REVISTA INTERNACIONAL
CONSINTER
DE DIREITO

Publicação Semestral Oficial do
Conselho Internacional de Estudos
Contemporâneos em Pós-Graduação

ANO I – NÚMERO I

DIREITO E JUSTIÇA
Aspectos Atuais e Problemáticos

Lisboa
Editorial Juruá
2015

REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO, ANO I, Nº I, 2º SEM. 2015

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Tel: +351 223 710 600
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal
Home page: *www.editorialjurua.com* — e-mail: *internacional@jurua.net*

ISSN: 2183-6396

Depósito Legal: 398849/15

Editor:
Luiz Augusto de Oliveira Junior

Diretores da Revista:
David Vallespín Pérez
Germán Barreiro González
Gonçalo S. de Melo Bandeira
María Yolanda Sánchez-Urán Azaña

COLABORADORES:

Adel El Tasse
Adriano Fábio Cordeiro da Silva
Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto
Aloísio Krohing
Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral
Angela Cassia Costaldello
Angelina Isabel Valenzuela Rendón
Antonio Pele
Camila Clarisse Romero Gomes
Carlos Trujillo Hernandez
Celso Antonio Pacheco Fiorillo
Cinthia Obladen de Almendra Freitas
Danielle Portugal de Biazi
David Vallespín Pérez
Dirce Nazaré de Andrade Ferreira
Fabiane Grando
Fabiano Dolenc Del Masso
Fernando Gustavo Knoerr
Fernando Rister de Sousa Lima
Francisco Carlos Duarte
Gonçalo S. de Melo Bandeira
Gregorio Saravia
Greice Patrícia Fuller
Guilherme Augusto Souza Godoy
Idir Canzi
Iraci de Andrade
Irene Portela
Isa Filipa António
J. Eduardo López Ahumada
Jardel de Freitas Soares
Jessica Ramos da Silva
Jordi Garcia Viña
Jorge de Oliveira Vargas
José Adércio Leite Sampaio
Karin Kässmayer
Linara Oeiras Assunção
Mª Ángeles Pérez Marín
Maraluce Maria Custódio
Marcel Magalhães e Guerra
Marco Antonio Lima
Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini
Nancy Carina Vernengo Pellejero
Nuria Belloso Martín
Paulo J. B. Faiad
Paulo Junior Trindade dos Santos
Paulo Ricardo Opuszka
Priscila Luciene Santos de Lima
Rafael Lima Torres
Rita Daniela Leite da Silva
Robert Carlon de Carvalho
Rodrigo Andrés Poyanco Bugueño
Rubén Miranda Gonçalves
Rui Miguel Zeferino Ferreira
Saulo Tarso Rodrigues
Sônia M. P. Wiedmann
Tarcísio Maciel Chaves de Mendonça
Valesca Raizer Borges Moschen
Vinícius Almada Mozetic
Vitor de Medeiros Marçal
Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr
Zulmar Fachin

Integrantes do Conselho Editorial do

Alexandre Libório Dias Pereira

Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Bruno Sena Martins

Doutor em Grupo de Estudos Anglo-Americanos pela Universidade de Coimbra; Professor da Universidade de Coimbra.

Carlos Francisco Molina del Pozo

Doutor em Direito; Professor Titular de Direito Administrativo e Diretor do Centro de Documentação Europeia na Universidade de Alcalá de Henares; Professor da Escola Diplomática e do Instituto Nacional de Administração Pública.

Manuel Martínez Neira

Doutor em Direito; Professor Titular da Faculdade de Ciências Sociais e Direito da Universidade Carlos III de Madrid.

Mário João Ferreira Monte

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais; Professor Associado com nomeação definitiva na Escola de Direito da Universidade do Minho; membro integrado do Centro de Investigação de Direitos Humanos da Universidade do Minho e Presidente do Instituto Lusófono de Justiça Criminal (JUSTICRIM).

Nuno Manoel Pinto de Oliveira

Doutor em Direito; Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Nuria Belloso Martín

Doutora em Direito; Professora Catedrática de Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Burgos.

Paulo Ferreira da Cunha

Doutor em Direito; Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

APRESENTAÇÃO

A **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é uma publicação de cariz periódico do **CONSINTER – Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação** que tem por objectivo constituir-se num espaço exigente para a divulgação da produção científica de qualidade, inovadora e com profundidade, características que consideramos essenciais para o bom desenvolvimento da ciência jurídica no âmbito internacional.

Outra característica dos trabalhos seleccionados para a **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é a multiplicidade de pontos de vista e temas através dos quais o Direito é analisado. Uma revista que se pretende internacional tem o dever de abrir horizontes para temas, abordagens e enfoques os mais diversos e, através deste espaço, colaborar com um melhor diálogo académico.

Resultado de um trabalho criterioso de selecção, este volume que agora se apresenta destina-se a todos aqueles que pretendem pensar o Direito, ir além da sua aplicação quotidiana, mas sem deixar de lado o aspecto prático, tão característico das ciências.

DIREITO ECONÔMICO DO PETRÓLEO: OS *ROYALTIES* DO PRÉ-SAL E O STF

Francisco Carlos Duarte[1]
Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto[2]

Resumo: O artigo analisa as inovações regulatórias que vieram após a descoberta do pré-sal, verificando, ainda, as políticas públicas que deverão ser implementadas com os recursos do pré-sal e que deverão modificar a realidade socioeconômica do Brasil. A remodelagem nacional está, na verdade, nas mãos do STF, que julgará a nova distribuição dos *royalties* do pré-sal e poderá trazer mais equidade entre os entes federados. Para tal fim, foi necessária a utilização da metodologia teórico-descritiva, buscando a compreensão, do ponto de vista jurídico-econômico, das normas que regulam o pré-sal, e de pesquisa bibliográfica correspondente ao tema, bem como do método indutivo, pois se trata de assunto atual e sem entendimento fixado, de essencial importância para preencher as lacunas daquilo não debatido pela sociedade. Assim, será necessário examinar algumas noções históricas fundamentais sobre a intervenção do Estado no petróleo pátrio. O artigo ainda discorrerá sobre as enormes vantagens que os Estados "produtores" possuem em detrimentos dos "não produtores" e como isso afeta os desequilíbrios regionais existentes. Posteriormente será analisada a Lei 12.734/12 e verificado que a mesma atende os princípios constitucionais da eficiência, da dignidade da pessoa humana e da busca pela erradicação da pobreza, pois promove uma melhor equação sobre as receitas advindas da exploração petrolífera. Finalmente compreender-se-á que o Brasil deixou de realizar uma política de governo e passou a realizar uma política de Estado, pois a obrigatoriedade de investimentos na educação e na saúde com os recursos provenientes dos *royalties* do pré-sal certamente contribuirá para efetivar direitos fundamentais.

[1] Graduado em Direito pela UFPR. Mestre em Direito pela PUCSP. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFSC e pela Universitá di Lecce – Itália. Pós-doutor pela Universidade Técnica de Lisboa – Portugal e pela Universitá di Lecce – Itália. Pós-doutor pela Universidad de Granada – Espanha. Procurador do Estado do Paraná. Professor titular nos cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado em Direito da PUCPR.

[2] Advogado. Graduado em Direito pela Universidade Estadual de Maringá. Pós-graduando em Direito Empresarial pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Mestrando em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Palavras-chave: Royalties. Pré-sal. Atividade Econômica. Políticas Públicas. Desenvolvimento. Petróleo.

Abstract: The article analyses the regulatory innovations that came after pre-salt discovery, verifying also the public policies that will be implemented with the resources of the pre-salt and that shall change the socioeconomic reality of Brazil. The national remodeling depends on Supreme Court, which will judge the new distribution of pre salt *royalties* and can bring more equity among federal entities. It was used a theoretical and descriptive methodology, seeking to understand, from a legal-economic perspective, the pre-salt regulation. Moreover, it was used relevant literature of the topic, and an inductive method, because it is a topical issue without previously established understanding, essential to fill in the gaps of what was not studied and debated by society. Under this perspective it is of extreme need that we examine some fundamental points in the history of Brazilian's government intervention in the national oil industry. The paper also puts in discussion the enormous advantage that "producers" states had in detriment "non-producers" states and how it can affect regional imbalances. Further, it will be analyzed the 12.734/2012 law, and verified that it respects constitutional principles such as efficiency, human dignity and poverty eradication, because it aims to promote a better equation from oil exploration. Last, but not least, it will be explained that Brazil stopped to do government policy and started to do state policy, and the reason for that was because the mandatory investments in education and health sector with the resources from pre-salt royalties will certainly contribute to actualize fundamental rights.

Keywords: Royalties. Pre-Salt. Economic activity. Public policies. Development. Oil.

INTRODUÇÃO

O presente estudo visa realizar uma análise crítica sobre as alterações regulatórias que ocorreram após a descoberta do pré-sal. Ademais, busca-se analisar as políticas públicas que poderão ser implementadas com as receitas provenientes dos *royalties* do petróleo, mas que necessitam de parecer favorável do Supremo Tribunal Federal para poder efetivar direitos fundamentais.

Para tal, necessário se faz a compreensão da evolução histórica do setor petrolífero no Brasil até a descoberta do pré-sal e a promulgação das leis que modificaram a forma de distribuição dos *royalties* e que instituiu a obrigatoriedade de vultuosos investimentos em dois setores basilares: saúde e educação.

Assim, o primeiro capítulo descreve a atual importância do petróleo e explica o processo histórico vivenciado no Brasil em relação a essa fonte de energia não renovável. Busca-se evidenciar que sempre houve interferência governamental neste setor, sendo que quando o monopólio estatal foi flexibilizado houve forte avanço que auxiliou na descoberta do pré-sal.

O segundo capítulo se inicia com a conceituação de *royalties* para então analisar as enormes vantagens econômicas obtidas pelos estados "produtores" em detrimento dos estados "não produtores". Verifica-se, posteriormente, que os recursos minerais são bens da União, não devendo existir diferenciação na distribuição dos *royalties* para "produtores" e "não produtores" de petróleo, evidenciando a necessidade de uma mudança legislativa que findasse a injustiça cometida com os demais entes federados e que efetivamente ocorreu com a promulgação da Lei 12.734/12, contribuindo, consequentemente, para uma distribuição mais equitativa, justa e igualitária.

O terceiro capítulo relata as ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas pelos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo, destacando que os pedidos nelas contidos deverão ser julgados improcedentes, pois a nova forma de distribuição dos *royalties* do pré-sal está totalmente de acordo com os dispositivos constitucionais e visando o desenvolvimento nacional.

O quarto capítulo evidencia que o Congresso Nacional deixou de ter uma visão imediatista dos problemas nacionais e realizou um planejamento político nacional de longo prazo. Tal modificação é de fundamental importância para modificação da realidade socioeconômica nacional.

Neste sentido, a primeira mudança está relacionada à ambição de efetivar o direito fundamental à educação, e para tal foi aprovado o repasse obrigatório de 75% dos *royalties* do pré-sal para tal setor. Esses enormes investimentos comprovam a existência de problemas quantitativos e qualitativos na educação nacional, mas percebe-se, também, a busca pela erradicação desse infortúnio.

A segunda está relacionada à saúde, pois a Lei 12.858/2013 destinou 25% dos *royalties* para tal setor, demonstrando a luta do legislador para efetivar direitos sociais e revolucionar a precária estrutura hospitalar existente no Brasil.

O último capítulo é conclusivo, onde se busca demonstrar que a descoberta do petróleo no Brasil é extremamente relevante, e que os recursos provenientes do pré-sal podem remodelar todo Brasil. Entretanto, temos que ter em mente que se trata de um produto não renovável, motivo pelo qual não podemos deixar de investir em outros setores da economia, sob pena de estarmos em um país que viva um desenvolvimento momentâneo, mas fadado ao fracasso.

1 A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL BRASILEIRO

O petróleo é considerado uma fonte de energia não renovável, possuindo origem fóssil e sendo matéria-prima da indústria petrolífera e petroquímica (BECKMANN, 2014, p. 39). Notoriamente conhecido como de essencial importância para a vida moderna, pois se trata de componente base para mais de seis mil produtos, como: gasolina, gás de cozinha, lubrificantes, borrachas, combustível de aviação, tintas, plásticos e, inclusive, para energia elétrica (GAUTO, 2011, p. 3).

Sua composição, segundo os geólogos, é resultado da ação da própria natureza, que transforma o material orgânico de restos de animais e vegetais em óleo e gás natural. Tal conversão ocorre devido à ação do calor e da pressão, por milhões de anos, que atuam sobre diversas camadas de depósito de restos animais e vegetais, encontradas nos fundos dos mares e lagos, transformando essa matéria orgânica em petróleo.

Em paralelo com a história internacional do petróleo, o Brasil, em 1864, ainda durante o Governo do Segundo Reinado, deu início aos primeiros estudos acerca da possibilidade de existência do óleo em território nacional, mas apenas com o início da Primeira Guerra Mundial que a procura por jazidas se estendeu por todo território brasileiro, haja vista a sua importância como combustível para todos os tipos de motores da época (COSTA, 2009, p. 27).

Tal relevância econômica fez com que houvesse controle e intervenção estatal nas atividades da indústria petrolífera, o que é evidenciada pela promulgação do Decreto-Lei 395/38 que é a primeira legislação do setor petrolífero no Brasil.

Seguindo a trilha do nacionalismo e influenciado diretamente por movimentos políticos nacionais e pela imprensa brasileira, tem-se o aumento da intervenção estatal neste setor econômico, sendo editado, em 1941, o Decreto-Lei 3.236, que declarou que as jazidas de petróleo e gases naturais existentes em todo território nacional pertenciam à União, ou seja, o óleo existente no subsolo deixava de ser propriedade privada e passava a ser de interesse coletivo e, portanto, pertencente a todos (COSTA, 2009, p. 30).

Exatamente através deste movimento nacionalista é que surge o *slogan* "*o petróleo é nosso*" e que defendia o monopólio estatal em sua forma integral, objetivando principalmente defender o petróleo sob a alegação de segurança nacional, impedindo a atuação dos estrangeiros, e, desta forma, supostamente conservava-se a soberania nacional sobre os recursos minerais (ESPIONOLA, 2013, p. 20).

Nesta época ocorreram diversos debates públicos, sendo sancionada por Getúlio Vargas, em 03.10.1953, a Lei Federal 2004, que dispõe "*sobre a política nacional do petróleo, define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a sociedade por ações Petróleo Brasil Sociedade Anônima, e dá outras providências*". Essa Lei, claramente intervencionista, criou a Petrobras e ainda definiu como monopólio da União a pesquisa e lavra de jazidas de petróleo, o transporte marítimo do petróleo e de seus derivados, bem como a refinação (COSTA, 2009, p. 34).

A criação da empresa estatal supramencionada foi tida como um marco da luta do povo brasileiro em busca da soberania e do desenvolvimento nacional. Era a vitória das manifestações pró-monopólio e o início da batalha pela autossuficiência da produção brasileira em derivados de petróleo.

Esse modelo de atuação direta do Estado na economia ocorreu por muitos anos, inclusive após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Entretanto, com a queda do muro de Berlim, temos uma reviravolta política e

ideológica, dando início a debates e transformações que levaram à promulgação da Emenda Constitucional 9/95, que flexibilizou o monopólio estatal em relação ao petróleo, reformulando toda a base petrolífera nacional e dando início, 2 (dois) anos depois, aos processos de concessões dos blocos de exploração.

Foi exatamente essa flexibilização e a possibilidade de investimentos por parte do setor privado que fez com que a questão petrolífera fosse levada a sério no Brasil. Em menos de 10 (dez) anos a produção brasileira de petróleo praticamente dobrou, e isso ocorreu principalmente devido à liberação do controle estatal absoluto e pelo afastamento dos problemas burocráticos e orçamentários vivenciados pelo controle do Estado (RAPPEL, 2011, p. 49).

Todo progresso legislativo, aliado a avanços científicos e tecnológicos, levaram a descoberta, em 2007, de um dos maiores tesouros brasileiros: o pré-sal. Essa descoberta fora divulgada pela Resolução 6 do Conselho Nacional de Política Energética que informou que testes realizados pela Petrobras apontavam para a existência de

> *uma nova e significativa província petrolífera no Brasil, com grandes volumes recuperáveis estimados de óleo e gás. Esses volumes, se confirmados, mudarão o patamar das reservas do País, colocando-as entre as maiores do mundo*. (CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, 2007)

Pesquisas aprofundadas acabaram confirmando a existência do petróleo no pré-sal, o que constitui um marco para a indústria petrolífera nacional. A província é realmente imensa, contando com 800 quilômetros de extensão e 200 quilômetros de largura, estando distribuída pelas bacias do Sul e Sudeste do Brasil, compreendendo os estados de Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo (TOLMASQUIM, 2011, p. 21).

Imperioso expor que tal reserva encontra-se na zona econômica exclusiva do nosso país e que, portanto, o Estado brasileiro possui soberania e o direito de explorar os recursos naturais do subsolo (GIBERTONI, 2014, p. 40-41). Isso fica claro pela análise do art. 7º da Lei 8.617/93, que informa:

> ***Art. 7º.*** *Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos*. (BRASIL, 1993)

Há, portanto, um enorme reservatório do pré-sal, onde se vê, ainda, a existência de diversos blocos exploratórios e que apenas podem ser explorados pelo Estado brasileiro. Hodiernamente ainda ocorrem pesquisas na região e possivelmente há novos reservatórios do pré-sal e blocos exploratórios a serem descobertos em curto prazo e dentro da zona econômica exclusiva do Brasil.

Analisando o descomunal potencial econômico da exploração petrolífera nessa região, bem como o baixo risco exploratório, o Poder Executivo Federal, em conjunto com o Congresso Nacional, visando melhor atender o interesse público e o direcionamento dessas riquezas aos objetivos de desenvolvimento nacional, resolvem estabelecer um novo marco regulatório.

Esse marco legal definiu um novo modelo como regime de exploração do petróleo nos reservatórios do pré-sal, e para tal utilizou como base o sistema de partilha de produção, mas com diversas peculiaridades e forte intervenção do Estado.

É evidente que cada nacionalidade possui suas especificidades, principalmente no tocante a regimes políticos, quadro jurídico-institucional e características particulares da indústria de petróleo, e deste modo é compreensível à diversidade existente quanto aos marcos regulatórios (TOLMASQUIM, 2011, p. 21), entretanto o modelo brasileiro é realmente incomum.

Outro forte debate que tivemos entre os Poderes Executivo e Legislativo está relacionado à distribuição e aplicação dos *royalties* provenientes do pré-sal, principalmente tendo em vista que as arrecadações governamentais serão bilionárias e que poderão efetivar direitos fundamentais, mudando, com isso, o panorama socioeconômico do nosso Estado.

2 A REGULAMENTAÇÃO DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO

Primeiramente devemos compreender que a palavra *Royalty* possui origem inglesa e faz referência a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização (GLOSSÁRIO DO SENADO, 2012).

Para compreender o verdadeiro significado de *royalties* em território nacional na questão petrolífera, basilar se faz a análise do Glossário do Senado que informa seu conceito:

> *No caso do petróleo, os Royalties são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com sua quantidade. O valor arrecadado fica com o poder público*. (GLOSSÁRIO DO SENADO, 2012)

Dito isso, necessário expor que há discussão doutrinária acerca da natureza jurídica dos *royalties*, pois alguns dizem que os mesmos devem ser considerados como tributos, outros afirmam que possuem natureza indenizatória.

Esse debate já ocorreu perante o Supremo Tribunal Federal através do RE 228.800-5/DF, sendo constatado que os *royalties* possuem, na verdade, natureza indenizatória, pois são compensações financeiras decorrentes da exploração de bem da União, possuindo natureza originária, não sendo, consequentemente, um tributo (ALBUQUERQUE, 2014, p. 37).

Desta forma, verifica-se que *royalties* nada mais são do que o valor indenizatório que deve ser pago pela empresa privada ao Estado brasileiro por estar explorando o petróleo, ou seja, um recurso natural nacional não renovável.

Evidencia-se, portanto, que o pagamento dos *royalties* não tem relação com reparação de dano ambiental, pois a Constituição Federal estabelece em seu art. 225, § 2º, que aquele que explorar os recursos minerais, que é o caso do petróleo, fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, o que não ocorre mediante o pagamento dos *royalties*, pois essa participação governamental, como já dito, é apenas uma compensação financeira pela produção de petróleo e gás natural (BECKMANN, 2014, p. 154).

Feita essas considerações preliminares, passamos então à análise de como era realizada a distribuição dos *royalties* do petróleo no Brasil e como ficou após a promulgação da Lei 12.734/12.

Havia imensa desproporção na distribuição desses *royalties*, evidenciada pelo fato de o estado do Rio de Janeiro, segundo dados da Agência Nacional do Petróleo, receber, em 2009, 70,12% desse montante, enquanto o estado do Paraná recebia apenas 0,01% do montante total (G1, 2014).

Necessário mencionar que não havia relação alguma entre os benefícios recebidos pelas regiões denominadas "produtoras" de petróleo com a quantidade demográfica do Município ou Estado. Por exemplo: em 2012 o estado do Rio de Janeiro concentrava 8,25% da população brasileira, mas recebia 75,37% das receitas governamentais do petróleo, já o Paraná possuía 5,51% da população total, entretanto percebia apenas 0,45% do total dos *royalties* (CAIADO, 2014).

Ocorre que, com a descoberta do pré-sal e a visibilidade por parte dos estados e municípios "não produtores" da renda que seria auferida com a exploração econômica do petróleo existente abaixo do leito do mar nacional, iniciou-se diversos movimentos sociais e políticos que requeriam uma divisão mais equânime dos *royalties* provenientes da exploração petrolífera no pré-sal (SEIXAS, 2014, p. 153).

Tendo em vista tamanha disparidade, o deputado Onyx Lorenzoni, do Democratas do Rio Grande do Sul, fez uma proposta de redistribuição das receitas dos *royalties* do petróleo, buscando efetivação de uma justiça social, pois todos os brasileiros contribuíram e continuam contribuindo para a produção petrolífera em território nacional.

Nas palavras de Beckmann, a disputa ficou caracterizada da seguinte forma:

> *Em suma, nós temos, de um lado, os Estados e Municípios produtores que não abrem mão de bilhões e afirmam ter direito, e de outro, os Estados e Municípios que não produzem petróleo, e se acham no direito de receber uma parte dos recursos provenientes do petróleo hoje extraído de acordo com os contratos vigentes, assim como dos recursos que virão com os contratos de partilha do petróleo a ser extraído da camada pré-sal, em nome do pacto federativo.* (BECKMANN, 2014, p. 155)

Ocorre que não se vê justiça em beneficiar poucos Estados em detrimento de muitos outros. Na verdade, benefício financeiro elevado ocorreria apenas para Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, ignorando a existência e deixando de beneficiar financeiramente os demais 24 (vinte e quatro) Estados que também fazem parte da Federação.

Um dos argumentos mais utilizados pelos Estados e Municípios "produtores" é de que os *royalties* deveriam ser pagos em sua integralidade para aqueles que produzissem o petróleo e o gás natural, ou, no mínimo, que grande parte das arrecadações fosse destinadas a eles, pois são ambientalmente prejudicados.

Ocorre que a questão ambiental já fora analisada e visto que os *royalties* não foram criados e nem possuem como fundamento a recuperação ambiental, não devendo, desta forma, aceitar o argumento da compensação ambiental, pois tal recurso, por óbvio, não se refere a tal fato (BECKMANN, 2014, p. 154).

Vale mencionar, ainda, que são as Forças Armadas que protegem as riquezas nacionais existentes em mar aberto, sendo que a mesma é inteiramente custeada pela União e não pelos Estados e Municípios costeiros.

Ademais, a descoberta do petróleo existente no pré-sal foi realizada pela Petrobras, que, como todos sabem, é uma empresa pública e, consequentemente, pertencente a todos os cidadãos brasileiros (BECKMANN, 2014, p. 154-155). Vale lembrar que todas as Unidades Federativas custearam, por meio da União, a Petrobras, que pôde, desta forma, realizar as pesquisas que levaram a descoberta do nosso "ouro negro".

Resta evidenciado que o pré-sal é um tesouro nacional, e não regional, pois se trata de recurso natural classificado como bem da União, não havendo, desta forma, que se falar em prejuízo para os que se julgam "produtores" de petróleo (SEIXAS, 2014, p. 162).

Neste sentido vejamos o que impõe o art. 20 da Constituição Federal:

> ***Art. 20.*** *São bens da União:*
> *(...)*
> *V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;*
> *VI – o mar territorial;*
> *(...)*
> *IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;*
> *(...)*
> ***§ 1º*** *É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração*. (BRASIL, 1988)

Note-se, novamente, que o petróleo é bem da União, não podendo existir diferenciação entre "produtores" e "não-produtores", pois nenhum deles pode ser considerado como proprietário ou produtor, haja vista que a riqueza existente na plataforma continental é pertencente a todos os brasileiros (SEIXAS, 2014, p. 163).

É perceptível, ainda, que a Constituição Federal determina a criação de um federalismo cooperativo (MENDES, 2014, p. 142), nos termos do art. 3º:

> ***Art. 3º.*** *Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*
> *I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;*
> *II – garantir o desenvolvimento nacional;*
> *III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;*
> *IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação*. (BRASIL, 1988)

Pelo exposto e após muito debate no Congresso Federal, foi sancionada a Lei 12.734/12, que modificou a distribuição dos *royalties* provenientes do petróleo, diminuindo consideravelmente os recursos da União, Estados e Municípios "produtores" e aumentando os valores destinados para aqueles que "não são produtores".

Trata-se de uma distribuição mais justa e equânime entre os entes federados, pois todos participaram, inclusive financeiramente, para as descobertas e produções petrolíferas. Assim, os Estados e Municípios "não produtores" passam, através desses valores, a ter condição de promover um verdadeiro desenvolvimento regional (ALBUQUERQUE, 2014, p. 42).

Vejamos, então, um quadro comparativo de como era a distribuição antes da Lei 12.734/12 e como deverá ficar tal distribuição nos próximos anos:

ROYALTIES: **valores recebidos das empresas pela exploração do petróleo**			
	Blocos petrolíferos já licitados	**Blocos petrolíferos licitados em 2013**	**Blocos petrolíferos a serem licitados em 2020**
União	30%	20%	20%
Estados "Produtores"	26,25%	20%	20%
Municípios "Produtores"	26,25%	15%	4%
Estados "Não Produtores"	1,75%	21%	27%
Municípios "Não Produtores"	7%	21%	27%
Municípios "Afetados"	8,75%	3%	2%
Total	100%	100%	100%

Como se percebe, os novos percentuais apenas terão validade para os novos contratos, ou seja, para os blocos que forem leiloados após a promulgação da Lei, pois houve uma forte preocupação na manutenção da segurança jurídica.

Era a vitória brasileira no que diz respeito a uma distribuição dos *royalties* de forma equitativa, justa e igualitária, principalmente tendo em vista que a utilização dessa receita visa alavancar o desenvolvimento social. Esse, inclusive, foi o entendimento de Tarso Genro (JUS BRASIL, 2012):

> *A nossa estrutura constitucional traz no seu núcleo o conceito de União Federal, que parte da continuidade da integração do território e do compromisso dos estados federados. Portanto, não há motivo para haver uma separação do subsolo do País. Afinal, o processo de composição histórica e ancestral das jazidas não respeitava os limites atuais de cada estado (...).*

Através da leitura da Lei 12.734/12, sistematizada pela tabela acima, verifica-se um enorme aumento da porcentagem que os Estados e Municípios "não produtores" passarão a receber nos próximos anos, ao mesmo tempo em que há uma justa diminuição nos valores auferidos pelos Estados e Municípios "produtores", bem como pelos Municípios afetados.

Como se pode perceber os Estados "não produtores" recebiam apenas 1,75% do total dos *royalties* do petróleo, entretanto passarão a receber 27%. Não se trata de pagamento de montante exagerado aos "não produtores", mas apenas de justiça por fazerem parte da federação tal como os Estados que se julgam "produtores".

3 A DECISÃO NAS MÃOS DO STF

Logo após a promulgação da Lei 12.734/12 os estados do Espírito Santo[3], Rio de Janeiro[4] e São Paulo[5], bem como a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro[6], ajuizaram Ações Diretas de Inconstitucionalidade.

As alegações concentram-se na violação do princípio federativo (arts. 1º, 18º e 60º, § 4º, I, da Constituição Federal) e ao art. 20, § 1º, também da Constituição. Assim, argumentam que, apesar de recursos naturais do mar territorial e da zona econômica exclusiva pertencerem à União, os benefícios econômicos resultantes da sua exploração não são exclusivos desta, mas também pertencentes aos entes em que território ou adjacências ocorra tal exploração.

No entanto, a controvérsia deve ter como respaldo a premissa fundamental da Constituição Federal, ou seja, a busca por uma sociedade mais iguali-

[3] ADIn 4.916 que foi ajuizada em 15.03.2013.
[4] ADIn 4.917 que foi ajuizada em 14.03.2013.
[5] ADIn 4.020 que foi ajuizada em 05.03.2013.
[6] ADIn 4.018 que foi ajuizada em 15.03.2013.

tária e que, além de respeitar, busque efetivar os direitos fundamentais e seja capaz de responder pelos anseios sociais por melhor qualidade na educação e na saúde (BARROS, 2013, p. 4).

Assim, a Presidente de República, em consonância com o que sustentou o Senado Federal e a Advocacia-Geral da União, se manifestou contrária a argumentação dos Estados "produtores", alegando constitucionalidade das normas supracitadas e informando que não há quebra do pacto federativo e que a divisão dos *royalties* deve ser igualitária.

O que se busca é ter a Constituição como base de justiça e resolução de conflitos, e ser vista e analisada como fundante das outras leis, fazendo com que os objetivos nela previstos devam ser respeitados e implementados em busca de uma sociedade cada vez mais igualitária.

Desta forma, a declaração de inconstitucionalidades buscada pelos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo faria com que os municípios situados em regiões consideradas de alta renda continuariam a receber a maior parte dos *royalties*, enquanto os situados em regiões consideradas estagnadas ou de baixa renda receberiam a menor fatia, em desacordo, portanto, com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional[7] e concentrando o poder econômico nas mãos de poucos entes federativos (BERCOVICI, 2011, p. 341).

Assim, todos os entes federativos devem repartir os resultados da exploração petrolífera no pré-sal. Esse, inclusive, é o ensinamento de Bercovici:

> *Se o artigo 20, § 1º da Constituição for interpretado no sentido de que os Municípios, Estados e o Distrito Federal têm direito a receber recursos em virtude da participação na exploração ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural em domínio da União, a única alternativa constitucionalmente adequada, em virtude dos artigos 3º, III e 170, VII da Constituição de 1988, que determinam a redução das desigualdades regionais como objetivo da República e princípio conformados da ordem econômica, é a repartição destes recursos entre todos os entes da Federação, e não privilegiar apenas os que se situam geograficamente mais próximos das reservas petrolíferas*. (BERCOVICI, 2011, p. 344).

Pelo exposto, a alegação de quebra do pacto federativo não pode prevalecer, pois o petróleo é parte significativa da renda nacional e tem o potencial de financiar investimentos públicos que sejam parte de uma estratégia de desenvolvimento coerente, que vise principalmente o desenvolvimento nacional no longo prazo e que seja benéfico a todos os cidadãos brasileiros.

Assim, diversos Estados e entidades entraram com pedido de *amicus curiae* nas ações diretas de inconstitucionalidade supra referidas, sendo que a

[7] Pesquisa realizada em 2007 verificou que os municípios situados em regiões de alta renda recebiam aproximadamente 57% dos *royalties* distribuídos, enquanto os situados em regiões de baixa renda recebiam 16% e aqueles fixados em regiões dinâmicas recebiam 27%.

maior parte deles foram aceitos devido à relevância da matéria em análise (SCAFF, 2014, p. 289).

A ação que recebeu o primeiro despacho foi a ajuizada pelo estado do Rio de Janeiro, sendo que todas as outras foram apensadas e distribuídas por prevenção à Ministra Carmen Lúcia, do Supremo Tribunal Federal, que, em decisão monocrática, suspendeu o efeito de diversos artigos da Lei em questão.

A suspensão supramencionada ocorrera em abril de 2013, época em que a Ministra afirmou que em alguns dias levaria a decisão à apreciação dos demais ministros. Contudo, já se passaram mais de 2 (dois) anos e tal discussão não fora realizada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal (SARAIVA, 2015).

A dilação para julgamento pelo plenário do Supremo do caso dos *royalties* faz com que os Estados "não produtores" acabem sofrendo prejuízos milionários. Esse é o caso, por exemplo, do estado do Piauí, que já deixou de usufruir mais de R$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), que seriam destinados exclusivamente à saúde e à educação, que poderiam modificar o triste cenário educacional e hospitalar vivenciado pelo referido Estado.

A morosidade em questão é prejudicial, na verdade, para toda nação, pois além de postergar os benéficos efeitos da distribuição dos *royalties* do pré-sal, ainda aumenta a tensão entre os entes federativos, criando verdadeiras batalhas em busca de maiores recursos da partilha das rendas petrolíferas.

A análise pelo Supremo Tribunal Federal deve ocorrer brevemente, sob pena de vivenciarmos conflitos como os ocorridos na Nigéria, onde as regiões conflitantes constantemente ameaçam o início de guerra civil, ou como no Canadá, onde a rivalidade entre províncias "produtoras" e "não produtoras" de petróleo perduram há anos (BERCOVICI, 2011, p. 345). Barros é convincente a este respeito:

> *Não se deve estimular uma espécie de guerra federativa em torno da partilha da remuneração advinda da exploração do petróleo, do gás natural e de outros recursos naturais. Eles são riquezas de toda nação brasileira, que, por acaso geológico, não aquinhoam de maneira igualitária todas os componentes da Federação. É mais consentâneo com o espírito colaborativo da Constituição – a qual preconiza a parceria de todos os componentes do pacto político para atingimento dos objetivos que ela própria define – a divisão entre todos dessa riqueza. Atribuí-la apenas aos Estados e Municípios diretamente produtores perpetuaria as desigualdades regionais que a ordem constitucional originária almeja reduzir*. (BARROS, 2013, p. 9)

Assim, a pressão política se faz necessária para que tenhamos urgentemente a análise da redistribuição dos royalties do pré-sal, pois tal delonga já não se mostra mais razoável, principalmente por ser capaz de modificar a vida de milhões de brasileiros.

Vale mencionar que a cooperação entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deve ocorrer de forma que reduza as desigualdades existentes entre eles, o que abrange não apenas o aspecto econômico como também o aspecto formal. Com isso, a divisão dos *royalties* do pré-sal é vital para a própria configuração federalista, e a equiparação de condições materiais se demonstra basilar para a real autonomia de cada célula da Federação (BARROS, 2013, p. 8).

Desta forma, a inovação legislativa no tocante aos *royalties* do pré-sal dependem de análise judicial, todavia, nunca podemos deixar de ter em vista que a manutenção das Leis 12.734/12 e 7.990/89, assim como foram aprovadas, são fundamentais para desenvolvimento nacional como um todo. Sobre o tema, Scaff salienta que:

> *Ampliar a distribuição dos Royalties alcançando todos os Estados e Municípios brasileiros permitirá reduzir as desigualdades regionais, e, ao invés concentrar esses recursos nos Estados e Municípios confrontantes, só incrementará a desigualdade. Observado a realidade nacional, constata-se que o rateio desses recursos encontra-se vinculado a três dos Estados mais desenvolvidos do país e também dos mais populosos – São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo*. (SCAFF, 2014, p. 289)

O referido professor ainda questiona se o mesmo discurso utilizado pelos três estados que ajuizaram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade ocorreria em caso de a descoberta de poço petrolífero amplamente produtivo ocorresse em Roraima ou no Amapá, localidades com poucos habitantes e menor força política, concluindo que, neste hipotético caso, as alegações de que os *royalties* deveriam pertencer ao Estado onde se brotam não seriam levadas a sério (SCAFF, 2014, p. 289-290).

Evidencia-se assim que a Lei 12.734/12 atende os princípios constitucionais, pois visa promover uma melhor equação sobre as receitas advindas da exploração petrolífera, realizando, para tanto, uma distribuição mais equitativa entre os entes federados, pois todos contribuíram para a descoberta do petróleo abaixo do oceano, possibilitando o crescimento de todos, e não apenas dos poucos Estados e Municípios privilegiados que já possuem o benefício da vista marítima.

Como se percebe, os centros urbanos mais desenvolvidos são amplamente favorecidos pela distribuição dos *royalties,* e a inconstitucionalidade buscada pelos Estados Requerentes acarretaria uma maior concentração econômica e estimularia uma evidente contrariedade à realidade brasileira e os objetivos constitucionais mais centrais do pacto político e que visam à formação de uma sociedade livre, justa e solidária, além de garantir o desenvolvimento nacional e que busque a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo, consequentemente, as desigualdades sociais e regionais e promovendo, por fim, o bem de todos (BARROS, 2012, p. 5).

Pelo exposto, demonstra-se que o novo modelo de distribuição dos *royalties* do pré-sal é de fundamental importância, pois estamos tratando de volumes gigantescos de receitas públicas, que caso sejam distribuídas de forma desigual poderão ampliar significativamente as disparidades regionais já existentes. Ademais, por se tratar de recursos expressivos, o gerenciamento tem que ocorrer em um arranjo macroeconômico que envolva um conjunto de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento de todo Brasil. (GOBETTI, 2011, p. 30).

4 *ROYALTIES* DO PRÉ-SAL: FOMENTO À EDUCAÇÃO E À SAÚDE

É notório que na última década o governo brasileiro teve uma visão imediatista dos problemas nacionais, não estabelecendo políticas públicas de longo prazo, elegendo, como sua meta-síntese, o combate à pobreza (BARBOSA, 2012, p. 140).

Desta maneira o foco central era a redução numérica momentânea de pobres, sempre visando concretizar o sonho da transformação do Brasil em uma "nação desenvolvida", entretanto sem atuar sobre os processos que realmente reduziriam de forma efetiva a pobreza existente em nosso país (BARBOSA, 2012, p. 140).

Ocorre que a descoberta do pré-sal possibilitou mudar a realidade e o planejamento político nacional, fazendo com que fosse aprovada a Lei 12.858/13 e que enfrentou de forma direta dois problemas centrais do Brasil: educação e saúde.

4.1 Educação

Antes de tudo devemos lembrar que a educação tem relação direta com o princípio da dignidade da pessoa humana, fazendo com que a política pública que vise sua implementação deva ser considerada prioritária, pois se trata da busca pela efetivação de um direito fundamental (GOMES, 2006, p. 186).

Ocorre que um dos principais problemas brasileiros é a deficiência quantitativa e qualitativa do sistema educacional, assim, sua reestruturação se faz basilar para contribuir com a mudança social e econômica do nosso país (GOMES, 2006, p. 38).

Apenas para compreender a deficiência educacional existente devemos trazer em tela os últimos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que informam a existência de 3.846.109 (três milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, cento e nove) crianças e adolescentes, com idade entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos, fora da escola (UNICEF, 2014).

Ocorre que a Constituição Federal brasileira impõe ao Poder Público o dever de garantir o acesso à educação a todas, destacando-se, entre as normas

constitucionais, os artigos 23, V, 205 e 208, que consagram, com clareza solar, o direito fundamental à educação (RESENDE, 2014, p. 343).

Outras normas infraconstitucionais também expõem a importância da educação, como, por exemplo, a Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) em seu art. 4º e a Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) em seu art. 4º, IV. Ambas evidenciam o dever do Estado em garantir e promover o desenvolvimento da educação nacional (RESENDE, 2014, p. 343).

Entretanto, conforme os dados do IBGE supramencionados, é de fácil percepção a existência de exclusão escolar que só pode ser modificada por uma verdadeira revolução de prioridades no Brasil, e a ênfase, para tanto, deve ser em políticas públicas e programas sociais que visem aumentar e melhorar a educação, pois ela é base sustentadora para toda e qualquer modificação que vise à erradicação da pobreza, a redução das desigualdades regionais e a inclusão social (GOMES, 2006, p. 38).

Desta forma, e tendo em vista a descoberta das imensas jazidas de petróleo no Brasil, começou a ser discutida pelo Congresso Nacional a possibilidade de maiores investimentos na educação, utilizando como exemplo o ocorrido com Doha, capital do Qatar, que destinou as receitas da exploração petrolífera para fomentar a educação e hoje é considerada a sede da "cidade da educação", uma área destinada à pesquisa e educação e que melhorou a qualidade de vida da sua população (SEIXAS, 2014, p. 167).

Sendo assim, o governo fez uma proposta que previa o repasse integral dos *royalties* do pré-sal para a área educacional. Entretanto, a "bancada da saúde" conseguiu apoio da maior parte dos deputados e senadores e modificou parte da aplicação desses recursos, fazendo com que 75% dos *royalties* fossem necessariamente destinados à educação, e os demais 25% fossem obrigatoriamente aplicados na saúde (GLOBO, 2013).

Tal mudança foi aprovada na Câmara em 14 de agosto de 2013 após votação do senado, e então foi sancionada sem vetos pela Presidente Dilma Rousseff. Mesmo assim, não pode ser afirmado que o setor da educação saiu derrotado, pois os novos investimentos certamente serão gigantescos, lembrando, ainda, que a saúde também é questão prioritária e um direito fundamental, demonstrando que o Congresso Nacional atuou com visão estratégica e com sensibilidade social (GLOBO, 2013).

O direcionamento legal da maior parcela dos *royalties* do pré-sal apenas comprova a existência de problemas qualitativos e quantitativos no ensino brasileiro. Contudo, finalmente a questão do financiamento da educação foi revista pela Congresso Nacional e cria-se uma verdadeira euforia para que os próximos anos possam significar uma mudança efetiva na educação brasileira (COSTA, 1996, p. 41-42).

Por óbvio a melhoria da educação é indissociável do sistema orçamentário, e as novas verbas se demonstram suficientes para ser uma política de Estado e não uma mera política de governo (GOMES, 2006, p. 178). A mudança

poderá ocorrer de norte a sul e de leste a oeste, afinal, a nova distribuição dos *royalties*, como já visto, passou a ser igualitária.

Não basta, todavia, que apenas os ventos soprem na direção correta, é necessária determinação política para que com o dinheiro dos *royalties* do pré-sal ocorra uma verdadeira transformação que permita a efetivação do direito humano à educação e que a mesma beneficie todos os nacionais (GOMES, 2006, p. 338).

Assim, o primeiro passo para a revolução educacional foi realmente dado, e o Estado deixa de ser omisso, ao menos em princípio, na luta pela garantia da plenitude ao acesso à educação, protegendo esse importantíssimo instrumento de formação do ser humano e buscando reduzir a pobreza e a exclusão social.

4.2 Saúde

Outro direito humano universal que deve ser efetivado no Brasil é o direito à saúde. Neste sentido, estabelece a Constituição Federal em seu art. 196 que:

> *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação*. (BRASIL, 1988)

Ademais, há várias leis infraconstitucionais que também tratam da saúde pública, evidenciando que há um sistema normatizado de maneira abrangente, com esteio em princípios constitucionais (SILVA, 2010, p. 168).

Ocorre que há notória precariedade nos serviços públicos relacionados à saúde, mesmo sabendo que o mesmo é um direito fundamental, o que fica evidenciado por uma pesquisa realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que expôs que 700 municípios brasileiros, 15% do total, não possuem um único profissional de saúde, sem contar os evidentes problemas relacionados a falta de leitos e demora no atendimento (LEITE, 2013).

Como se percebe, a efetivação do direito fundamental à saúde está vinculado a prestações estatais positivas, e que na prática tem relação direta com a reserva do possível, ou seja, é dependente da disponibilidade do recurso orçamentário para sua efetivação (LEITE, 2011, p. 128).

Pode-se afirmar, então, que a escassez de recursos, a reserva do possível e o custo dos direitos acabam recebendo grande importância não apenas nas decisões políticas, mas também na apreciação do Poder Judiciário, quando invocado, demonstrando a necessidade de maiores investimentos na área da saúde (WANG, 2010, p. 369).

Nesse tocante, quando o Poder Judiciário condena o poder público demandado a fornecer alguma prestação relacionada à saúde, estaremos tratando de uma sentença aditiva, pois implicará em um aumento de custos para o erário,

obrigando-o ao reconhecimento de um direito social não previsto originalmente no orçamento (SCAFF, 2010, p. 133).

O grande problema dessas "sentenças que custam" está no fato de que há limites orçamentários, e a obrigatoriedade desses pagamentos de forma imediata acaba destruindo a possibilidade de um planejamento financeiro público, solapando, assim, a capacidade organizacional do governo (SCAFF, 2010, p. 142).

Além disso, a parcela mais carente da população não possuí acesso qualificado ao Poder Judiciário, fazendo com que a pequena parcela dos mais ricos se beneficiem em detrimento dos mais pobres, o que nos parece inadmissível em um Estado de Direito Democrático (LEITE, 2011, p. 130).

Todavia, conforme já exposto, o setor da saúde se beneficiou com os *royalties* provenientes do pré-sal, pois a União, os Estados e os Municípios obrigatoriamente utilizarão 25% dessa receita em investimentos na saúde.

Assim, a Lei dos Royalties veio exatamente para criar condições para efetivação do direito à saúde, aumentando consideravelmente a verba destinada a tal setor e que deverá minimizar a judicialização excessiva de ações individuais que visam a concessão de medicamentos ou de tratamentos médicos.

Apenas para se ter ideia, estima-se que 25% dos *royalties* do pré-sal representará um repasse para a saúde de 28 bilhões de reais nos próximos 10 (dez) anos, ou seja, uma média de 2,8 bilhões por ano (PORTAL DO BRASIL, 2013). Vale mencionar, ainda, que os investimentos pelo Governo Federal, em 2013, no Ministério da Saúde foi de 3,89 bilhões de reais, ou seja, haverá um aumento significativo nos investimentos públicos relacionados ao direito à saúde (CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA, 2014).

Por todo exposto, buscou-se demonstrar que a Lei 12.858/13 (Lei dos *Royalties*) visa dar eficácia aos direitos sociais, principalmente ao direito à saúde e à educação, que são integrantes do catálogo dos direitos humanos e fundamentais (LEITE, 2011, p. 128), e, portanto, de essencial importância para o exercício da cidadania e para efetivação do respeito aos direitos humanos.

Nota-se, portanto, que o tema do desenvolvimento e dos direitos fundamentais econômicos e sociais passou a integrar, ao menos em princípio, a agenda do Direito Administrativo social hodierno, possibilitando, assim, que ocorra uma transformação efetiva na estrutura socioeconômica brasileira (HACHEM, 2013, p. 392).

5 CONCLUSÃO

O Brasil viveu por 44 anos sob o monopólio da exploração do gás natural e do petróleo. A esperada flexibilização veio apenas com a Emenda Constitucional 9, que levou a promulgação da Lei do Petróleo. Dava-se início à época das concessões e uma verdadeira revolução no setor petrolífero nacional. As empresas estrangeiras, com forte poder monetário, alavancaram a extração de petróleo em território pátrio e dobraram a produção nacional.

Restou-se demonstrado que o monopólio não é a forma mais adequada para exploração das jazidas, pois a falta de concorrência faz com que a empresa estatal estagne-se e não tenha poder financeiro para desenvolver-se tal como requer uma sociedade em crescimento.

O início da era das concessões fez com que fossem realizados diversos investimentos em pesquisas, o que acabou auxiliando no desenvolvimento da própria Petrobras, pois a estatal passou a ter concorrentes e teve que investir em inovação, fatores esses que auxiliaram na descoberta do maior tesouro brasileiro: o pré-sal.

O encontro das jazidas que ficam embaixo da camada de sal e que possuem enorme volume de petróleo e gás natural se mostram com relevante papel geopolítico para o Brasil, o que pode alavancar a economia brasileira, melhorar a qualidade de vida de sua população, e, ainda, efetivar direitos fundamentais.

Tendo isso em vista, o Congresso Nacional, em parceria com o Poder Executivo Federal, debateram sobre a criação de um novo marco regulatório, visando aumentar o saldo da balança comercial, gerar novos empregos e auxiliar o desenvolvimento nacional, resultando em uma nova distribuição dos *royalties* do pré-sal e ainda a destinação obrigatória de tais recursos em 75% para a educação e 25% para a área da saúde.

No que diz respeito à nova distribuição, findaram-se os privilégios existentes para os Estados e Municípios "produtores", ou seja, para aqueles que ficavam mais próximos das jazidas de petróleo, o que se demonstrou totalmente adequado, pois o "tesouro negro" é e deve ser pertencente a todos os brasileiros, pois tem potencial para modificar o panorama social e econômico do país inteiro, erradicando a pobreza, diminuindo os desequilíbrios regionais e consumando direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Ocorre que os Estados que se autodenominam "produtores" ajuizaram ações diretas de inconstitucionalidade da Lei 12.734/12, o que coloca em risco a grandiosa decisão governamental de realizar uma equânime distribuição dos *royalties*. Justiça seja feita, essa é a esperança da maioria dos brasileiros que por infelicidade meramente geológica não vivem nos "estados produtores".

Por sua vez, o estabelecimento prévio de que os recursos provenientes dos *royalties* do pré-sal serão destinados à educação e à saúde demonstraram um acerto por parte do Congresso Nacional que visa remodelar o Estado nacional através da efetivação de dois direitos basilares do homem e que está sendo desrespeitado em nosso país há muito tempo.

Sabe-se, então, que encontramo-nos em posição privilegiada no que diz respeito à oferta de gás natural e petróleo, possibilitando o desenvolvimento nacional em níveis antes inimagináveis, entretanto não podemos aceitar que o governo federal drene investimentos em outros setores e despreze outras formas de produzir riquezas, pois, como vimos, o petróleo é um bem finito, e o Estado não pode deixar de buscar maximizar os direitos fundamentais econômicos e sociais.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Karina Ferreira Soares de. **A importância de políticas públicas na aplicação dos recursos provenientes de royalties do petróleo**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **Brasil real**: a desigualdade para além dos indicadores. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. **Parecer PGR/WS/1.667/2013**. Disponível em: <http://noticias.pgr.mpf.mp.br/noticias/noticias-do-site/copy_of_pdfs/ADI%204846%20ES%20royalties%20petroleo.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do petróleo e dos recursos minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 06 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 8.069, de 13.06.1990**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 06 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 8.617, de 04.01.1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm>. Acesso em: 06 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 9.394, de 20.12.1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

BRASIL. **Lei 12.734, de 30.11.2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm>. Acesso em: 20 mar. 2015.

BRASIL. **Lei 12.858, de 09.09.2013**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm>. Acesso em: 02 jun. 2015.

BECKMANN, Wellington. **Pré-sal, comércio internacional e poder judiciário: roylaties – histórico, doutrina e comentários.** São Paulo: Lex, 2014.

CAIADO, Ronaldo. **Entenda tudo sobre os royalties do petróleo.** Disponível em: <http://www.ronaldocaiado.com.br/entenda-tudo-sobre-os-royalties-do-petroleo/>. Acesso em: 01 jun. 2015.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Saúde representa só 8% do total de investimentos públicos no Brasil**. Disponível em: <http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=24511:saude-representa-so-8-do-total-de-investimentos-publicos-no-brasil&catid=3>. Acesso em: 11 jun. 2015.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA. **Resolução 06/2007**. Disponível em: <http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/folder_resolucoes/resolucoes_cnpe/2007/rcnpe%206%20-%202 007.xml#art2>. Acesso em: 14 mar. 2015.

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à lei do petróleo**: Lei Federal 9.478, de 6-8-1997. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

COSTA, Messias. **O Brasil e seu futuro**: um estudo das fragilidades nacionais. São Paulo: Alfa-Omega, 1996.

ESPINOLA, Aida. **Ouro negro – petróleo no Brasi**: pesquisa em terra, na plataforma continental e em águas profundas. Rio de Janeiro: Interciência, 2013.

G1. **Entenda como funciona o pagamento de *royalties* do petróleo no Brasil**. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1283318-9356,00.html>. Acesso em: 05 jun. 2015.

GAUTO, Marcelo Antunes. **Petróleo S.A. Exploração, produção, refino e derivados**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2011.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

GLOBO. **Câmara destina 75% dos royalties para educação e 25% para saúde.** Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/06/camara-destina-75-dos-royalties-para-educacao-e-25-para-saude.html>. Acesso em: 02 jun. 2015.

GOBETTI, Sérgio Wulff; SERRA, Rodrigo Valente. **Tópicos Especiais de Finanças Públicas**: Novo marco regulatório do petróleo – desafios na transição do regime de concessão para o regime de partilha. Finanças Públicas – XVI Prêmio Tesouro Nacional – 2011.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e a efetividade do direito humano à educação**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**. Curitiba, v. 13, n. 13, 2013.

JUS BRASIL. **Ato público defende distribuição igualitária dos royalties do petróleo**. Disponível em: <http://al-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2851591/ato-publico-defende-distribuicao-igualitaria-dos-royalties-do-petroleo>. Acesso em: 01 jun. 2015.

LEITE, Paulo Moreira; TORRES, Izabelle. O Brasil tem metade dos médicos que precisa. **Istoé Brasil**, n. Edição 2277, 05.07.2013. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/313133_O+BRASIL+TEM+METADE+DOS+MEDICOS+QUE+PRECISA>. Acesso em: 13 jun. 2015.

MENDES, Christine Keler de Lima. Breves considerações sobre recursos provenientes de *royalties* do petróleo como instrumentos propulsores do desenvolvimento regional. **Revista de direito econômico e socioambiental**, 2014.

PORTAL DO BRASIL. **Sancionada lei que destina *royalties* do petróleo para a saúde e para a Educação.** Disponível em: **<**http://www.brasil.gov.br/governo/2013/09/sancionada-lei-que-destina-royalties-do-petroleo-para-saude-e-educacao>. Acesso em: 11 jun. 2015.

RAPPEL, Eduardo. **A exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira do petróleo.** Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

RESENDE, Augusto César Leite de; PACHECO, Lucas Cardinalli. Eficácia do direito social à educação infantil. *In*: Direito econômico e socioambiental. São Paulo: Iglu, 2014.

ROYALTIES. Glossário do Senado. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/77253917/GLOSSARIO-SENADO>. Acesso em: 12 jun. 2015.

SARAIVA, Marcelo. **Ministra promete submeter royalties do Pré-Sal ao pleno do STF**. Disponível em: <http://www.saraivareporter.com/index.php?option=com_content&view=article&id=14880:ministra-promete-submeter-royalties-do-pre-sal-ao-pleno-do-stf&catid=39:quentinhas&Itemid=57>. Acesso em: 22 jun. 2015.

SCAFF, Fernando Facury. **Royalties do petróleo, minério e energia**: aspectos constitucionais, financeiros e tributários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Sentenças aditivas, direitos sociais e reserve do possível**. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SEIXAS, José Lauro. **Os *royalties* do petróleo**: aspectos legais, políticas públicas e sua distribuição justa e igualitária. Aracaju: PIDCC, a. III, jun. 2014.

SILVA, Ricardo Augusto Dias da. **Direito fundamental à saúde**: o dilema entre o mínimo existencial e a reserva do possível. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

TOLMASQUIM, Mauricio Tiomno. **Marcos regulatórios da indústria do petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia: EPE, 2011.

UNICEF. **O enfrentamento da exclusão escolar no Brasil**. Brasília: UNICEF, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2014. p. 11. Disponível em: <http://www.foradaescolanaopode.org.br/downloads/Livro_O_Enfrentamento_da_Exclusao_Escolar_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2015.

WANG, Daniel Wei Liang. **Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.