

Sob o véu da ignorância, quem ficaria com os royalties do petróleo?

Começemos com uma fábula constitucional, ou, se preferirmos, um experimento mental sobre como organizamos nossas regras.

Imagine que os 26 estados e um Distrito Federal se reunissem para formar uma comunidade nacional. Abririam mão de soberanias isoladas, mas conservariam autonomias políticas, administrativas e financeiras. Também concordariam que certos bens — como o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva — pertenceriam à União, em nome da comunidade nacional. A pergunta difícil viria em seguida: como distribuir as receitas obtidas com a exploração econômica desses recursos?

É aqui que entra John Rawls. Em sua famosa ideia da “posição original”, Rawls propõe um experimento: quais regras escolheríamos para organizar a sociedade se não soubéssemos, antes, qual lugar ocuparíamos nela? Não saberíamos se nasceríamos ricos ou pobres, fortes ou vulneráveis, no centro ou na margem, em uma geração presente ou futura. Sob esse “véu da ignorância”, a escolha das regras deixa de ser um cálculo de vantagem imediata e passa a ser um teste de justiça: que arranjo aceitaríamos se pudssemos terminar em qualquer posição? [1]

Se já começa a faltar o ar ao leitor diante da quantidade de regras que poderiam passar por esse teste, convém tranquilizá-la: neste espaço de atenção, o exercício será bem mais modesto. Interessa-nos apenas uma pergunta: como distribuir os royalties marítimos do petróleo e do gás natural? Por royalties marítimos, refiro-me aqui às receitas devidas pela exploração desses recursos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva — áreas que não pertencem a nenhum estado ou município em particular, mas à União, em nome da comunidade nacional.

O argumento parte de uma ideia intuitiva: vantagens que decorrem do acaso — como a localização geográfica — não devem, por si só, determinar a distribuição de riquezas que pertencem à coletividade.

Circulação da riqueza de exploração marítima

Vamos, então, colocar o véu da ignorância sobre nossos estados e municípios nesse cenário hipotético. Eles sabem que farão parte do mesmo país, mas não sabem onde estarão quando o véu for levantado. Podem estar na Amazônia, nos pampas, no cerrado, no semiárido ou em uma metrópole costeira. Podem ter muitos rios, muitas montanhas, longas praias ou nenhuma saída para o mar. E, sobretudo, podem estar mais próximos ou mais distantes dos poços marítimos de petróleo e gás natural. Antes de saberem qual será sua posição nessa geografia, que regra escolheriam para distribuir os benefícios dessa riqueza?

Freepik



Spacca

Um ponto, porém, precisa ser lembrado: nessa fábula constitucional, o petróleo e o gás natural pertencem à União, não aos estados nem aos municípios. Ao mesmo tempo, a Constituição decidiu que estados e municípios também devem participar dos resultados econômicos dessa exploração. A pergunta, portanto, não é se essa riqueza deve circular pela federação, mas como ela deve circular.

Isso não significa negar que estados e municípios produtores ou confrontantes possam suportar impactos específicos decorrentes da atividade petrolífera, nem que a Constituição tenha reconhecido fundamento próprio para participação no resultado da exploração ou compensação financeira. Também não se ignora que mudanças em regimes de repartição de receitas podem produzir efeitos relevantes sobre planejamento fiscal e orçamentário local.

O ponto é outro: quando a exploração ocorre em áreas marítimas pertencentes à União, muitas vezes distantes da costa e fora do território de qualquer ente subnacional, a questão constitucional decisiva passa a ser de escala, proporcionalidade e desenho federativo.

Divisão do bolo com cuidado

Feita essa ressalva, o exercício é simples. Se a posição territorial é aleatória, é razoável imaginar que os entes subnacionais tenderiam a escolher uma regra que evitasse dois extremos: que alguns recebessem quase tudo e que outros recebessem quase nada. É como no velho exemplo do bolo: quem corta as fatias fica com a última. A tendência, nesse caso, é cortar com mais cuidado. Afinal, ninguém sabe ainda qual pedaço ficará para si.

A [Lei nº 12.734/2012](#) permite visualizar esse contraste entre dois modelos: o regime anterior, mais concentrado nos entes confrontantes, e o modelo previsto pela lei impugnada, que, após o período de transição nela previsto, amplia a participação dos fundos de distribuição destinados aos demais estados e municípios. As tabelas abaixo resumem essa diferença percentual.

À luz desse contraste, a pergunta deixa de ser apenas retórica. Ela ganha atualidade diante da retomada, no Supremo Tribunal Federal, do debate sobre a constitucionalidade da Lei nº 12.734/2012. O tema recoloca uma questão federativa de fundo: quando a exploração ocorre em área marítima pertencente à União, qual critério de distribuição se sustenta melhor em uma comunidade nacional formada por entes territorialmente desiguais?

Diferença entre modelos para divisão de royalties

A diferença entre os dois modelos é expressiva. Antes da Lei nº 12.734/2012, a distribuição dos royalties marítimos seguia uma lógica fortemente concentradora: poucos entes recebiam muito; muitos entes recebiam pouco ou quase nada. Essa não é apenas uma impressão. [Em auditoria operacional recente, o Tribunal de Contas da União](#) apontou “excesso de concentração de recursos em poucos entes subnacionais”, decorrente de critérios “obsoletos e desconexos dos impactos das atividades petrolíferas”. [2]

A lei impugnada tentou reorganizar esse arranjo, preservando participação maior para estados e municípios mais próximos da exploração, mas reduzindo a distância entre essa vantagem territorial e o restante da Federação. Quando a produção ocorre em alto-mar, por vezes a mais de cem ou duzentos quilômetros da costa, a ideia de “confrontação” talvez mereça ser examinada com menor automatismo e maior atenção ao desenho federativo.

A controvérsia não é apenas percentual; é também humana. Estados e municípios não são apenas pessoas jurídicas em disputa por receitas. São formas de organizar escolas, hospitais, estradas, saneamento e proteção social em territórios profundamente desiguais.

Quando uma receita extraordinária e finita permanece represada por longo tempo em um círculo restrito de beneficiários, a escolha distributiva deixa de afetar apenas balanços públicos. Ela também define quais regiões terão meios adicionais para enfrentar carências presentes e quais assistirão, à distância, ao escoamento progressivo de uma riqueza nacional. Em





matéria de petróleo, o tempo não é neutro: cada ano de concentração prolongada reduz a oportunidade de a Federação experimentar, concretamente, o modelo de partilha mais amplo desenhado pelo legislador.

De volta a Rawls: sob o véu da ignorância, sem saber quem seriam depois, qual regra os entes federativos escolheriam? A que prende a maior parte da riqueza a poucos pontos do mapa ou a que reparte melhor os frutos de um bem da União? Se, no escuro, a segunda opção parece mais aceitável, talvez seja porque o mar não tem donos estaduais. A proximidade pode importar, mas não deveria converter a sorte geográfica em destino fiscal da federação.

[1] RAWLS, John. *A theory of justice*. Revised edition. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 1999.

[2] TCU, Acórdão nº 2.385/2024-Plenário, TC 005.361/2023-0.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-05/sob-o-veu-da-ignorancia-quem-ficaria-com-os-royalties-do-petroleo/>