

# A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS ATRAVÉS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL

## FUNDAMENTAL RIGHTS EFFECTIVATION THROUGH THE NEW OIL AND NATURAL GAS ROYALTIES REGULATORY FRAMEWORK

Flávio Couto Bernardes<sup>1</sup>

Freitrich Heidenreich<sup>2</sup>

### Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar de que forma o novo marco regulatório dos royalties do petróleo pode contribuir para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, reduzindo as desigualdades sociais entre as pessoas jurídicas de direito público interno através de um federalismo cooperativo. Para tanto, a metodologia utilizada foi a consulta a livros, notícias, artigos de periódicos das plataformas CAPES e Scielo, bem como a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O presente estudo analisa em que medida a receita auferida a título de “royalties” do petróleo e gás natural, segundo a nova sistemática de repartição de receitas proposta pela Lei n. 12.734/12, pode contribuir sobremaneira para a “dilatação” da reserva do possível. Entende-se que através do novo marco regulatório, que muito se discute acerca de sua constitucionalidade, será possível uma divisão mais equânime das receitas entre os Estados da Federação, permitindo que Estados antes desfavorecidos aumentem suas receitas, permitindo-lhes novas perspectivas quanto à efetivação de direitos fundamentais antes tidos como programáticos. O presente artigo ainda traz em seu conteúdo elucidacões acerca da Lei n. 12.858/13, que destinou as receitas oriundas da extração do petróleo da camada do pré-sal exclusivamente para a saúde e para a educação. Texto normativo significativo quando se trata de efetivação de direitos sociais. Conclui-se, pois, que a nova sistemática imposta ao regime dos “royalties” do petróleo não é tão somente constitucional como perfeitamente apropriada frente ao federalismo cooperativo, permitindo a redução das desigualdades sociais entre os Estados e a efetivação de direitos e garantias, resguardando uma perfeita igualdade entre os cidadãos brasileiros.

**Palavras-chave:** Royalties do Petróleo; Direitos Fundamentais; Reserva do possível; Custos dos direitos; Direitos Negativos; Direitos Positivos.

---

<sup>1</sup> Doutor (2006), Mestre (2000) e Bacharel (1994) em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Membro do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor de Direito Tributário e Financeiro da UFMG. Procurador do Município de Belo Horizonte. Advogado. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Processual Tributário da UFMG.

<sup>2</sup> Consultor. Acadêmico de Direito e Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.

## Abstract

This article aims to analyze how the new oil royalties regulatory framework can contribute to the effectuation of fundamental rights and guarantees, reducing social inequalities between the legal entities of public law through a cooperative federalism. Therefore, the methodology used was books, news, journal articles from CAPES and Scielo platforms consults, as well as the STF jurisprudence. The present study examines the extent of the amount earned from these "royalties" of oil and natural gas, according to the new revenue sharing system proposal by Law n. 12.734/12, and how may this significantly contribute to the "dilation" of contingencies reserves. It is already known that under the new regulatory framework, which has its constitutionality broadly discussed, the states in previously disadvantage will be allowed to increase their revenues, opening a wide space into fundamental rights effectiveness, which were before taken as merely programmatic. This article also brings in its elucidations the Law n.12.858/13, which earmarked revenues from the "pré sal" oil extraction exclusively to health and education. Meaningful normative text when it comes to the social rights realization. We conclude, therefore, that the new system imposed to the oil royalties regime is not only constitutional, but it is also appropriate in the cooperative federalism sphere, allowing social inequalities reduction among states and the enforcement of rights and guarantees, protecting a perfect equality among Brazilian citizens.

**Keywords:** Oil Royalties; Fundamental Rights; possible reserve; rights costs; Negative Rights; Positive Rights.

## Introdução

Os direitos fundamentais, entendidos por Carl Schmitt, sob seu aspecto formal, como *"todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional"* (BONAVIDES, 2011, p. 561), evoluíram de forma gradativa através dos tempos, razão pela qual a ciência jurídica, para fins didáticos, os separou em uma série de "gerações de direitos"<sup>3</sup>.

Esta classificação surgiu em 1979, proposta por Karel Vasak, como forma de classificar os direitos segundo sua evolução histórica, dividindo-os em três grandes grupos: a) os primeiros decorrentes das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII, denominados direitos civis, caracterizados por valorizarem os ideais de liberdade; b) aqueles decorrentes do

---

<sup>3</sup> Esse critério científico de agrupamento de direitos segundo sua ordem histórica, a rigor, não é rígido, não deve ser tomado como uma estrutura em que há uma ruptura entre as gerações de direitos, tendo essa crítica sido formulada por diversos autores como Álvaro Ricardo de Souza Cruz e Flávia Piovesan. *"Essa distinção entre gerações dos direitos fundamentais é estabelecida apenas com o propósito de situar os diferentes momentos em que esses grupos de direitos surgem como reivindicações acolhidas pela ordem jurídica. Deve-se ter presente, entretanto, que falar em sucessão de gerações não significa dizer que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos em instante seguinte. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração, ainda que o significado de cada um sofra o influxo das concepções jurídicas e sociais prevalentes nos novos momentos."* (BRANCO e MENDES, 2011, p. 156)

ideário construído durante a Revolução Russa caracterizados por enfatizar a igualdade e; c) direitos considerados após a Segunda Guerra Mundial, cujo ideal que os reúne é a fraternidade. (OLIVEIRA, 2010)

Obviamente, a partir dessa classificação, diversas outras foram formuladas no intuito de tornar mais prático o estudo cronológico e histórico da positivação e consolidação dos direitos humanos através dos tempos, de forma que se consolidaram as seguintes gerações de direitos: a primeira – direitos civis e políticos; a segunda – direitos sociais; e a terceira – direitos difusos e coletivos. (BRANCO e MENDES, 2011)

Importante salientar que a cada uma dessas gerações foram atribuídas características que as tornariam possíveis de ser identificadas a partir dos próprios direitos que as compõem, de forma que os direitos de primeira geração – aqueles associados ao ideário de liberdade - tratar-se-iam de direitos negativos, enquanto os de segunda geração tratar-se-iam de direitos positivos, distinção que será melhor abordada nos títulos seguintes.

É fato que, hodiernamente, a discussão acerca da positivação de direitos e garantias fundamentais em muitos aspectos se encontra ultrapassada em razão das exaustivas discussões a que o tema já foi submetido em momentos anteriores na doutrina, tanto nacional como internacional. Todavia, conforme irá ser demonstrado, os direitos e garantias fundamentais não deixaram a pauta das principais discussões jurídicas. Ao contrário, passaram a ocupar papel de destaque em pautas de ordem constitucional e econômica no país.

Neste momento, as luzes estão voltadas para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais previstas na Constituição da República de 1988, diante de uma conjuntura em que o Estado não detém recursos financeiros suficientes para a sua manutenção ou mesmo implementação. Certamente a resposta à referida questão está longe de ser alcançada de forma definitiva. No entanto, diversos estudiosos nos últimos anos estudam possíveis soluções segundo uma visão econômica do Direito.

É, pois, neste contexto que se pretende abordar questões vinculadas ao objeto do presente estudo, vinculadas à repartição dos valores auferidos pelo Estado a título de *royalties* pela exploração de recursos naturais, especialmente o petróleo. Será uma ferramenta hábil para minimizar o descompasso existente entre os direitos fundamentais previstos na Constituição e a sua real efetivação, através da melhor equalização do sistema federativo pátrio.

Pretende-se analisar como o novo marco regulatório dos royalties do petróleo e do gás natural, segundo a aplicação das Leis 12.734/12 e 12.858/13, propiciará uma repartição mais democrática dos recursos auferidos pelo Estado, maximizando o sentido de igualdade entre os cidadãos brasileiros, reafirmando o pacto federativo e alterando a dinâmica da reserva do possível mediante a adequada aplicação dos direitos fundamentais ligados à saúde e à educação.

Para tanto, antes de se analisar o impacto que a mudança no marco regulatório dos royalties trará para o cenário atual, necessário examinar a discussão relativa à atuação do Estado na tarefa de concretização dos direitos e garantias fundamentais, perpassando pelo estudo da teoria dos custos dos direitos, desmistificando a perspectiva da classificação desses em direitos “negativos” e “positivos”.

## **2 O valor da efetivação dos direitos e garantias fundamentais sob a perspectiva da classificação dos direitos em “negativos” e “positivos”**

A partir da classificação e terminologia adotada por G. Jellinek, em que se dividiam os direitos entre os do homem e os do cidadão, classificando-os através de uma separação rígida entre “*status negativus*” e “*status activus*”, entre direito individual e direito político, (CANOTILHO, 2003, p. 394), originou-se critério de classificação dos direitos, garantias e liberdades que os separa em dois grupos: “direitos negativos” e “direitos positivos”. Neste sentido leciona o professor J.J. Gomes Canotilho, (2003):

Em termos sintéticos, a ideia central deste critério (de resto, ainda relacionado com o anterior [critério radical subjectivo]) seria a seguinte: direitos, liberdades e garantias são os direitos de liberdade, cujo destinatário é o Estado, e que têm como objecto a obrigação de abstenção do mesmo relativamente à esfera jurídico-subjectiva por eles definida e protegida. (CANOTILHO, 2003, p.399)

Trata-se de direitos cuja referência primária é a sua função de defesa, auto-impondo-se como “direitos negativos” directamente conformadores de um espaço subjectivo de distração e autonomia com o correspondente dever de abstenção ou proibição de agressão por parte dos destinatários passivos, públicos e privados (CANOTILHO, 2003, p.401)

Certamente há os defensores desta posição, segundo a qual a efetivação dos “direitos negativos” não importa em gastos por parte do Estado, por se caracterizarem justamente pela abstenção da Administração Pública. Todavia, essa classificação dos direitos, liberdades e garantias segundo sua natureza “defensiva” e “negativa” não é, a rigor, apropriado.

Todos os direitos, sejam “positivos” ou “negativos”, importam numa prestação por parte do Estado, ainda que não explicitamente vislumbrado, conforme J. J. Canotilho assevera:

Basta existir um direito subjectivo determinado constitucionalmente, com a conseqüente imposição aos destinatários passivos de um dever de abstenção (proibição de agressão), para, prima facie, podermos falar de direitos, liberdades e garantias. Isso não significa que, para além dessa dimensão negativa, não possa existir também uma dimensão positiva, eventualmente conducente ao reconhecimento de direitos a prestações.(CANOTILHO, 2003, p. 401)

“Finalmente, em terceiro lugar, mesmo que a dimensão garantística aponte basicamente para a inexistência de agressão ou coação político-estatal, isso não significa que eles não se configurem, igualmente, como direitos a exigir o cumprimento do **dever de proteção** a cargo do Estado (Shutzpflicht) das condições de exercício de liberdade (exs.: o direito à vida, consagrado no art. 24º/1, significa não apenas direito a não ser morto, mas também direito a viver, no sentido do direito a dispor de condições de subsistência mínimas e o direito a exigir das entidades estatais a adopção de medidas impeditivas da agressão deste direito por parte de terceiros.” (CANOTILHO, 2003, p.399)

Logo, um direito, tido como negativo, caracterizado pela suposta abstenção direta do Estado, ainda assim demandará uma prestação positiva por parte da Administração Pública para sua seguridade perante terceiros. Destaca-se sobre o tema:

Por muito tempo – provavelmente uma tentativa de descrédito dos direitos de cunho social -, defendeu-se a ideia de que os direitos liberais, considerados “negativos” seriam de custos menores ou mesmo inexistentes, enquanto os direitos sociais, implicadores de prestações estatais, apresentariam alto custo, inviabilizando-os. Isso porque os últimos demandariam um aparato estatal necessário para suprir os dispendiosos compromissos constitucionais que os ordenamentos sociais criaram, enquanto os primeiros implicariam uma mera abstenção do Estado.(OLIVEIRA, 2010, p. 58)

É, porém, defeituosa a conclusão. Nesse sentido, “o primeiro passo a ser dado pela doutrina é a difusão de que todos os direitos fundamentais possuem uma dimensão negativa e uma prestacional e que todos, sem exceção 'custam dinheiro ao erário” (CRUZ, 2007, p.335) (OLIVEIRA, 2010, p.58)

Cass Sustein e Stephen Holmes, nas palavras de OLIVEIRA (2010), abordam a questão de forma elucidativa, argumentando que “*mesmo para a efetivação de liberdade e direitos de propriedade (supostamente negativos), há necessidade de alocação de recursos e atuação positiva estatal.*” (OLIVEIRA, 2010, p. 58) Gastos esses que se equiparam às vultuosas despesas direcionadas à efetivação dos direitos sociais.

O que se pretende demonstrar é que os gastos do Estado na efetivação dos direitos e garantias fundamentais vão muito além dos ditos direitos “positivos” - direitos sociais e políticos” - abrangem também, conforme demonstrado, os direitos “negativos”, mesmo que

não seja perceptível num primeiro momento.

É justamente em razão desses gastos elevados e da escassez de recursos financeiros que se construiu a ideia de reserva do possível<sup>4</sup>, teoria que consiste na escusa do Estado em não efetivar determinados direitos ou efetivá-los em menor proporção em razão de sua limitação orçamentária.

Interessante neste contexto a tese propagada pelo jurista português José Casalta Nabais (1998) sobre a existência de um dever fundamental de pagar impostos, por se tratar da principal fonte de financiamento do Estado Moderno. Afirma que todos os direitos, por não serem uma dádiva divina, por não serem auto-realizáveis (dependem do Estado), por não conseguirem ser realmente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam cooperação social e responsabilidade dos indivíduos da sociedade em contribuir para garantia dos mesmos. Daí poderem ser considerados como “*liberdades privadas com custos públicos*” (NABAIS, 1998, p. 24).

A ideia que temos de propriedade, liberdade de ir e vir, um mínimo de segurança pública, saúde e educação para os menos afortunados somente é possível devido à intervenção e atuação estatal para que possam ocorrer. Não existe segurança sem policiamento, nem saúde sem políticas governamentais nesse sentido. Não existe respeito aos direitos e garantias fundamentais sem um Estado zeloso e atuante, que despenda recursos suficientes para tornar efetiva esta realidade.

Com esse foco é possível dizer que nem mesmos os chamados direitos negativos, consubstanciados no direito de propriedade (garantido no artigo 5º, inciso XXI da CF/88) e na autonomia privada contratual, a título de exemplo, teriam custos meramente privados, excluindo-se, pois, dos custos comunitários. Aqui se caracteriza como um próprio custo oculto do direito. De fato existem direitos sociais que, assumindo a forma de direito positivo-diretos, são facilmente perceptíveis (como saúde, educação, segurança pública, políticas monetárias).

---

<sup>4</sup>Alguns autores fazem a separação da reserva do possível em duas categorias: uma fática, a que se refere no presente artigo, que representa o volume de receita efetivamente disponível para a concretização dos direitos fundamentais; e outra, que José Adércio Leite Sampaio compreende como um conceito fluido, haja vista que “a legislação orçamentária pode e deve ser questionada quando houver alocação de recursos a outras áreas em detrimento da realização de direitos” (SAMPAIO *apud* SOUZA, Luciane Moessa. *Reserva do possível x mínimo existencial: o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumento de realização dos direitos fundamentais*. CONPEDI, Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane\\_moessa\\_de\\_souza2.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf)>. Acesso em 18 de fevereiro de 2014.)

Por outro lado, os clássicos direitos e liberdade são garantidos, basicamente, por recursos financeiros indiretos cuja visibilidade é reduzida. Ora, não haveria direito de propriedade se o Estado não garantisse a ordem e segurança pública, utilizando vultosa soma de recursos para contratação de militares e policiais.

Assim, não há como afirmar que estes últimos se realizam simplesmente pela proibição de uma atitude (obrigação de não fazer – de não invadir a propriedade privada, de não intervir na autonomia da vontade), pois seria admitir uma separação entre tais direitos negativos e positivos, como se somente os positivos – caracterizados como direitos sociais – fossem afetos ao custo comunitário.

Como síntese dos custos dos direitos, importante a dimensão conferida pelo pensamento do professor Casalta Nabais ao afirmar que os impostos são:

um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada, em estado (moderno), pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de outro. (NABAIS, 1998, p. 26)

E é sobre essa limitação orçamentária dos Entes federados que os recursos auferidos pelo Estado a título de *royalties* pela exploração do petróleo poderá corroborar para uma dilação da reserva do possível, permitindo que novos direitos sejam efetivados, ou que ao menos as normas constitucionais em que estão previstos os direitos mais essenciais à dignidade humana sejam, como assevera José Afonso da Silva, normas de eficácia plena.

A melhor efetivação de alguns destes direitos fundamentais, a partir dos novos recursos que serão alocados aos cofres públicos a título de *royalties*, deve ser assegurado pelo modelo de repartição de receitas introduzido pela lei recentemente aprovada e a seguir examinada, que assegura uma adequada interpretação da cláusula constitucional da compensação financeira com o federalismo brasileiro.

### **3 As inovações inauguradas pelo novo marco regulatório dos *royalties* do petróleo e do gás natural: a Lei n. 12.734/12 e sua constitucionalidade**

As alterações trazidas pela Lei n. 12.734/12 foram significativas no que tange à repartição dos *royalties* do petróleo e gás natural extraídos da plataforma constitucional, mar territorial ou zona econômica exclusiva (ZEE). Isso se deu em virtude de que o texto

normativo que o precedia, a Lei n. 9.478/97<sup>5</sup>, centrava a maior parte da repartição dessas receitas entre os municípios e Estados produtores e a União, enquanto que o novo marco legal promoveu a descentralização da repartição de tais receitas<sup>6</sup>, destinando-as em sua maioria ao Fundo de participação dos Estados e municípios e à União.

Observe que essa nova repartição está em absoluta consonância com a regra constitucional, considerando o disposto no artigo 20 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

São bens da União: V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; VI – o mar territorial; VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos; IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo (BRASIL, 1988).

A análise do referido dispositivo demonstra que os valores arrecadados a título de *royalties* pela exploração dos recursos naturais pertenceriam unicamente à União. No entanto, em virtude do processo de democratização pelo qual passou o Brasil durante a transição do regime militar à democracia, marcados pela Constituição cidadã de 1988, por opção do Constituinte, segundo a lógica da preservação do federalismo e no intuito de assegurar autonomia financeira aos Entes da Federação, foi incluído o §1º ao citado dispositivo constitucional, contemplando os Municípios, os Estados, o Distrito Federal e os órgãos da administração direta da União com o direito de participação no resultado da exploração ou compensação financeira pela sua autorização ou concessão por parte de terceiros:

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)

Importante salientar que o §1º do artigo 20 da Constituição da República de 1988 em momento algum garante exclusivamente aos Municípios ou Estados produtores o direito de participação no resultado ou compensação financeira pela exploração de recursos naturais,

---

<sup>5</sup> A Lei n. 9.478/97 previa que a repartição dos valores auferidos a título de royalties até 5% serão repartidos da seguinte forma: 30% para os Estados confrontantes; 30% para os Municípios confrontantes; 10% para os Municípios com instalações; 20% para a União e 10% para o Fundo. (BRASIL, 1997)

<sup>6</sup> Em contrapartida, na Lei n. 12.734/12 os royalties extraídos das mesmas regiões e nas mesmas condições supracitadas serão repartidos da seguinte forma: 20% Estados confrontantes; 17% Municípios confrontantes – porém serão reduzidos até 4% até o ano de 2019, 3% Municípios afetados – porém serão reduzidos até 2% até 2017, 20% União, 20% Fundo dos Estados e Distrito Federal – os quais serão aumentados até 27% até 2019, 20% Fundo de Participação dos Municípios – os quais serão aumentados até 27% até 2019. (BRASIL, 2012)

como se examinará adiante, apenas adotando critério geral para balizar a definição legal da matéria, numa interpretação sistemática do texto constitucional.

Por fim, faz-se mister destacar que a maior alteração trazida pela Lei n. 12.734/97 diz respeito à parcela dos royalties superior a 5%. O deslocamento da destinação das receitas segue a mesma lógica da parcela inferior a 5% dos *royalties*, qual seja, a tendência de deslocar a destinação da receita dos Municípios e Estados produtores para todos os entes da federação. A diferença aqui reside no percentual. A maior parcela das receitas será endereçada aos Fundos dos Estados e Municípios, de forma que a distribuição será mais equânime entre os entes da Federação.<sup>7</sup>

Diante da complexidade em que se estruturou a repartição das receitas auferidas a título de Royalties que se fez necessária breve consideração acerca do tema para melhor compreensão do que se propõe nesse trabalho. Razão pela qual se colaciona abaixo uma sequência de quadros comparativos que retratam a divisão das receitas segundo a Lei n. 9.478/97 e a Lei n. 12.734/12, por área explorada, apresentando o percentual cabível a cada um dos entes federados. Conforme vejamos:

<b>Zona Explorada</b>	<b>Lei 9.478/97</b>	<b>Lei 12.734/12</b>
	<b>Royalties de até 5%</b>	
	Estados produtores: 70%	Estados produtores: 70%
	Município produtos: 20%	Municípios produtores: 20%
<b>Lavra em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres</b>	Municípios com instalações: 10%	Município com instalações: 10%
	<b>Parcela que superar os 5%</b>	
	Estados produtores: 52,5%	Estados produtores: 52,5%

<sup>7</sup>Conforme dispõe a Lei n. 9.478/97, os royalties que excederem o percentual de 5% serão repartidos: 22,5% Estados confrontantes, 22,5% Municípios confrontantes, 7,5% Municípios afetados, 40% União, 7,5% Fundo. Lado outro, conforme a Lei 12.734/12 tem-se que: 20% Estados confrontantes, 17% Municípios confrontantes – reduções até 4% até 2019, 3% Municípios afetados – reduções até 2% até 2017, 20% União, 20% Fundo de Participação dos Estados e DF – aumento até 27% até 2019, 27% Fundo de Participação dos Municípios – aumentos até 27% até 2019. (BRASIL, 1997/2012)

Municípios produtores: 15%	Municípios produtores: 15%
Municípios afetados: 7,5%	Município afetados: 7,5%
União: 25%	União: 25%

**Tabela 01: Repartição dos Royalties do Petróleo**  
**Fonte: COELHO, 2013**

Zona Explorada	Lei 9.478/97	Lei 12.734/12
	<b>Royalties de até 5%</b>	
<b>Plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (ZEE)</b>	Estados confrontantes: 30%	Estados confrontantes: 20%
	Municípios confrontantes: 30%	Municípios confrontantes: 17% - <i>Reduções até 4% (2019)</i>
	Municípios com instalações: 10%	Municípios afetados: 3% - <i>Redução para 2% (2017)</i>
	União 20%	União 20%
	Fundo: 10%	Fundo-Estados e DF: 20% - <i>Aumentos até 27% (2019)</i>
		Fundo-Municípios: 27% - <i>Aumentos até 27% (2019)</i>

**Tabela 02: Repartição dos Royalties do Petróleo**  
**Fonte: COELHO, 2013**

Zona Explorada	Lei 9.478/97	Lei 12.734/12
	<b>Parcela que superar os 5%</b>	

<b>Plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva (ZEE)</b>	Estados confrontantes: 22,5%	Estados confrontantes: 20%
	Municípios confrontantes: 22,5%	Municípios confrontantes: 17% - <i>Reduções até 4% (2019)</i>
	Municípios afetados: 7,5%	Municípios afetados: 3% - <i>Redução para 2% (2017)</i>
	União 40%	União 20%
	Fundo: 7,5%	Fundo-Estados e DF: 20% - <i>Aumentos até 27% (2019)</i> Fundo-Municípios: 27% - <i>Aumentos até 27% (2019)</i>

**Tabela 03: Repartição dos Royalties do Petróleo**  
**Fonte: COELHO, 2013**

<b>Zona Explorada</b>	<b>Lei 9.478/97</b>	<b>Lei 12.734/12</b>
<b>Participação especial</b>	<b>Parcela que superar os 5%</b>	
	- Estados confrontantes ou produtores: 40%	Estados confrontantes ou produtores: 34% - <i>Reduções até 20% (2018)</i>
	- Municípios confrontantes ou produtores: 10%	Municípios confrontantes ou produtores: 5% - <i>Reduções até 4% (2019)</i>
	- União 50%	Municípios afetados: 3% União 42% - <i>Aumento até 46% (2016)</i> Fundo-Estados e DF: 9,5% - <i>Aumentos até 15% (2019)</i> Fundo-Municípios: 9,5% - <i>Aumentos até 15% (2019)</i>

**Tabela 04: Repartição dos Royalties do Petróleo**  
**Fonte: COELHO, 2013**

#### **4 Natureza Jurídica dos *Royalties* do Petróleo à Luz do STF na ADI 4917 MC/DF**

Após o STF firmar seu entendimento sobre a natureza jurídica da compensação financeira para a exploração dos recursos naturais vinculados ao minério, no julgamento do RE n. 228.800-5/DF, a matéria ganhou novo contorno e importância em virtude do aumento da exploração do petróleo, com a receita expressiva conferida aos entes federados vinculados à sua extração.

Resolveu-se retornar ao tema, com grande ênfase política, com a descoberta das novas reservas de petróleo localizadas na camada do pré-sal. O interesse nos recursos oriundos desta exploração acarretou intensa movimentação no sentido de se defender sua repartição de forma mais equilibrada e igualitária entre Estados e Municípios, em detrimento dos Estados-membros e Municípios até agora beneficiados com a repartição anterior, que privilegiava estes entes cuja produção supostamente acontecia em seu território.

A publicação da lei anteriormente referida, que estabeleceu este novo modelo de repartição dos royalties do petróleo levou os Estados-membros afetados ao ajuizamento da Medida Cautelar na ADI n. 4.917/DF. No exame da liminar, a Ministra Relatora Carmen Lúcia sustentou que os Royalties do Petróleo e Gás Natural teria natureza jurídica de indenização em decorrência dos danos causados pela atividade extrativista:

Os royalties fixados na legislação em vigor 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. Trata-se, portanto, de uma receita certa, que, em vários casos, foi objeto de securitização ou operações de antecipação de recebíveis. A alteração desta realidade jurídica afronta o disposto no inciso XXXVI do art. 5º e o princípio do equilíbrio orçamentário previsto no art. 167, ambos da Constituição Federal...” (STF, ADI 4917 MC/DF)

Trata-se, por enquanto, de decisão singular ainda não submetida ao crivo do Pleno do Supremo Tribunal Federal. Diante disso, é necessária cautela ao dizer que o entendimento do STF é de que os *Royalties* tem natureza indenizatória, na mesma linha do que já fora decidido no caso da CFEM.

Esta tendência de igualar a natureza jurídica é decorrência lógica dos referidos institutos e de seu tratamento constitucional. Isto porque, em ambos os casos se está diante da exploração de recursos minerais, restando devida a compensação financeira estabelecida pelo

art. 20, parágrafo primeiro, da CR/88, já colacionado. Não há nenhum motivo jurídico ou técnico que justifique a distinção da natureza jurídica da CFEM e dos ROYALTIES, sendo apenas nomenclaturas distintas para identificar recursos de idêntica natureza auferidos pelos entes integrantes da federação.

Sendo assim, o exame crítico à definição da natureza jurídica atribuída pelo STF a estes institutos será uniforme, justamente por se estar abordando do mesmo assunto: trata-se efetivamente de recurso de natureza indenizatória?

## **5 Natureza Jurídica da CFEM e dos *Royalties* do Petróleo**

Os *royalties* do petróleo, como acontece com a CFEM, tem sua origem no artigo 20, parágrafo primeiro, do texto constitucional, podendo-se extrair o conceito e a natureza jurídica desses institutos. Trata-se de compensação financeira pela extração de recurso mineral ou energético não renovável que se traduz em receita patrimonial originária, que tem por finalidade as mais diversas aplicações, de modo que o destino da receita auferida não interfere na discussão da natureza jurídica, tornando-se relevante para o reequilíbrio federativos e a possibilidade de garantir determinados direitos fundamentais.

Esta compensação financeira tem natureza próxima ao que se intitulou erroneamente de se chamar “indenização por danos morais”, já que não se fala em recomposição exata do estado anterior, mas de valor recebido em função de evento danoso à situação fática apresentada, não correspondente necessariamente à restituição do prejuízo causado.

Sua natureza jurídica é específica, já que a compensação financeira é compulsória, mas não é tributo, justamente por ser oriunda de atividade vinculada à exploração de patrimônio público (receita originária), que receberá como contrapartida uma quantia em razão do exercício desta atividade econômica. Pode resultar no formato inicial de concessão a autorização para o exercício da atividade econômica, como vem sendo realizado com a exploração do petróleo. Todavia, o valor recebido pela concessão não correspondente à compensação financeira aqui tratada, mas de recurso próprio oriundo deste instituto do direito administrativo, pois a CFEM e os *Royalties* são decorrentes exatamente da comercialização da produção mineral resultante da concessão.

A compensação financeira não corresponde à reparação de dano ou prejuízo, mas

busca minimizar os impactos que a exploração mineral resulta, das mais variadas natureza, nos locais em que ocorrem. Daí o texto constitucional determinar a obrigatoriedade de se compensar os entes federados diretamente afetados, sem necessariamente excluir o repasse de parcela dos recursos aos demais.

Justamente diante da natureza jurídica aqui destacada que se justifica o direcionamento dos recursos provenientes da compensação financeira para os Estados-membros e Municípios diretamente afetados, além da parcela de direito da União, proprietária do subsolo, quando a exploração ocorre territorialmente. Isto porque, os efeitos oriundos do exercício destas atividades econômicas nas municipalidades resultam em significativo ônus, tendo em vista os investimentos sociais necessários para a adaptação do ente federado e sua posterior composição.

No entanto, quando a exploração ocorre em mar territorial que se coloca a questão primordial, adiante tratada, já que os modernos métodos de engenharia utilizados não acarretam nenhum efeito direto, sendo que o mar territorial, segundo o próprio texto constitucional, é território da União, não pertencente a qualquer Estado-membro ou Município.

Utilizando-se das palavras do professor Sacha Calmon Navarro Coêlho: “Estados e Municípios podem ser considerados produtores de petróleo ou gás, quando extraídos na plataforma continental? Definitivamente não! O mar territorial, a zona contígua, a plataforma continental e a zona de exploração econômica exclusiva são categorias de Direito Internacional Público, definidas em tratado internacional de que o Brasil é signatário.”

## **6 Os *Royalties* como instrumentos para um federalismo eficaz na efetivação dos direitos fundamentais**

Inicialmente, antes de abordar o tema central deste título e para a compreensão das proposições que se seguem, faz-se imprescindível breve retomada histórica das peculiaridades inerentes ao sistema federativo brasileiro. Jorge Eduardo Douglas Price assevera que:

el federalismo será “dual” o “cooperativo” según que el reparto de competencias sea excluyente entre los distintos niveles de gobierno, esto es que las competencias asignadas al estado central son sólo de éste y las asignadas a los miembros de la federación son también exclusivas, tal como fue el caso de la primera época del federalismo norteamericano virtualmente hasta el New Deal (PRICE, 2009, p. 192)

Os países federalistas, normalmente, formam-se a partir da união de estados autônomos que renunciam à sua soberania. A formação do Estado brasileiro deu-se de forma diversa, haja vista que se tratava de um país unitário que se dividiu em entes autônomos, acarretando o surgimento de inúmeros empecilhos, como, por exemplo, a situação precária dos entes regionais e locais, que não possuem a mínima condição de se manterem como entidades dotadas de autonomia financeira, gerando problemas crônicos ao longo do tempo.

No Estado Federal cada ente recebe tarefas e recursos para executá-las. Dividindo-se em União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, há que existir a partilha do total de receitas tributárias, com equidade, quer pela atribuição de competências tributárias (arts. 145 a 156 e 195, CF/88), quer pela repartição das receitas tributárias (artigos 157 a 162, também da Carta Magna) e de outras formas de auferir receitas originárias e derivadas – federalismo cooperativo no âmbito financeiro.

O problema surge quando há desequilíbrio entre a necessidade de cumprir as obrigações e os meios financeiros existentes, gerando sobrecarga ao ente e prejuízo ao cidadão. Além disso, a tradição brasileira na distribuição dos recursos está ligada aos critérios populacional e político, quando não determinada constitucionalmente (transferências voluntárias), fato que contribui para a brutal desigualdade entre os entes federados.

Tentou-se compensar essas desigualdades instituindo um método híbrido de repartição de receitas pela fonte e pelo produto de arrecadação, com a instituição de fundos, que tinham a função de conferir às entidades federais autonomia e independência. Esta distribuição de recursos, porém, não foi suficiente para equilibrar o modelo federativo pátrio.

Em parte, esta insuficiência deve-se ao fato de que os dispositivos constitucionais concernentes à repartição de receitas tributárias são bastante precisos, enquanto que os referentes à distribuição dos encargos não o são, levando ora à ausência de ação por parte dos entes devido à indecisão, ora à superposição de funções.

O maléfico efeito de tal assimetria é o endividamento público, agravado pela irresponsabilidade de agentes públicos que, ao invés de arrecadarem e distribuírem os recursos buscando a equidade inter-regional, são “obrigados” a utilizá-los para outros fins, como, por exemplo, a contratação de pessoal em épocas eleitorais, o que provoca inchaço dos quadros públicos, sem que haja contrapartida na melhoria qualitativa dos serviços prestados.

Edson Ronaldo Nascimento e José Carlos (2004), integrantes do quadro funcional do governo federal, em recente trabalho publicado, divulgaram os números de 2002, que, em comparação aos de 1997, demonstra que a maioria dos Estados-membros da federação utilizava parcela significativa das receitas orçamentárias para fazer face às despesas com pagamento de pessoal, e quase o restante, praticamente, consumido no custeio da máquina pública, restando parcela mínima para investimentos (as vezes resultantes do endividamento público), o que inevitavelmente acarretava déficit primário.

Em razão dessa herança histórica e da realidade que se afirmou através dos anos que, neste momento, as Funções do Poder, quais sejam, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, têm a possibilidade de alterar diametralmente essa condição determinista na qual se inseriram os Entes federados.

A repartição da compensação financeira intitulada *Royalties* do Petróleo se insere exatamente neste cenário, já que pode servir de instrumento para uma correção, ainda que parcial, da autonomia financeira dos entes federados. Nota-se que não se pretende uma repartição desvinculada de sua natureza jurídica, mas realizada a partir da correta compreensão de sua finalidade constituicionalmente outorgada. Destaca-se, especialmente, os recursos oriundos do pré-sal ou da própria exploração do petróleo em mar territorial, que serão instrumentos essenciais para a promoção da justiça social, o crescimento conjunto de todos os Estados e a reafirmação do pacto federativo.

## **7 A Lei do Pré-sal e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais**

Apresentadas as questões gerais acerca da repartição dos *royalties* do petróleo, faz-se imperioso pelo próprio tema do artigo correlacionar a nova dinâmica das receitas com a efetivação dos direitos fundamentais. Razão pela qual passa-se a expor considerações acerca do federalismo cooperativo e a efetivação dos direitos fundamentais face a nova repartição de receitas propostas pela Lei 12.734/97.

Isto porque, além das alterações trazidas pela Lei n. 12.734/12 no que concerne à redistribuição das receitas auferidas a título de royalties, com impacto imediato e positivo para o federalismo pátrio, o referido texto normativo trouxe grande avanço diretamente direcionado para a seguridade e efetividade de direitos fundamentais, em especial para os

direitos sociais. Isso porque, nos termos de seu artigo 2º, §3º, a “*União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.*” (BRASIL, 2013)<sup>8</sup>

Imperioso observar que os percentuais acima se aplicam unicamente ao *quantum* destinado à União quando da repartição das receitas auferidas da exploração dos recursos naturais oriundos da camada do pré-sal, cujo regime também é definido pela Lei n. 12.734/12<sup>9</sup>. E, de imediato, pode-se dizer que o montante de recursos é expressivo, perfazendo 42% das receitas, sendo que esse percentual será aumentado a 46% até o ano de 2016. (BRASIL, 2012)

Espera-se, assim, que nos próximos anos os investimentos na área da saúde e educação sejam exponenciados a proporções ainda não experimentadas, o que de fato compõe investimentos voltados para a efetivação de direitos fundamentais, haja vista que ambos os direitos supracitados tratam-se de direitos sociais.

A nova repartição das receitas oriundas dos *royalties* do petróleo proposta pela Lei 12.734/12 compõe meio hábil indiscutível para assegurar aos Estados e Municípios maior autonomia em face da União. No entanto, ainda paira a questão: porque assegurar autonomia financeira e maior parcela de recursos financeiros aos entes federados importaria em maior efetividade dos direitos fundamentais?

A resposta encontra-se na repartição de competências previstas na Constituição, que

---

<sup>8</sup> Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos: I – as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; II – as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva; (BRASIL, 2013)

<sup>9</sup> A Lei 12.734/12 distribui as receitas auferidas a título de participação especial da seguinte forma: 34% aos Estados confrontantes ou produtores - reduções até 20% até o ano de 2018; 5% aos Municípios confrontantes ou produtores – reduções até 4% até o ano de 2019; 3% aos Municípios afetados; 42% à União – será aumentado para 46% até o ano de 2016; 9,5% ao Fundo de Participação dos Estados – será aumentado para 15% até o ano de 2019 e 15% ao Fundo de Participação dos Municípios – será aumentado até 15% até o ano de 2019.

atribui aos entes federados o dever de efetivar os direitos fundamentais, demandando recursos para que possam assegurar os mesmos aos cidadãos. Logo, dispêndios que envolvem segurança pública, saúde, educação, dentre outros direitos essenciais, recaem sobre os orçamentos de Estados e Municípios, especialmente, em razão de sua proximidade com a população. Dessa forma, se a receita desses entes for acrescida pela repartição dos royalties do petróleo, complementada com o dever de seu direcionamento à educação, torna-se evidente o favorecimento em duplicidade para se atingir esta meta tão almejada no Estado Brasileiro, acarretando o que se denomina de dilatação da “reserva do possível”.

## **Conclusão**

Diante de todo o exposto, foi possível compreender que a classificação dos direitos em “negativos” e “positivos” é, a rigor, ineficaz, haja vista que quaisquer dos direitos para sua efetivação demandam gastos e uma atividade prestacional por parte do Estado. Sendo assim, a demanda exaustiva dos recursos públicos para a efetivação dos direitos fundamentais por parte dos entes federados, considerando a forma adotada pela Constituição da República de 1988.

Em razão dessa necessidade de prover recursos para a efetivação dos direitos fundamentais que se desvela a importância do novo marco regulatório dos *royalties* do petróleo para os cofres públicos e, por conseguinte, para a efetivação dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos de maneira equânime em todo o território nacional.

Logo, os avanços trazidos pela Lei n. 12.734/12, que não somente está em perfeita consonância com os dispositivos constitucionais, mas também tem papel de destaque na conscrição e no aperfeiçoamento do federalismo cooperativo, as receitas dos Estados e Municípios serão acrescidas de valores significativos, permitindo a “dilatação” da reserva do possível.

## **Referências Bibliográficas**

BONAVIDES, Paulo. *Teoria da Constituição*. 26ªed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 10 de fevereiro de 2014.

BRASIL. *Lei 12.734 de 30 de novembro de 2012*. Modifica as Leis nº 9.748, de 6 de agosto de 1997 e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm)>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

BRASIL. *Lei 12.858 de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm)>. Acesso em 13 de fevereiro de 2014.

BRASIL. *Lei 7990 de 28 de dezembro de 1989*. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm)>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

BRASIL. *Lei 8.001 de 13 de março de 1990*. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8001.htm)>. Acesso em 15 de agosto de 2013.

BRASIL. *Lei 8.876 de 2 de maio de 1994*. Autoriza o Poder Executivo a instituir como Autarquia o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8876.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8876.htm)>. Acesso em 23 de agosto de 2013.

BRASIL. *Lei 9.478 de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm)>. Acesso em 28 de novembro de 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ªed. 11ª reimp. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Royalties do Petróleo – a lei é constitucional*. Belo Horizonte: Luminis, 2013.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *O que é CFEM?* Disponível em: [http://www.dnpm.gov.br/mostra\\_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=417](http://www.dnpm.gov.br/mostra_arquivo.asp?IDBancoArquivoArquivo=417). Acesso em 20 de agosto de 2013

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. *Sobre a CFEM*. Disponível em: < <http://www.dnpm.gov.br/conteudo.asp?IDSecao=60>>. Acesso em 20 de agosto de 2013.

DÍAZ, Vicente O. *Tratado de Tributación*. Tomo II – Política y economía tributaria, v. 2 Buenos Aires: Astrea, p. 540.)

GALUPPO, Marcelo Campos. *Constituição e Democracia: Fundamentos*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009

HOBSBAWM, Éric J. *A Era das Revoluções*, 10ªed. São Paulo: Paz e Terra. 1997, IV, p. 31.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MINERAÇÃO. *Informações e Análises da Economia Mineral Brasileira*. 7ª ed. Dezembro de 2012. Disponível em: <<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002806.pdf> P.3>. Acesso em 28 de agosto de 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. e BRANCO, Paulo Gustavo G. *Curso de Direito Constitucional*. 6ªed. São Paulo: Saraiva, 2011

NABAIS, José Casalta. *O Dever fundamental de pagar impostos*. p. 192-195. Coimbra: Almedina, 1998.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. GERARDO, José Carlos. *Dois anos da lei de responsabilidade fiscal*. Ministério da Fazenda. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/LRF2ed.pdf>> Acesso em 07/11/03.

OLIVEIRA, Felipe Faria de. *Direito Tributário e Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

SILVA, Paulo Roberto Coimbra. (Coord.). *CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais: Natureza Jurídica e Questões Correlatas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 27

SOUZA, Luciane Moessa. *Reserva do possível x mínimo existencial: o controle de constitucionalidade em matéria financeira e orçamentária como instrumento de realização dos direitos fundamentais*. CONPEDI, Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane\\_moessa\\_de\\_souza2.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/luciane_moessa_de_souza2.pdf)>. Acesso em 18 de fevereiro de 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *ADI 4917 MC/DF* - Relator(a): Min. Carmen Lúcia - Julgamento: 18/03/2013 – Decisão Monocrática. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 20 de novembro de 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Recurso Extraordinário 228.800-5/DF* - Relator(a): Min. Sepúlveda Pertence - Julgamento: 25/09/2001 - Órgão Julgador: Primeira Turma. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em 22 de agosto de 2013.

SUNSTEIN, C. & HOLMES, S. *The cost of rights – why liberty depends on taxes*.