esclarecer se refere ao poder de alocação dos recursos arrecadados a esse título. Como os *royalties* são, por determinação constitucional, recursos obrigatórios e incondicionados dos entes subnacionais produtores, cabe a cada unidade federativa que faça jus a recebê-los decidir autonomamente como aplicá-los. Mais uma vez, recorde-se que a autonomia – administrativa, financeira e orçamentária – é um dos principais atributos denotadores da forma federativa de Estado.

Como os *royalties* não constituem transferência voluntária processada em bases convenientes, a União não pode pretender determinar como tais recursos serão concretamente aplicados pelos Estados e Municípios. A União está constitucionalmente obrigada a repassar os valores devidos, conforme sistemática definida por Lei Federal, sem impor condições ou pretender se substituir ao gestor local, suprimindo-lhe o poder de aplicar tais recursos segundo o seu juízo de oportunidade e conveniência legitimado democrática e federativamente.²³

Embora a União não possa substituir as escolhas orçamentárias dos entes locais produtores, tem competência legislativa o ente federal para, por meio de Lei Complementar (CF, Art. 24 c/c Art. 165, §9º, II), estabelecer parâmetros de responsabilidade fiscal específicos para o emprego dos recursos advindos dos *royalties*.

A medida cogitada não seria apenas juridicamente possível, mas oportuna. Vastos estudos, nos campos das ciências econômicas, da administração e mesmo da psicologia social, examinam os problemas e riscos gerados por circunstâncias transitórias de abundância, decorrentes de uma episódica sobrevalorização internacional de *commodities*.²⁴ Fala-se aqui, de modo genérico, em *doença da vaca holandesa*²⁵ e, de modo específico, em *maldição do petróleo*,²⁶ fenômeno que também abarcaria componentes geopolíticos.

²³ Nesse sentido, consulte-se parecer, de José Vicente Santos de Mendonça, sustentando, por violação a autonomia financeira dos entes subnacionais, a inconstitucionalidade do Art. 2º, §3º, da Lei 12.858, que pretendia determinar que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicassem 75% dos recursos advindos por meio de *royalties* e participações especiais na área da educação e os 25% restantes, na área da saúde. Cf. Parecer Nº 02/2019-JVSM, exarado nos autos do Processo Administrativo Nº E-04/062/30/2019.

²⁴ Para amplo estudo dos impactos das participações governamentais sobre as finanças públicas municipais no Brasil, veja-se: POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Rendas do petróleo e ineficiências administrativas nos municípios brasileiros*. Tese de Livre-Docência. USP, Departamento de Economia, 2012.

²⁵ Cf. BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 47–71, 2008.

²⁶ Cf. ROSS, Michael. *The oil course: how petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton: Princeton University Press, 2012. Em relação ao problema no cenário brasileiro, veja-se DINIZ FILHO, Pedro Gonçalves. Para vencer a maldição do petróleo. *Jornal O Globo*. 18 abr. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/opiniaao/para-vencer-maldicao-do-petroleo-22601604>>. Acesso em 08.09.2018

A União tem competência para, por meio de Leis Complementares, editar normas gerais de direito financeiro, de caráter nacional, ou seja, aplicáveis a todas as unidades federativas brasileiras. A Lei Complementar 101/00, referida frequentemente como Lei de Responsabilidade Fiscal ou pelo acrônimo LRF, é exemplo emblemático e próximo do que se está a propor.

Visando a garantir padrões mínimos de responsabilidade fiscal, que, em última análise, são condições necessárias à manutenção do próprio pacto federativo, poderia a União, por exemplo, (i) interditar o gasto de recursos advindos dos *royalties* e participações especiais com despesas correntes e a sua consideração para justificar o aumento delas; (ii) definir percentuais a serem investidos na diversificação da matriz econômica do ente respectivo e, talvez, (iii) até impedir o gasto, no curto prazo, da totalidade dos recursos recebidos a título de participações governamentais, estimulando a criação de fundos de longo prazo (*a exemplo do Fundo Soberano norueguês*).

Claro, essas são medidas de *lege ferenda*. O que precisa ficar claro é que, embora a União não possa realizar, em nome dos entes subnacionais produtores, as escolhas orçamentárias concretas que lhes competem, pode o ente central definir, em Lei Complementar de caráter nacional, parâmetros de responsabilidade fiscal para evitar crises econômicas e estimular o aproveitamento racional dos *royalties* e participações especiais, recursos tão vultosos quanto fugazes.

Em relação à suscetibilidade de tais recursos serem afetados, por fim, parece admissível que cada ente afete os recebíveis de *royalties* que farão jus. Como destaca Alexandre Aragão, por não possuírem sequer natureza tributária, menos ainda de imposto, não é aplicável aos *royalties* a vedação constitucional de afetação das receitas deles advindas a órgãos, fundo ou despesa (CRFB/88, Art. 167, IV).²⁷

O que a Constituição não parece admitir, sob o prisma da autonomia federativa, é a afetação heterônoma dos recursos devidos aos entes subnacionais produtores a título de *royalties* e participações especiais, com a ressalva das afetações que, preservando o núcleo essencial da autonomia financeira das unidades federativas locais, imponham padrões de responsabilidade fiscal razoáveis ao emprego de tais recursos, observando-se para tanto a reserva de lei complementar.

6. APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

A atividade petrolífera, como de início destacado, desperta complexidades jurídicas potencialmente inesgotáveis. Buscou-se examinar, neste artigo, questões federativas relacionadas à natureza, à titularidade, às competências legislativas e materiais, à

²⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Possibilidade de afetação dos recebíveis de *royalties* aos fundos garantidores de parcerias público-privadas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, 2009, p. 14: “Não há dúvida, portanto, quanto à natureza não tributária dos *royalties*. E, não se tratando de tributo, não se lhes aplica o disposto no Art. 167, IV, da Constituição Federal, que veda ‘a vinculação de receita de impostos a órgãos, fundo ou despesa’”.

legitimidade e ao interesse processual, bem como a gestão orçamentária dos *royalties* de petróleo.

Em recapitulação articulada dos principais pontos analisados, pode-se assinalar que os *royalties* de petróleo constituem receita patrimonial originária da União, que tem o dever constitucional de dividi-la com os Estados e Municípios produtores, na forma definida por lei federal.

Os *royalties* decorrem da exploração de bem público e de atividades econômicas monopolizadas pela União Federal, a quem compete exclusivamente instituí-los, calculá-los e arrecadá-los. Aos Estados e Municípios, contudo, a Constituição reservou o direito subjetivo de participação ou compensação petrolífera pela exploração de petróleo ocorrida em seus territórios ou mares confrontantes, também tocando-lhes competências normativas e materiais, de índole fiscalizatória, para permitir que afirmem autonomamente a correção dos valores que lhes são repassados, a título obrigatório, pela União.

Estados e Municípios não podem ser partes de litígios com as concessionárias petrolíferas a respeito dos *royalties*, justamente por não integrarem relação jurídica de direito material com elas estabelecida. O direito de participação que lhes toca é indireto, e só pode ser exercido contra a União, mas lhes é dado intervir como assistente simples ou atuar como *amicus curiae* nas disputas a respeito das participações governamentais havidas entre o poder concedente federal e as concessionárias petrolíferas.

No que toca à gestão orçamentária, a União, embora não possa suprimir o poder de realizar escolhas orçamentárias dos entes subnacionais, pode definir, por meio de Lei Complementar de caráter nacional, parâmetros de responsabilidade fiscal para o emprego prudente e racional dos *royalties*.

7. REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ACCIOLY, João Pedro. *Arbitragem em conflitos com a administração pública*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ALMEIDA FILHO, Jorge Celso Fleming. Os *royalties* do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos. *Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, 2013. p. 5/9.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Possibilidade de afetação dos recebíveis de *royalties* aos fundos garantidores de parcerias público-privadas. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 7, n. 25, jan./mar. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=56973>>.

ATTINÁ, Cláudia Magalhães Guerra. Amplitude da autonomia dos entes federados quanto à disciplina jurídica da participação e compensação financeira pela exploração de recursos naturais. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, Vol. 109, 2013.

BAPTISTA, Patrícia Ferreira. A inarbitrabilidade objetiva do conflito entre Petrobrás e ANP - *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 275, p. 251-318, maio/ago. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de *royalties* do petróleo. *Revista Consultor Jurídico*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-luis-roberto-barroso-royalties.pdf>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a ricardian approach. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 47-71, 2008.

BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdicntd=122797>>.

DALLARI, Adilson Abreu. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Constituição Federal. Belo Horizonte, *Interesse Público*, ano 3, n. 11, jul./set. 2001.

FARIAS, Robson Fernandes de. *Introdução à química do petróleo*. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna, 2008.

GARCIA, Ana Carolina Ali. Impactos socioambientais na produção energética: compensação financeira e *royalties* do petróleo e gás natural. *Revista Tributária e de Finanças Públicas* – RTFP, vol. 112, 2013. p. 197/228.

MESQUITA, Myller Kairo Coelho de. A reserva estatal de atividade econômica e a propriedade do petróleo e do gás natural. *E-legis*, nº 11, p. 58-78, 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/14458>>.

OLIVEIRA, Emerson Ademir Borges de Oliveira. A inconstitucionalidade das leis estaduais fiscalizatórias de participações governamentais. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, n. 32, dez. 2017.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Rendas do petróleo e ineficiências administrativas nos municípios brasileiros*. Tese de Livre-Docência. USP, Departamento de Economia, 2012.

ROSS, Michael. *The oil course: how petroleum wealth shapes the development of nations*. Princeton: Princeton University Press, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

ZYMLER, Benjamin. A interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à Constituição Federal. *Fórum Administrativo - Direito Público - FA*, Belo Horizonte, ano 2, n. 16, jun. 2002. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=2007>.
