

O combinado não sai caro

Autor(a): André Cyrino

Publicado em: 08 de outubro de 2019

Publicação: jota_import

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/o-combinado-nao-sai-carro>

Fonte original: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-combinado-nao-sai-carro>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/o-combinado-nao-sai-carro#ep-84697124

Resumo

Royalties e participações especiais na Constituição de 1988

Texto integral

Está na pauta do Supremo Tribunal Federal do próximo dia 20 de novembro o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917. Seu objeto: a declaração de inconstitucionalidade de normas da Lei nº 12.734/2012, as quais alteram regras de distribuição das Participações Governamentais (Royalties e Participações Especiais – R&PE) entre os entes da Federação. A lei de 2012 diminuiu drasticamente os percentuais de R&PE destinados a Estados e Municípios impactados pela atividade de exploração de petróleo e gás natural, ao passo que redistribuiu tal receita aos entes federativos que não sofrem com a exploração de óleo em seus domínios. Tal redução é inconstitucional e implica situação gravíssima aos Estados produtores, o que apenas não começou a acontecer em razão da liminar deferida pela relatora da referida ADI, Min. Cármen Lúcia, logo após o ajuizamento da ação. Espera-se que o STF mantenha a liminar e declare a inconstitucionalidade da lei. Há tantos argumentos de índole jurídico-normativa, quanto teses consequencialistas para justificar tal resultado. +JOTA: Assine o JOTA e não deixe de ler nenhum destaque! Primeiro: a Constituição estabeleceu que royalties e participações especiais possuem caráter compensatório. Trata-se de forma de indenizar aquele cujo território experimenta os efeitos–econômicos e sociais – da exploração. Eis a lógica do art. 20, § 1º da Constituição. Quis-se antever um eventual conflito e resguardar o direito daqueles que assumem o risco da exploração. Daí as referências ao “território” e à necessidade de “compensação”. Essa lógica pode ser expressa em uma fórmula simples: quem tem risco, tem royalties (o que também se aplica aos entes federativos nos quais há exploração de outros minerais, e recebem – como compensação – a contribuição financeira pela exploração minerária -CFEM). É certo, por outro lado, que a Constituição de 1988 determina a redução das desigualdades regionais. Todavia, deve ser considerado o texto integral da Carta Magna. A atividade do legislador não pode distorcer o arranjo inaugural feito pelo constituinte, que estabilizou a garantia de distribuição das participações governamentais aos Estados e Municípios impactados, a fim de protegê-los de eventuais maiorias. Como bem mencionado pela Ministra Cármen Lúcia na decisão liminar na própria ADI 4917, o equilíbrio federativo é frágil. Ele implica divisões de competências que nem sempre vêm acompanhadas da respectiva capacidade financeira. Ele também exige que se façam pactos; compromissos que confirmem justiça aos entes federados que estejam diante de certos riscos e possuam determinadas riquezas. É assim que são definidos os compromissos em uma federação; é assim que se fixam seus pactos e seu equilíbrio. A Lei nº 12.734/2012, no entanto, vai de encontro a tal ideia de equilíbrio, implicando um federalismo

fratricida. A lei é fruto da articulação de Estados não produtores (maioria) que, com discurso de falsa isonomia, capturaram o interesse público em sentido contrário à Constituição e esvaziam o direito da minoria (os entes impactados pela produção). Para que se tenha uma ideia do desequilíbrio desse embate, tem-se, de um lado, três Estados impactados, contra todo o resto da federação. Jamais, em situação normal, os parlamentares desses três Estados terão condições de conquistar, no jogo político, uma situação minimamente equânime. Daí a necessidade de buscar-se, na Constituição e na jurisdição do STF, a devida guarida contramajoritária. Além disso, deve-se ter em conta que não se reduz desigualdade às expensas dos demais entes subnacionais, numa mera transferência de renda que não leve em conta os impactos negativos que serão gerados. E aqui surge o derradeiro argumento a justificar a declaração de inconstitucionalidade: as graves consequências da lei atacada. Em linha com a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, as decisões, mesmo as judiciais, devem ser tomadas considerando as suas consequências (art. 20). Quanto a isso, sublinha-se que o grande problema da Lei nº 12.734/2012 é que ela resulta inevitavelmente num jogo de soma zero, no qual uns perdem muito e outros ganham quase nada. Tome-se o caso dos Municípios. Considerando amostra de municípios não produtores e produtores, tendo por base as receitas de R&PE e os novos critérios de distribuição dispostos na Lei nº 12.734/12, observou-se, em estudo da Coordenadoria de Estudos Econômico-Tributários da Subsecretaria de Receita SSER/SEFAZ com base no ano de 2018, o seguinte: (i) com relação ao impacto nos municípios não produtores, constatou-se que esses municípios seriam beneficiados com incrementos na margem de 2% a 4% de suas receitas, percentuais que possivelmente não alterariam as suas condições socioeconômicas ¹ ; (ii) já quanto ao impacto nos municípios produtores, constatou-se que estes sofreriam reduções de cerca de 30% a 50% em suas receitas, o que os coloca em grave situação de penúria fiscal. Isto é: quem tem óleo e assume esses riscos da atividade econômica pode chegar a perder metade de suas receitas. Já aqueles que não sofrem o impacto da indústria de petróleo, esses terão ganhos mínimos, numa redistribuição que perde sentido. A adoção do regime previsto pela Lei nº 12.734/2012, longe de se traduzir como medida de redução de desigualdades regionais, não passa de solução demagógica. Não se sanam mazelas, tampouco viabilizam-se soluções estruturantes. Tem-se mero engodo lastreado num falso senso de igualdade, que, em realidade, distorce toda a compreensão do tema, ao mesmo tempo que esvazia a compensação pelos impactos ambientais e sociais que se prolongarão muito além do período de exploração. Em suma: trata-se, sem exagero, de uma escolha entre recursos vitais e o sonho de uma prosperidade que, por ser tão partilhada, jamais se tornará realidade. Ignora-se o pacto federativo e o regime de isonomia definido na Constituição, segundo a realidade de cada ente. Promove-se o princípio majoritário, em grave esvaziamento de uma minoria. O combinado em 1988 não sai caro, mas a inequívoca inversão dos objetivos constitucionais da distribuição dessas receitas pode vir a gerar danos irreparáveis. ----- 1 ■ Apenas para se ter uma ideia da inocuidade da medida proposta pela Lei nº 12.743/12, tome-se como referência o Município de Melgaço-PA, detentor do pior IDH do País, segundo o ranking do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (v.: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idhm-municipios-2010.html>). O produto interno bruto do Município per capita, de acordo com dados do IBGE de 2014, é de R\$ 4.818,00. Se o incremento de receitas públicas almejado pela nova divisão de R&PE se refletisse diretamente na renda da população local, a renda per capita local saltaria para R\$ 5.010,60. Um acréscimo que não representaria transformação significativa na vida dos habitantes dessa municipalidade. Os dados do IBGE constam do seguinte sítio eletrônico: http://ftp.ibge.gov.br/Pib_Municipios/2014/base/base_de_dados_2010_2014.xls .

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

CYRINO, André. O combinado não sai caro. *jota_import*, 8 out. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-combinado-nao-sai-carro>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/andre-cyrino/o-combinado-nao-sai-carro>. Acesso em: 26 set. 2026.

APA 7ª edição

Cyrino, A. (2019, October 8). O combinado não sai caro. **jota_import**. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-combinado-nao-sai-carro>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

CYRINO, André. 2019. "O combinado não sai caro." **jota_import**, October 08. <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-combinado-nao-sai-carro>

BibTeX

```
@article{andr-cyrino-o-combinado-n-o-sai-carro-2019,  
  author = {Cyrino, André},  
  title = {O combinado não sai caro},  
  journal = {jota_import},  
  year = {2019},  
  url = {https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-combinado-nao-sai-carro},  
  urldate = {2019-10-08}  
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhagual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>