



AOS EXCELENTÍSSIMOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ref.: ADI n. 4.917/DF e ações conexas (ADIs n. 4.916, 4.918, 4.920, 5.038 e 5.621)

Os **ESTADOS DO PARANÁ, MATO GROSSO DO SUL, RIO GRANDE DO SUL e SANTA CATARINA**, integrantes do **CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO SUL**, e este em nome próprio, os **ESTADOS DO ACRE, ALAGOAS, BAHIA, CEARÁ, DISTRITO FEDERAL, GOIÁS, MARANHÃO, MATO GROSSO, MINAS GERAIS, PARAÍBA, PERNAMBUCO, PIAUÍ, RIO GRANDE DO NORTE, RONDÔNIA, RORAIMA, SERGIPE e TOCANTINS**, por seus respectivos Procuradores-Gerais abaixo subscritos, e a **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM**, entidade representativa de mais de 5.300 Municípios brasileiros, igualmente por seu representante legal, vêm, respeitosamente, perante Vossa Excelência, nos autos em epígrafe, apresentar conjuntamente o seguinte MEMORIAL, reiterando manifestação pela **IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS – CONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI FEDERAL Nº 12.734/2012**.

EMENTA:

DIREITO CONSTITUCIONAL, INTERNACIONAL E FINANCEIRO. ADI 4.917/DF E AÇÕES CONEXAS. ROYALTIES DO PETRÓLEO MARÍTIMO. LEI Nº 12.734/2012. ART. 20, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DIREITO DO MAR. PLATAFORMA CONTINENTAL, MAR TERRITORIAL E ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA. BENS E RECURSOS DA UNIÃO. DIREITOS SOBERANOS FUNCIONAIS. CONFRONTAÇÃO GEOGRÁFICA. CRITÉRIO LEGAL DE RATEIO, NÃO TÍTULO DE EXCLUSIVIDADE. FPE. AUSÊNCIA DE ANOMIA. CONSTITUCIONALIDADE.



1. A controvérsia relativa à distribuição dos royalties do petróleo marítimo deve ser examinada a partir da interpretação sistemática do art. 20, §1º, da Constituição Federal, em diálogo com o regime constitucional dos bens da União, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar e a Lei nº 8.617/1993.

2. A plataforma continental e a zona econômica exclusiva não se confundem com território soberano em sentido pleno. Nos termos do direito internacional do mar, constituem espaços submetidos a direitos soberanos funcionais do Estado costeiro, especialmente para exploração, aproveitamento, conservação e gestão de recursos naturais. Se tais espaços não constituem território soberano pleno da própria República Federativa do Brasil, com maior razão não podem ser convertidos em território estadual ou municipal para fins de apropriação exclusiva de receitas petrolíferas.

3. A Constituição Federal alocou o mar territorial e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva no art. 20, dedicado aos bens da União, e não no art. 26, relativo aos bens dos Estados. A posição tópica do dispositivo não é meramente formal: revela a vinculação federal desses espaços e recursos, sem projeção de titularidade patrimonial aos Estados confrontantes.

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre projeções marítimas, tributação e fiscalização ambiental — inclusive ADI 2080, ACOs 444 e 834, ADIs 5480, 5481, 6218 e 7007 — não conduz à territorialização patrimonial da plataforma continental nem da ZEE em favor dos entes confrontantes. Tais precedentes operam nos planos da competência tributária, fiscalizatória, ambiental ou da identificação legal de entes confrontantes, sem transformar a confrontação geográfica em título constitucional de exclusividade sobre royalties.

5. A confrontação geográfica constitui critério legal legítimo de repartição das receitas petrolíferas, apto a justificar tratamento diferenciado aos entes mais próximos da atividade. Não constitui, porém, critério constitucional único, necessário ou exclusivo, nem autoriza percentuais rígidos e imutáveis em favor dos entes confrontantes.



6. A exploração petrolífera marítima em águas profundas difere estruturalmente das hipóteses de afetação territorial direta, como mineração terrestre e grandes aproveitamentos hidrelétricos. Nestes há ocupação física do solo, desapropriação, inundação, cavas, barragens, servidões, deslocamento populacional e perda ou limitação concreta do uso do território. Na exploração marítima, em especial na plataforma continental, não há cessão, ocupação ou supressão física equivalente de território estadual.

7. A Lei nº 12.734/2012 não elimina a posição diferenciada dos entes confrontantes nem inaugura a repartição federativa por fundos especiais, já presente no regime anterior. A lei apenas rebalancia percentuais entre critérios historicamente existentes – confrontação, afetação operacional, participação da União e fundos especiais – à luz de novo contexto produtivo, tecnológico, econômico e federativo, marcado pelo pré-sal, pelo afastamento da costa, pelo aumento da profundidade e pela expressiva ampliação das receitas.

8. A utilização do FPE como critério de distribuição dos fundos especiais não configura anomia normativa nem insegurança jurídica. O FPE é parâmetro constitucional e legal vigente de repartição interfederativa, continua produzindo efeitos por força do regime normativo preservado pelo próprio STF e não pode ser incidentalmente inutilizado em controvérsia cujo objeto é a constitucionalidade da redistribuição dos royalties, e não o regime geral de rateio do Fundo.

9. Conclui-se pela improcedência dos pedidos formulados nas ADIs 4.917/DF e conexas, com o reconhecimento da constitucionalidade integral da Lei Federal nº 12.734/2012.

Palavras-chave: royalties do petróleo; plataforma continental; zona econômica exclusiva; art. 20, § 1º, da Constituição; Lei nº 12.734/2012; confrontação geográfica; FPE; federalismo fiscal; direito do mar; bens da União.



1. ART. 20 DA CONSTITUIÇÃO, DIREITO DO MAR E ROYALTIES MARÍTIMOS: RECURSOS FEDERAIS, NÃO DOMÍNIO PATRIMONIAL ESTADUAL

A Constituição Federal estabelece expressamente que **pertencem à União**: (i) os recursos naturais da plataforma continental e da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) (art. 20, V); (ii) o mar territorial (art. 20, VI); e (iii) os recursos minerais, inclusive os do subsolo (art. 20, IX). **A distinção não é acidental.** À luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar¹ e da Lei nº 8.617/1993², o mar territorial submete-se ao regime de soberania do Estado costeiro, estendida ao espaço aéreo, ao leito e ao subsolo.

A plataforma continental e a ZEE, diversamente, não se confundem com território soberano em sentido pleno: nelas, o Estado brasileiro, por ser um Estado costeiro, exerce direitos soberanos e competências funcionais para finalidades determinadas, especialmente exploração, aproveitamento, conservação e gestão de recursos naturais. Trata-se de regime jurídico funcional, orientado ao exercício de competências específicas sobre recursos e atividades econômicas, e não de direitos territoriais equivalentes à soberania exercida sobre o território terrestre ou sobre o mar territorial.

Fontes oficiais reconhecem a centralidade da plataforma continental para a produção petrolífera brasileira. O Boletim de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural do MME/ANP registrou que, em 2009, dos 308 campos produtores de petróleo existentes no país, apenas 14, todos localizados na plataforma continental, respondiam por mais de 80% da produção nacional.³

¹ BRASIL. Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. **Anexo: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.** Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and99165-90.pdf. Acesso em: 15 maio 2026.

² BRASIL. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm. Acesso em: 15 maio 2026.

³ BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis. Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural. *Boletim de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural*: nº 01, jan.-fev. 2010. Brasília, DF: MME, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/mme/pt-br/arquivos/boletim-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas-natural-01-arquivo-pdf.pdf>. Acesso em: 15 maio 2026.



É importante notar, à luz do Direito Internacional, que **a natureza jurídica da plataforma continental é profundamente distinta daquela aplicável ao território terrestre ou ao mar territorial.**⁴ O Estado costeiro (como o Brasil) **não exerce soberania territorial plena** (relacionada, por exemplo, à integridade territorial ou controle de fronteiras) sobre essa zona, mas sim “direitos soberanos” de caráter eminentemente funcional, os quais são **estritamente limitados ao propósito de exploração do leito e do subsolo marinho e ao aproveitamento de seus recursos naturais.** Consequentemente, a plataforma continental não se confunde com o território do Estado, de modo que os direitos sobre ela exercidos não afetam o regime jurídico próprio das águas sobrejacentes (que podem estar submetidas, conforme o caso, ao regime da ZEE ou do alto-mar) nem o espaço aéreo acima delas.⁵

É justamente por não se tratar de território soberano que, sob a égide do direito costumeiro internacional e do direito convencional, outros Estados exercem direitos garantidos sobre a plataforma continental de forma inerente e independente da vontade do Estado costeiro.⁶ A título de exemplo, é assegurado a todas as demais nações o direito de instalar e manter dutos e cabos submarinos na plataforma, bem como o pleno gozo das liberdades de navegação e sobrevoo nas águas

⁴ VIDAS, Davor. The delimitation of the territorial sea, the continental shelf, and the EEZ: a comparative perspective. In: OUDE ELFERINK, Alex G.; HENRIKSEN, Tore; BUSCH, Signe Veierud (ed.). *Maritime boundary delimitation: the case law: is it consistent and predictable?* Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 33-61. DOI: 10.1017/9781108344302.003. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781108344302.003>. Acesso em: 15 maio 2026.

⁵ ROACH, J. Ashley. Continental shelf. In: ROACH, J. Ashley. *Excessive maritime claims*. 4. ed. Leiden: Brill Nijhoff, 2021. p. 176-197. DOI: 10.1163/9789004443532_009. Disponível em: https://doi.org/10.1163/9789004443532_009. Acesso em: 15 maio 2026.

⁶ SOHN, Louis B.; NOYES, John E. Continental shelf. In: SOHN, Louis B.; NOYES, John E. *Cases and materials on the law of the sea*. Ardsley, NY: Transnational Publishers, 2004. p. 495-532.



acima, não podendo o Estado costeiro, ao exercer a exploração de seus recursos, causar qualquer interferência injustificada a esses direitos de terceiros Estados.⁷

A distinção entre soberania territorial e direitos soberanos funcionais também é reconhecida em perspectiva comparada. Tribunais constitucionais e superiores de outros países, em controvérsias análogas, preservaram a primazia do governo nacional sobre a plataforma continental e seus recursos, afastando sua equiparação ao território dos entes subnacionais.

Na Itália, a Corte Constitucional decidiu que a plataforma continental não se sujeita à competência legislativa das Regiões, por se tratar de matéria afeta ao governo central, e não de espaço divisível segundo a lógica do território regional terrestre. Nos Estados Unidos, a Suprema Corte afirmou a superioridade dos direitos federais sobre o leito marinho e os recursos *offshore* em precedentes como *United States v. California*, *United States v. Louisiana*, *United States v. Texas* e *United States v. Maine*, **distinguindo a titularidade nacional sobre a plataforma continental exterior das pretensões patrimoniais dos Estados federados costeiros**. O próprio arranjo legislativo norte-americano confirma essa distinção: o *Submerged Lands Act* atribuiu aos Estados litorâneos direitos apenas sobre faixa marítima limitada próxima à costa, ao passo que o *Outer Continental Shelf Lands Act* preservou a jurisdição e os direitos federais sobre o leito e o subsolo da plataforma continental exterior. **A mesma orientação aparece em outras experiências jurídicas: na França**, o *Conseil d'État* afastou a caracterização da plataforma continental como território francês; e, na **Bélgica**, o *Conseil d'État* reconheceu que a expressão “direitos soberanos” não equivale à incorporação da plataforma ao território nacional ou ao domínio público.⁸

Essa experiência comparada é compatível com a arquitetura constitucional brasileira. A Constituição de 1988 alocou no art. 20 – dedicado aos bens da União – o mar territorial e os recursos naturais da plataforma continental e da ZEE, e, no § 1º do mesmo artigo, previu apenas a participação ou compensação financeira dos entes federativos “nos termos da lei”. Além disso, ao mencionar

⁷ GÜMPLOVÁ, Petra. Justice on the seafloor: a critical appraisal of the extension of sovereign rights to natural resources on the continental shelf. *German Law Journal*, [s. l.], v. 26, p. 636-667, 2025. DOI: 10.1017/glj.2025.28. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/glj.2025.28>. Acesso em: 15 maio 2026.

⁸ O'CONNELL, D. P. The continental shelf. In: O'CONNELL, D. P. *The international law of the sea*. Edited by I. A. Shearer. Oxford: Clarendon Press, 1982. v. 1, p. 467-509. DOI: 10.1093/law/9780198253464.003.0013. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/law/9780198253464.003.0013>. Acesso em: 15 maio 2026; SOHN, Louis B.; NOYES, John E., op. cit.



separadamente “território”, “plataforma continental”, “mar territorial” e “zona econômica exclusiva”, o texto constitucional distinguiu categorias espaciais diversas. **Se tais espaços já fossem território dos Estados confrontantes para fins patrimoniais, a enumeração seria redundante.**

Reputar que as riquezas extraídas da plataforma continental integram, por força da confrontação geográfica, o território dos entes subnacionais confrontantes significaria atribuir natureza territorial a espaço que, no direito internacional do mar, sequer ostenta esse regime em relação ao próprio Estado brasileiro, enquanto Estado costeiro. Se a plataforma continental não se confunde com o território soberano da República Federativa do Brasil – mas constitui zona de direitos soberanos funcionais do Estado brasileiro para fins específicos de exploração e aproveitamento de recursos naturais –, com maior razão não pode ser convertida em território estadual ou municipal projetado sob o oceano. A confrontação geográfica, portanto, pode operar como critério legal de repartição de receitas, mas não como fundamento de territorialização subnacional da plataforma continental.

Também não é acidental que a plataforma continental, a ZEE e o mar territorial estejam disciplinados no **art. 20 da Constituição**, dedicado aos **bens da União**, e não no **art. 26**, que enumera os bens dos Estados. A posição tópica do texto constitucional não é meramente formal: **ela revela que esses espaços e recursos marítimos foram constitucionalmente vinculados à esfera federal, e não à dominialidade estadual.** A Constituição, ademais, foi precisa ao atribuir à União o **mar territorial** (art. 20, VI) e os **recursos naturais da plataforma continental e da ZEE** (art. 20, V), sem projetar sobre tais espaços qualquer titularidade patrimonial dos Estados confrontantes.

Nesse contexto, a exploração marítima em águas profundas na plataforma continental ocorre em espaços marítimos federais **frequentemente localizados a mais de 100 ou 200 quilômetros** da costa, submetidos: (i) à regulação da ANP⁹; (ii) ao licenciamento ambiental federal pelo IBAMA¹⁰; (iii) à atuação da Marinha do Brasil quanto à segurança da navegação e prevenção da

⁹ Lei n.º 9.478/1997 (Lei do Petróleo), art. 1º, XX; art. 21.

¹⁰ Lei Complementar n.º 140/2011. “Art. 7º São ações administrativas da União: (...) XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades: (...) b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; (...)”



poluição hídrica¹¹; (ii) à competência jurisdicional da Justiça Federal¹²; (v) e às competências privativas da União em matéria de direito marítimo, navegação, recursos minerais e petróleo (arts. 22, I, X e XII; arts. 176 e 177 da Constituição). Essa arquitetura normativa revela elemento interpretativo relevante: **se o constituinte e o legislador complementar atribuíram à União a estrutura predominante de governança, fiscalização e licenciamento da atividade marítima, isso decorre justamente da natureza integrada, marítima e supraestadual dos impactos associados à exploração em águas profundas.**

Essa diferença de regimes jurídicos é **decisiva para a leitura do art. 20, § 1º**, da Constituição Federal. Ao mencionar autonomamente “território”, “plataforma continental”, “mar territorial” e “zona econômica exclusiva”, o texto constitucional não territorializa os espaços marítimos em favor dos Estados confrontantes. Ao contrário, **reconhece que a exploração de petróleo e gás natural pode ocorrer em distintos espaços submetidos a regimes jurídicos diversos. No caso da plataforma continental e da ZEE, a própria Constituição não arrola tais áreas, em si, como bens da União, mas sim os seus recursos naturais.** Isso reforça que a participação ou compensação financeira prevista no art. 20, § 1º, não decorre de domínio territorial estadual sobre esses espaços, mas da **exploração econômica de bens federais sujeitos a regime jurídico nacional.**

Além disso, **a invocação de territorialidade sobre esses espaços poderia produzir repercussão internacional indesejada, ao sugerir a terceiros Estados que o Brasil estaria tratando a plataforma continental e a ZEE como áreas sujeitas às mesmas prerrogativas de soberania territorial exercidas no mar territorial – e não como zonas de direitos soberanos funcionais, limitados às finalidades reconhecidas pelo direito internacional do mar.**

¹¹ Nos termos do art. 39 da **Lei nº 9.537/1997**, a autoridade marítima é exercida pela estrutura naval federal — originalmente o Ministério da Marinha, hoje correspondente à Marinha do Brasil no âmbito do Ministério da Defesa —, cabendo-lhe promover a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana e a prevenção da poluição ambiental por embarcações, plataformas e instalações de apoio em águas sob jurisdição nacional.

¹² **Constituição Federal**. Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: (...) IX - os crimes cometidos a bordo de navios ou aeronaves, ressalvada a competência da Justiça Militar; (...). **Código Penal**, art. 5º, § 1º: “Para os efeitos penais, consideram-se como extensão do território nacional as embarcações e aeronaves brasileiras, de natureza pública ou a serviço do governo brasileiro onde quer que se encontrem, bem como as aeronaves e as embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, que se achem, respectivamente, no espaço aéreo correspondente ou em alto-mar.”



Essa leitura não implica afastamento, superação ou redução da autoridade dos precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre projeções marítimas, tributação ou fiscalização ambiental relacionadas à atividade petrolífera. Ao contrário, permite compatibilizá-los com o direito internacional do mar e com o art. 20 da Constituição Federal. Essa distinção projeta consequência interpretativa relevante no plano constitucional interno.

Veja-se que na **ADI 2080**, esse e. STF examinou o alcance espacial da competência tributária estadual; já a presente controvérsia diz respeito ao rateio de receita transferida não tributária de cunho originário, derivada da exploração econômica de bens da União. Assim, eventual projeção territorial reconhecida para fins tributários ou fiscalizatórios não desloca a titularidade constitucional dos recursos naturais da plataforma continental e da ZEE, nem transforma a confrontação geográfica em título de apropriação exclusiva das receitas petrolíferas. Para os royalties, prevalece a regra específica do art. 20, § 1º: participação ou compensação financeira “nos termos da lei”, e não domínio patrimonial estadual sobre o bem explorado.

Já nas **ACOs 444 e 834**, esse e. STF examinou critérios internos de projeção marítima para identificação de entes confrontantes segundo a legislação então aplicável e, não, a existência de domínio territorial estadual sobre a plataforma continental ou sobre os recursos naturais nela existentes. Como se disse, a confrontação pode operar como critério legal de rateio; não como título constitucional **para fins de apropriação exclusiva dos royalties**. A territorialidade tributária, a projeção geográfica e a titularidade patrimonial dos recursos naturais são questões distintas, sendo esta última expressamente reservada à União pelo art. 20, V, da Constituição.

A **ADI 6218** reconheceu competência estadual ambiental e pesqueira no mar territorial em lógica protetiva e cooperativa, mas sem alcance dominial, patrimonial ou distributivo. A **ADI 7007**, por sua vez, confirma que a cooperação federativa em matéria ambiental não autoriza fragmentação administrativa indevida em espaços constitucionalmente sensíveis.¹³ Assim, o art. 20, § 1º, assegura

¹³ **STF, ADI 7007/BA, Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno.** Conforme assentado na ementa: “A Zona Costeira, devido à rica e importante biodiversidade ambiental e à relevância estratégica e econômica para o país, direciona à União a competência para a concessão de licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental da Zona Costeira obedece às diretrizes e normas federais, sobretudo as Leis n. 6.938/1981, a Lei Complementar n. 140/2011 e a Lei n. 7.661/1988 (regulamentada pelo Decreto n. 5.300/2004).”



participação ou compensação financeira “nos termos da lei”, não territorialização patrimonial dos espaços marítimos em favor dos entes confrontantes.

Na ADI 4846, assentou que os royalties possuem natureza de receita transferida não tributária de cunho originário, emanada da exploração econômica do patrimônio público. A confrontação geográfica, portanto, pode justificar tratamento legislativo diferenciado aos entes mais impactados, mas não transforma a plataforma continental e a ZEE em território estadual, nem a converte em título constitucional de apropriação exclusiva das receitas marítimas.

Essa conclusão não se confunde com a discussão sobre a natureza jurídica dos royalties marítimos. Afirmar que os royalties previstos em lei ostentam natureza de participação no resultado da exploração – e não de compensação financeira por dano local individualizado – não impede que o legislador utilize critérios territoriais, operacionais, geográficos, federativos ou redistributivos para disciplinar o seu rateio.

O ponto decisivo é que a natureza de participação não elimina a relevância do espaço em que a exploração ocorre. Quando a atividade se desenvolve no território físico de Estado ou Município, a participação financeira, embora não se confunda necessariamente com indenização civil estrita, encontra balizas territoriais mais intensas, pois há ocupação, perda, supressão ou limitação funcional do território do ente afetado.

Já na plataforma continental e na ZEE, diante de seu regime jurídico próprio – marcado por direitos soberanos funcionais exercidos pela União sobre recursos naturais —, a exploração se desenvolve em espaço marítimo federal, muitas vezes situado a dezenas ou centenas de quilômetros da costa, sem cessão, ocupação, inundação ou supressão física de território estadual. Há, portanto, distanciamento jurídico e físico em relação ao território dos entes confrontantes: jurídico, porque a plataforma continental e a ZEE não se confundem com domínio patrimonial estadual; físico, porque a atividade econômica ocorre no ambiente oceânico, e não no solo estadual. Por isso, nesse campo, a definição dos beneficiários e percentuais situa-se em campo mais amplo de conformação legislativa. A confrontação geográfica pode ser considerada como um dos critérios possíveis de rateio, ao lado de outros parâmetros legalmente eleitos, desde que pertinentes, razoáveis e proporcionais à estrutura da exploração.



Não por acaso, desde a Lei nº 7.453/1985, que alterou o art. 27 da Lei nº 2.004/1953 para disciplinar os royalties da extração de óleo ou gás na plataforma continental, a legislação brasileira já maneja critérios diversos de distribuição dos royalties marítimos, combinando confrontação, afetação operacional e repartição por fundos especiais. Essa pluralidade de critérios confirma que a participação no resultado da exploração não se converte em compensação por dano local individualizado, nem transforma a posição geográfica dos confrontantes em título de exclusividade patrimonial.

Por isso, como se verá a seguir, a lógica dos royalties marítimos não se transfere automaticamente às hipóteses de mineração terrestre e aproveitamentos hidrelétricos: nelas, a exploração incide sobre território físico determinado, com perda, ocupação ou limitação funcional do espaço estadual ou municipal, o que impõe balizas territoriais mais intensas à repartição.

Nesse contexto, a confrontação geográfica não constitui, para fins de royalties, projeção territorial apta a fundar exclusividade patrimonial sobre a plataforma continental ou sobre a ZEE. Trata-se de critério legal possível de repartição, apto a reconhecer ônus logísticos, econômicos, ambientais e operacionais suportados pelos entes mais próximos da atividade, mas não de critério constitucional único, necessário ou exclusivo. A exploração marítima em águas profundas ocorre em zonas de direitos soberanos e competências funcionais da União, não em território estadual cedido, ocupado ou suprimido para a exploração econômica.

2. DA DISTINÇÃO ENTRE EXPLORAÇÃO EM TERRITÓRIOS ESTADUAIS EM TERRA E A EXPLORAÇÃO EM MAR EM ÁGUAS PROFUNDAS

A distinção torna-se especialmente evidente quando se compara a exploração marítima com hipóteses constitucionais de efetiva afetação territorial dos entes subnacionais, como ocorre na mineração terrestre e nos aproveitamentos hidrelétricos. Nessas situações: **(a) há ocupação física do território estadual e municipal; (b) desapropriações; (c) deslocamento populacional; (d) limitação permanente do uso do solo; (e) barragens; (f) cavas minerais; (g) inundação de áreas urbanas e rurais; (h) e alteração irreversível da paisagem territorial.**

Empreendimentos hidrelétricos produzem afetação territorial direta, física e funcionalmente identificável. Não se trata apenas de impacto ambiental abstrato, mas de verdadeira



reconfiguração do espaço: terras produtivas, florestas, áreas urbanas, comunidades tradicionais, cursos d'água e referências geográficas passam a ser submersos, deslocados ou funcionalmente alterados.

Itaipu e Belo Monte ilustram essa diferença estrutural em relação à exploração petrolífera marítima. Em Itaipu, a formação do reservatório inundou aproximadamente **1.350 km²**, dos quais cerca de **770 km²¹⁴ em território brasileiro**, atingindo municípios limítrofes, terras agrícolas, áreas de Mata Atlântica e provocando o desaparecimento definitivo do Salto de Sete Quedas. Considerando um campo de futebol padrão de aproximadamente **7.140 m²¹⁵**, a área total inundada por Itaipu corresponde a cerca de **189 mil campos de futebol**; apenas no lado brasileiro, a perda territorial equivale a aproximadamente **108 mil campos de futebol**. Em Belo Monte, a intervenção também produziu transformação territorial intensa: o empreendimento inundou aproximadamente **516 km²¹⁶**, distribuídos sobretudo entre Altamira e Vitória do Xingu, o que corresponde a cerca de **72 mil campos de futebol**, com impactos sobre comunidades ribeirinhas, terras indígenas, pesca, transporte fluvial e reprodução ecológica do rio. **Nessas hipóteses, portanto, há perda física de solo, alteração permanente da paisagem, deslocamento populacional e supressão/redução funcional do território dos entes afetados.**

O mesmo raciocínio, em menor ou maior escala conforme o empreendimento, aplica-se à mineração terrestre. A lavra mineral pressupõe ocupação física do território estadual e municipal, abertura de cavas, instalação de estruturas de beneficiamento, barragens de rejeitos, servidões,

¹⁴ ITAIPU BINACIONAL. **Relatório de sustentabilidade 2013**. 2014. Disponível em: <https://itaipu.gov.br/wp-content/uploads/2024/12/Rel-Sust-2013-4.pdf>. Acesso em: 12 maio 2026.

¹⁵ Para fins de visualização comparativa, adotou-se como parâmetro o campo de futebol de 105 m × 68 m, dimensão recomendada pela FIFA para o campo de jogo, equivalente a 7.140 m² ou 0,00714 km². FIFA. *Football Stadiums Guidelines: pitch dimensions and surrounding areas*. Disponível em: <https://publications.fifa.com/de/football-stadiums-guidelines/technical-guideline/stadium-guidelines/pitch-dimensions-and-surrounding-areas/>. Acesso em: 11 maio 2026.

¹⁶ AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Nota Técnica n.º 129/2009/GEREG/SOF-ANA: Declaração de Reserva de Disponibilidade Hídrica para o aproveitamento hidrelétrico Belo Monte**. Brasília: ANA, 30 set. 2009. Disponível em: https://portal1.snirh.gov.br/arquivos/drdh/NT_UHE_Belo_Monte.pdf. Acesso em: 11 maio 2026. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS; **Licença de Operação n.º 1317/2015: 1ª retificação**. Brasília: IBAMA, 18 jun. 2019. Processo n.º 02001.001848/2006-75. Disponível em: <https://www.norteenergiasa.com.br/media/gallery/docs/licenca-de-operacao-no-1317-2015-primeira-retificacao-usina-hidreletrica-belo-monte.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.



restrições ao uso do solo e impactos ambientais diretamente associados ao local da exploração. Por isso, mineração terrestre e grandes hidrelétricas compartilham uma característica comum: seus impactos ordinários incidem sobre território físico determinado, com perda ou limitação concreta de uso por Estados, Municípios e populações locais.

Essa comparação não pretende negar a relevância dos entes confrontantes na exploração petrolífera marítima, nem afastar a possibilidade de tratamento legislativo diferenciado em seu favor. O ponto é diverso: nas hipóteses de mineração terrestre e de grandes aproveitamentos hidrelétricos, a racionalidade territorial da participação é mais intensa, porque há perda, ocupação ou limitação direta do uso de território físico determinado. Na exploração offshore em águas profundas, embora possam existir ônus logísticos, econômicos, ambientais e operacionais suportados pelos entes mais próximos da atividade, não há supressão física equivalente de território estadual ou municipal.

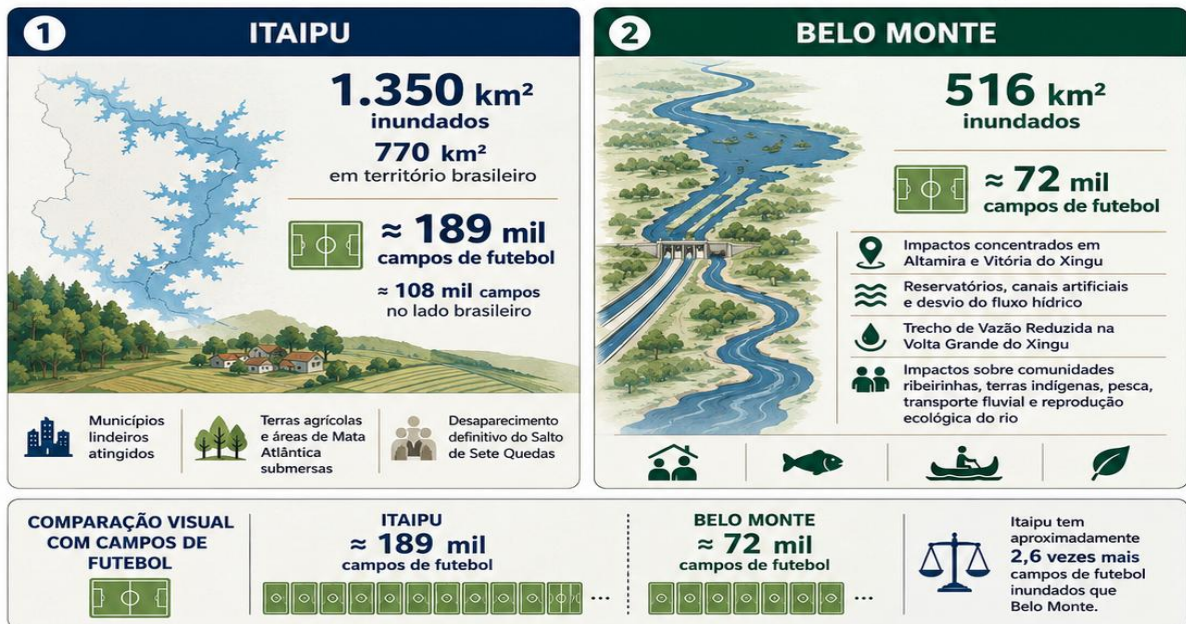
Essa diferença estrutural reforça que, no caso dos royalties marítimos, a confrontação geográfica pode justificar participação diferenciada, mas não reduz a margem de conformação do legislador federal para combinar esse critério com outros parâmetros federativos de rateio.



Figura 2 – Diferença entre afetação territorial direta em hidrelétricas/mineração e exploração petrolífera offshore.

Afetação territorial direta: hidrelétricas e mineração x petróleo marítimo em águas profundas

Grandes hidrelétricas e mineração terrestre produzem perda física e funcional de território; a exploração offshore profunda desenvolve-se em espaço marítimo federal, sem supressão territorial equivalente.



Conclusão: hidrelétricas e mineração terrestre compartilham afetação territorial direta e localizável; a exploração petrolífera marítima em águas profundas apresenta lógica territorial distinta.



3. CONFRONTAÇÃO GEOGRÁFICA, PARTICIPAÇÃO DIFERENCIADA E MARGEM DE CONFORMAÇÃO LEGISLATIVA NO ART. 20, § 1º

A redação do art. 20, § 1º, da Constituição Federal, permeada pela regulamentação internacional, não permite transformar a plataforma continental, o mar territorial e a ZEE em extensão do território estadual confrontante.

Dessa distinção resultam três consequências interpretativas. Primeiro, a exploração petrolífera marítima em águas profundas não ocorre no “respectivo território” dos Estados e Municípios confrontantes, mas em espaços marítimos federais; por isso, confrontação geográfica não se confunde com cessão territorial nem com perda física de território estadual ou municipal. **Segundo**, justamente por se tratar da exploração de bem da União em espaço marítimo federal, a Constituição autorizou que a lei contemplese, mediante critérios gerais e impessoais, entes confrontantes e não confrontantes, sem impedir tratamento diferenciado aos confrontantes em razão dos ônus logísticos, econômicos e operacionais que possam suportar. **Terceiro**, a expressão “nos termos da lei” atribuí ao legislador federal – e não ao texto constitucional em percentuais congelados – a tarefa de equacionar a distribuição das receitas entre os beneficiários. Essa é a razão pela qual o art. 20, § 1º, não constitucionaliza percentuais rígidos ou imutáveis em favor dos entes confrontantes.

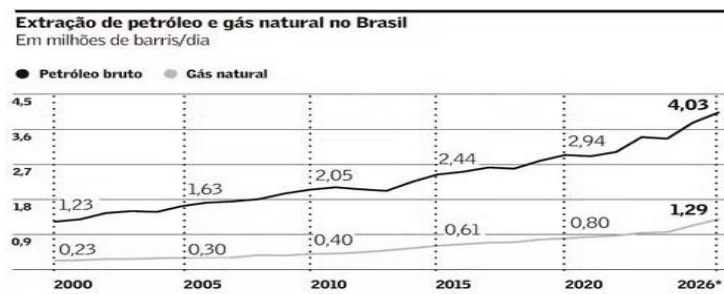
A remissão constitucional à lei pressupõe, naturalmente, uma calibragem racional entre os critérios de repartição. A Lei nº 12.734/2012 realiza essa calibragem sem eliminar a participação diferenciada dos entes confrontantes: apenas redistribui o peso relativo de critérios já existentes no sistema — confrontação, afetação operacional, participação da União e fundos especiais — à luz da nova realidade produtiva, tecnológica e federativa da exploração petrolífera marítima.

Essa calibragem não altera a natureza dos royalties marítimos como participação no resultado da exploração. Apenas reconhece que, dentro dessa categoria, o legislador pode atribuir pesos distintos a critérios diversos, conforme o espaço em que ocorre a exploração e os vínculos econômicos, logísticos e federativos dela decorrentes. Por isso, desde a Lei nº 7.453/1985, o regime dos royalties marítimos combina critérios de confrontação, afetação operacional e distribuição por fundos especiais, sem que essa pluralidade transforme a participação em indenização por dano local individualizado.



O próprio [diagnóstico técnico do Tribunal de Contas da União](#)¹⁷ confirma que os critérios atualmente aplicados à distribuição dos royalties, preservados em razão da decisão cautelar que suspendeu a eficácia das alterações promovidas pela Lei nº 12.734/2012, foram concebidos em contexto produtivo substancialmente diverso. Segundo o Acórdão nº 2.385/2024-Plenário, desde a introdução do critério de confrontação, pela Lei nº 7.453/1985, a realidade fática do setor foi profundamente alterada, seja pelo “afastamento da costa, aumento de profundidade e mudança de localização geográfica”, seja pela magnitude da produção nacional, que em 2022 alcançou 3.900 Mboe/dia, sendo 75% decorrente do pré-sal. **Esse diagnóstico reforça que a exploração petrolífera marítima contemporânea se desenvolve em realidade geográfica, tecnológica e econômica distinta daquela que orientou os critérios originários de confrontação.**

A figura abaixo evidencia a profunda alteração da realidade produtiva do setor petrolífero brasileiro. Entre 2000 e 2026, a extração de petróleo bruto passou de 1,23 milhão para 4,03 milhões de barris/dia, enquanto a produção de gás natural avançou de 0,23 para 1,29 milhão de barris equivalentes/dia. Esse salto de escala confirma que os critérios de repartição concebidos nos anos 1980 passaram a operar sobre realidade econômica substancialmente diversa, legitimando a recalibragem promovida pela Lei nº 12.734/2012.



¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2385/2024 – TCU – Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Processo nº TC 005.361/2023-0. Brasília: TCU, 6 nov. 2024. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2385%2520ANOACORDAO%253A2024/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0. Acesso em: 11 maio 2026.



Fonte: Valor Econômico – 18/05/2026

Isso não significa que os entes confrontantes devam ser tratados de maneira idêntica aos não confrontantes. Tanto o regime anterior quanto a Lei nº 12.734/2012 reconhecem a possibilidade de participação diferenciada dos Estados e Municípios mais diretamente relacionados à exploração marítima. O ponto central, contudo, é que **a confrontação constitui critério legislativo legítimo, mas não exclusivo em termos absolutos**. Tratando-se de exploração de bem da União em espaço marítimo federal, **o legislador pode combinar a confrontação com outros critérios de distribuição, inclusive critérios de natureza redistributiva, intergeracional e nacional**, como os fundos especiais distribuídos segundo o FPE e o FPM.

Em outras palavras, os impactos suportados pelos confrontantes justificam **diferenciação legislativa**, mas não induzem em absoluto à **exclusividade constitucional**. A Lei nº 12.734/2012 preserva a posição diferenciada desses entes, mas impede que a confrontação geográfica seja convertida em critério predominante e praticamente excludente de repartição de uma riqueza nacional explorada a partir de bens federais.

O legislador, portanto, não desborda do art. 20, § 1º, ao combinar a participação diferenciada dos entes confrontantes com critérios federativos mais amplos, como os fundos especiais distribuídos pelo FPE e pelo FPM. **Essa opção é compatível com a natureza nacional e intergeracional da riqueza petrolífera, bem como com o fato de que os efeitos econômicos, logísticos, ambientais e fiscais da cadeia do petróleo — da exploração ao refino, distribuição e consumo — não se esgotam no ente geograficamente confrontante**¹⁸.

¹⁸ Nota Técnica CGPEG/IBAMA nº 05/09: impactos ambientais decorrentes das atividades de perfuração marítima em águas oceânicas. Brasília: IBAMA, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/phocadownload/licenciamento/petroleo-e-gas/notas-tecnicas/2009-05-NT-cgpeg-ibama-aia-perfuracao-em-aguas-profundas.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026;

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Coordenação Geral de Petróleo e Gás. Nota Técnica CGPEG/IBAMA nº 05/09: impactos ambientais decorrentes das atividades de perfuração marítima em águas oceânicas. Brasília: IBAMA, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/phocadownload/licenciamento/petroleo-e-gas/notas-tecnicas/2009-05-NT-cgpeg-ibama-aia-perfuracao-em-aguas-profundas.pdf>. Acesso em: 11 maio 2026.



Trata-se, portanto, de atividade econômica de inequívoca dimensão nacional, incompatível com interpretação que territorialize integralmente receitas decorrentes da exploração de bens pertencentes à União em espaços marítimos federais.

Ademais, o **regime anterior à Lei nº 12.734/2012 já contemplava fundos especiais distribuídos segundo o FPE e o FPM**. O que a lei faz é **rebalancear os percentuais** entre critérios já presentes no sistema – confrontação, afetação por operações de embarque e desembarque, participação da União e fundos especiais – **à luz do novo contexto produtivo, tecnológico, econômico e federativo identificado pelo legislador**, preservando a confrontação como critério relevante, mas afastando sua transformação em critério predominante ou exclusivo de apropriação das receitas marítimas.

Por essa razão, a interpretação do art. 20, § 1º, da Constituição deve harmonizar: (i) a jurisdição federal dos espaços marítimos; (ii) a natureza nacional e intergeracional dos recursos petrolíferos explorados em ambiente marítimo; (iii) a competência normativa, ambiental e administrativa predominante da União; (iv) a inexistência de territorialização estadual da plataforma continental e da ZEE; e (v) a possibilidade constitucional de repartição ampla das receitas decorrentes da exploração de bens pertencentes à União, mediante critérios definidos pelo legislador federal.

4. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL (FPE) – SEGURANÇA JURÍDICA E AUSÊNCIA DE ANOMIA

Não procede eventual alegação de que a utilização do FPE, como critério de distribuição dos recursos destinados aos Estados não confrontantes, produziria insegurança jurídica ou dependeria da edição de nova lei complementar.

A Lei nº 12.734/2012 adotou expressamente o FPE como parâmetro de rateio dos fundos especiais tanto no regime de partilha de produção, mediante a inserção do art. 42-B na Lei nº 12.351/2010, quanto no regime de concessão, por meio das alterações promovidas nos arts. 48, 49 e



50 da Lei nº 9.478/1997. Trata-se, portanto, de opção legislativa expressa, reiterada e operacionalmente definida, voltada à repartição interfederativa das receitas e à promoção do equilíbrio socioeconômico entre os Estados.

Não há, nesse ponto, situação de anomia normativa. O FPE não é critério artificial ou estranho ao sistema constitucional: ele é expressamente referido pela própria Constituição como mecanismo de entrega, pela União, de parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e do imposto sobre produtos industrializados aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 159, I, “a”, da Constituição Federal. Embora a disciplina infraconstitucional de seus critérios de rateio tenha sido objeto de discussão própria no STF, a LC nº 62/1989 continua produzindo efeitos, e o FPE permanece sendo utilizado em leis federais vigentes como parâmetro de distribuição de recursos, a exemplo da [Lei nº 14.017/2020](#), da [Lei nº 14.399/2022](#) e da [Lei Complementar nº 195/2022](#).

Além disso, o debate travado nas ADIs 4917 e conexas não se confunde com a discussão sobre a constitucionalidade dos critérios gerais de rateio do FPE, mas diz respeito à validade da redistribuição dos royalties entre entes confrontantes e não confrontantes. Não se desconhece que este e. STF, em ação própria, declarou a inconstitucionalidade de aspectos da disciplina infraconstitucional do FPE e assinalou a necessidade de nova atuação legislativa pelo Congresso Nacional. Contudo, o próprio STF preservou a eficácia do regime vigente, por razões de segurança jurídica, continuidade institucional e prevenção de grave desorganização financeira dos Estados e do Distrito Federal.

Não há, portanto, anomia normativa nem ausência absoluta de critério operacional de rateio. A eventual inutilização incidental do FPE nesta ação produziria consequências sistêmicas muito superiores ao objeto da controvérsia, pois comprometeria parâmetro constitucional e legal utilizado na repartição de receitas indispensáveis ao equilíbrio fiscal federativo. Por isso, o FPE deve ser reconhecido, enquanto não sobrevier nova disciplina legislativa, como referencial normativo positivado e eficaz, apto a conferir segurança jurídica à implementação da transição prevista na Lei nº 12.734/2012.



5. DA PERSPECTIVA DOS MUNICÍPIOS¹⁹

A perspectiva municipal evidencia, de modo particularmente claro, as distorções produzidas pelo atual modelo de repartição dos royalties e da participação especial decorrentes da exploração petrolífera marítima.

Conforme demonstrado em Nota Técnica elaborada pela Assessoria Econômica da Confederação Nacional de Municípios, os royalties e a participação especial constituem instrumentos fiscais utilizados pelo Estado brasileiro para se apropriar de parcela da renda extraordinária gerada pela extração de recurso natural finito. Não se confundem, portanto, com indenização por danos ambientais ou sociais concretamente sofridos por determinados entes subnacionais.

Essa premissa é relevante porque, na prática, os critérios geográficos atualmente utilizados para distribuir royalties aos entes subnacionais não medem a ocorrência nem a extensão de danos ambientais ou socioeconômicos. A confrontação marítima, em especial, decorre de projeções geográficas sobre a plataforma continental, e não de aferição concreta dos impactos suportados por cada Município. Por isso, como registra a Nota Técnica, a vinculação automática entre confrontação e afetação material produz distorções expressivas, sobretudo na esfera municipal.

O caso historicamente identificado de Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana ilustra essa disfunção. Campos dos Goytacazes, embora não possua instalação de processamento de petróleo em seu território, passou a receber valores muito superiores aos de São Francisco de Itabapoana, Município vizinho e igualmente exposto aos potenciais efeitos ambientais da atividade petrolífera. A diferença decorre essencialmente da geometria das linhas de projeção: enquanto o formato convexo e peninsular da confrontação de Campos faz com que as linhas ortogonais se abram sobre a plataforma continental, ampliando sua área de confrontação, as linhas projetadas a partir de São Francisco de Itabapoana, localizado em uma baía de curvatura côncava, tendem a se fechar, formando área significativamente menor de confrontação. A consequência é uma espécie de “sorte geográfica” que diferencia Municípios litorâneos próximos sem que essa distinção corresponda, necessariamente, a maior ou menor impacto ambiental, social ou econômico.

¹⁹ As informações disponibilizadas nesse capítulo foram extraídas de nota técnica fornecida pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM).



Mesmo sob a perspectiva daqueles que defendem tratamento diferenciado aos entes mais próximos da atividade petrolífera, esse modelo não se mostra adequado. Como observa a literatura econômica analisada pela Nota Técnica da CNM, a proximidade de centros de extração, refino ou logística petrolífera pode gerar ônus, mas também produz bônus econômicos relevantes, como aumento do fluxo de renda local e regional, dinamização da atividade econômica e ampliação da base de arrecadação própria por meio dos instrumentos tributários ordinários. O setor petrolífero, portanto, não impõe apenas custos às regiões em que se instala ou que lhe dão suporte; ele também pode gerar benefícios econômicos independentes do recebimento de royalties.

A radiografia dos repasses municipais de 2025 confirma a inadequação da leitura que opõe, de forma simplista, Municípios “afetados” e “não afetados”. Naquele ano, os Municípios brasileiros receberam aproximadamente R\$ 28,4 bilhões em royalties e participação especial. Desse total, 54% foram distribuídos com base no critério de confrontação, em favor de apenas 42 Municípios; outros 13% foram destinados a 719 Municípios limítrofes aos confrontantes ou integrantes da chamada zona de produção; e 17% foram direcionados a 421 cidades classificadas como “afetadas” por instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, inclusive aquelas com city gates, que em muitos casos também são confrontantes. Além disso, 91 Municípios produtores terrestres receberam cerca de R\$ 291 milhões, valor equivalente a apenas 1% do total. Por fim, aproximadamente R\$ 4,1 bilhões, equivalentes a 15% do total municipal, integraram o fundo especial do petróleo distribuído a todos os Municípios do país segundo os critérios do FPM.

Esses dados revelam que mais da metade das receitas municipais de royalties e participação especial é distribuída por um critério de confrontação com campos petrolíferos em alto-mar, sem correlação necessária com a maior ou menor suscetibilidade do Município aos impactos concretos da atividade petrolífera. Ao mesmo tempo, parcela expressiva dos recursos chega a Municípios classificados como afetados apenas de modo indireto ou reflexo, por fazerem fronteira com entes diretamente enquadrados, integrarem zonas de produção ou possuírem estruturas equiparadas por decisão judicial, como os city gates. A realidade normativa, portanto, é muito mais complexa do que a dicotomia entre Municípios afetados e não afetados: o sistema atual combina múltiplos motivos de enquadramento, muitos deles apenas parcial ou fragilmente relacionados aos impactos efetivos da atividade petrolífera.



As distorções tornam-se ainda mais evidentes quando examinada a distribuição per capita entre Municípios do próprio Estado do Rio de Janeiro. A Nota Técnica aponta que alguns Municípios confrontantes chegam a receber mais de R\$ 20 mil por habitante ao ano, enquanto outros recebem menos de R\$ 200 per capita. O caso de São Gonçalo é particularmente expressivo: em 2025, o município recebeu aproximadamente R\$ 54 por habitante, em contraste com municípios concentradores que alcançam valores centenas de vezes superiores. Mesmo quando consideradas outras receitas no cálculo da disponibilidade fiscal municipal, as diferenças permanecem muito elevadas, chegando a mais de vinte vezes dentro do mesmo Estado.

Tabela – Discrepância de royalties entre municípios do RJ:

	Municípios do RJ	UF	Valor (R\$)	Per Capita
Os ricos	Arraial do Cabo	RJ	13.253.067	4.799
	Saquarema	RJ	2.260.671.348	3.746
	Maricá	RJ	2.061.237.052	9.158
	Carapebus	RJ	52.075.363	0.616
	Quissamã	RJ	1.424.967	8.710
	São João da Barra	RJ	85.980.314	7.388
	Araruama	RJ	17.762.644	7.387
Os pobres	Duque de Caxias	RJ	79.189.590	2.07
	Petrópolis	RJ	6.189.583	57
	São João de Meriti	RJ	6.189.583	9
	Belford Roxo	RJ	6.189.583	9
	Rio de Janeiro	RJ	37.762.485	80
	Nova Iguaçu	RJ	6.600.940	5
	São Gonçalo	RJ	1.437.456	54

A manutenção das regras atuais tende a projetar essas distorções para o futuro em escala ainda maior. A Nota Técnica alerta que a eventual expansão da exploração na Margem Equatorial – especialmente na região da Foz do Amazonas – pode reproduzir, em dimensão ampliada, o padrão de concentração já observado no Sudeste. De acordo com a Nota Técnica, estimativas preliminares da Agência Nacional do Petróleo indicam que as jazidas da região poderiam concentrar até 30 bilhões de barris e alcançar produção de até 1,1 milhão de barris por dia na próxima década. Embora a Margem Equatorial se estenda por mais de 2.200 quilômetros de litoral, as atividades exploratórias atualmente se concentram na Foz do Amazonas, em área de confrontação com o Amapá, Estado com menos de um milhão de habitantes e que tende a ser um dos principais beneficiários das receitas futuras.



A título ilustrativo, caso a produção na Foz do Amazonas alcance 770 mil barris por dia, correspondente a 70% do potencial mínimo estimado para a região, e o petróleo seja negociado a preço médio de US\$ 80, a receita de royalties em futuros contratos de partilha poderia chegar a aproximadamente R\$ 17 bilhões anuais. Pelas regras atualmente aplicáveis, 25% desse montante seriam destinados ao Estado do Amapá e outros 25% aos Municípios confrontantes. Nesse cenário, Municípios de pequeno porte poderiam experimentar crescimento fiscal abrupto e desproporcional. Calçoene, por exemplo, cuja receita total per capita atual seria de aproximadamente R\$ 6,2 mil, poderia alcançar cerca de R\$ 190 mil por habitante ao ano com os royalties, multiplicando em aproximadamente trinta vezes sua disponibilidade fiscal.

Ainda que se admita futuro adensamento populacional e econômico decorrente da atividade petrolífera, a magnitude das cifras projetadas supera, com ampla margem, o que razoavelmente se poderia considerar necessário para enfrentar demandas locais de infraestrutura e serviços públicos. O problema não é negar que Municípios confrontantes ou afetados possam receber parcela relevante das receitas. O ponto é evitar que critérios geométricos de confrontação produzam concentração fiscal extrema, incompatível com a racionalidade federativa, com a eficiência do gasto público e com a própria finalidade de repartição de receitas nacionais decorrentes da exploração de recursos finitos.

A literatura internacional sobre a “maldição dos recursos naturais” e o “paradoxo da abundância” recomenda cautela diante de modelos que concentram receitas extraordinárias em poucos entes, sobretudo quando essas receitas decorrem de recursos não renováveis e tendem a gerar dependência fiscal, baixa diversificação econômica e incentivos inadequados ao planejamento de longo prazo. A situação fiscal e econômica fluminense, marcada por forte dependência das receitas petrolíferas, já oferece alerta relevante. Projetar esse quadro sobre novas fronteiras de exploração, como a Foz do Amazonas, sem revisão das regras de rateio, poderia produzir distorções ainda mais graves em regiões institucionalmente sensíveis e com baixa capacidade de absorção eficiente de volumes tão elevados de recursos.

A Lei nº 12.734/2012 oferece resposta legislativa proporcional a esse problema. Mesmo que seus critérios passem a vigorar, os Municípios confrontantes continuarão a receber parcela expressiva das receitas. No regime de partilha, a participação dos Municípios confrontantes seria reduzida do patamar atual de 25% para 4%, mas, diante da escala projetada de arrecadação, os valores



remanescentes ainda seriam suficientes para enfrentar os desafios locais decorrentes da nova fronteira de exploração.

Sob a ótica municipal, portanto, a controvérsia não se resume a retirar receitas de entes afetados para distribuí-las de forma arbitrária a entes não afetados. O que se discute é a constitucionalidade de um modelo legislativo que busca corrigir distorções evidentes, reduzir concentração fiscal extrema e ampliar a repartição de uma riqueza nacional finita, explorada em espaços marítimos federais, sem eliminar a participação diferenciada dos confrontantes e afetados. A Lei nº 12.734/2012 não rompe a lógica federativa: ao contrário, procura restaurar equilíbrio entre tratamento diferenciado aos entes mais diretamente relacionados à atividade e distribuição mais ampla dos benefícios econômicos decorrentes da exploração de bem pertencente à União.

6. CONCLUSÃO

Por essas razões, a presente controvérsia não deve ser resolvida como se a exploração petrolífera marítima em águas profundas correspondesse à exploração de riqueza situada no território dos Estados confrontantes. A plataforma continental e a ZEE exclusiva não constituem território estadual projetado sob o oceano, mas espaços submetidos a direitos soberanos funcionais do Estado brasileiro, nos termos do direito internacional do mar, cujos recursos naturais foram expressamente atribuídos à União pelo art. 20, V, da Constituição Federal.

A Constituição assegurou aos entes federativos participação ou compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, mas o fez **“nos termos da lei”**. Essa fórmula não é acidental. O texto constitucional não congelou percentuais, não perpetuou critérios de concentração e não converteu a confrontação geográfica em título de apropriação exclusiva de receitas oriundas de bens federais. Ao contrário, atribuiu ao legislador federal a tarefa de calibrar, conforme o contexto histórico, produtivo, tecnológico, econômico e federativo, a distribuição das receitas decorrentes da exploração de riqueza pública nacional.

A Lei nº 12.734/2012 insere-se precisamente nesse espaço de conformação legislativa. Ela não nega a relevância dos entes confrontantes, nem desconsidera os ônus logísticos, econômicos, ambientais e operacionais que possam suportar. Apenas rebalancia percentuais entre critérios já presentes no sistema — confrontação, afetação por operações de embarque e desembarque,



participação da União e fundos especiais — diante de uma realidade profundamente diversa daquela que orientou os critérios originários de repartição: exploração em águas profundas, centralidade da plataforma continental, pré-sal, afastamento da costa, aumento expressivo da arrecadação e dimensão nacional da cadeia econômica do petróleo.

Também não procede a objeção fundada no FPE. O Fundo permanece como referencial normativo positivado, operacional e utilizado pelo legislador federal em múltiplos regimes de repartição de recursos. A discussão sobre eventual aperfeiçoamento de seus critérios gerais de rateio não se confunde com a presente controvérsia, nem autoriza paralisar a transição federativa prevista na Lei nº 12.734/2012, sob pena de deslocar para estas ações debate próprio sobre o regime geral de repartição do Fundo.

Em matéria de royalties marítimos, a Constituição assegura participação; não assegura exclusividade. Garante compensação; não cristaliza percentuais. Reconhece a posição dos entes confrontantes; não transforma a confrontação em domínio patrimonial sobre a plataforma continental ou a ZEE. Tratando-se de riqueza nacional, explorada em espaços marítimos de titularidade e jurisdição federal predominante, e sujeita a efeitos econômicos, ambientais, fiscais e intergeracionais que ultrapassam fronteiras administrativas, é constitucionalmente legítimo que o legislador federal adote modelo distributivo mais amplo, compatível com o equilíbrio federativo e com a redução das desigualdades regionais.

Reitera-se, assim, a manifestação pela **improcedência dos pedidos** e pelo reconhecimento da **constitucionalidade integral da Lei Federal nº 12.734/2012**.

Brasília - DF, 21 de maio de 2026.

Estados que integram o CODESUL

Luciano Borges dos Santos
Procurador-Geral do Estado do Paraná

Eduardo Cunha da Costa
Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul



Marcelo Mendes

Procurador-Geral do Estado de Santa Catarina

Márcio André Batista de Arruda

Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso do Sul

Ana Carolina Ali Garcia

Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul

Confederação Nacional de Municípios (CNM)

Paulo Caliendo

OAB/DF 52.673

Ricardo Hermany

OAB/RS 40692

Demais Estados

Janete Melo d'Albuquerque Lima

Procuradora-Geral do Estado do Acre

Samya Suruagy do Amaral Barros Pacheco

Procuradora-Geral do Estado de Alagoas

Bárbara Camardelli Loi

Procuradora-Geral do Estado da Bahia

Rafael Machado Moraes

Procurador-Geral do Estado do Ceará



Rafael Arruda de Oliveira
Procurador-Geral do Estado de Goiás

Francisco de Assis da Silva Lopes
Procurador-Geral do Estado de Mato Grosso

Carlos Pinna de Assis Junior
Procurador-Geral do Estado de Sergipe

Fábio Murilo Nazar
Procurador-Geral do Estado de Minas Gerais

Rodrigo Lima Maia
Procurador-Geral do Estado da Paraíba

Jax James Garcia Pontes
Procurador-Geral do Estado do Tocantins

Bianca Ferreira Teixeira
Procuradora-Geral do Estado de Pernambuco

Francisco Gomes Pierot Júnior
Procurador-Geral do Estado do Piauí

Antenor Roberto Soares de Medeiros
Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Norte

Thiago Alencar Alves Pereira
Procurador-Geral do Estado de Rondônia



Paulo Luís de Moura Holanda
Procurador-Geral do Estado de Roraima

Denilson Souza dos Reis Almeida
Procurador-Geral do Estado do Maranhão

Diana de Almeida Ramos
Procuradora-Geral do Distrito Federal