

EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRO RELATORA DA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE N.º 4917

ADI n.º 4917

O ESTADO DA PARAÍBA, na forma do quanto estabelecido na Constituição da República de 1988, artigo 132, combinado com o artigo 12, I, do Código de Processo Civil, por intermédio dos Procuradores do Estado abaixo assinados, vem, perante V.Exa., requerer o seu ingresso no feito na condição de **AMICUS CURIAE**, nos termos do artigo 7º, parágrafo 2º, da Lei n.º 9.868/99, pelas razões que passa a expor:

I - DA LEGITIMIDADE INTERVENTIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
NO JULGAMENTO DA PRESENTE ADI COMO **AMICUS CURIAE**

O art. 7º, § 2º, da Lei n.º 9.868/99, autoriza o Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade a admitir a manifestação de órgãos ou entidades que, dotados da representatividade necessária, possam contribuir para o julgamento de matéria considerada relevante.¹

¹ Lei n.º 9.868/99, art. 7, § 2º O relator, considerando a relevância da matéria e a representatividade dos postulantes, poderá, por despacho irrecorrível, admitir, observado o prazo fixado no parágrafo anterior, a manifestação de outros órgãos ou entidades.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade pugna pela declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei n.º 12.734/2012, que regulou o artigo 20, § 1º, da Constituição da República, disciplinando a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território do ente federado **e NA PLATAFORMA CONTINENTAL, MAR TERRITORIAL OU ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA, bens da União**.

Assim, sendo o Estado da Paraíba um dos entes da Federação que tem direito de receber estes recursos, sua oitiva na presente demanda se reveste de grande relevância, ante o seu flagrante interesse jurídico no julgamento improcedente da ação.

Registre-se que a jurisprudência deste C. STF se firmou nos sentido da possibilidade de intervenção do *amicus curiae*, desde que o pedido de ingresso seja formulado até a inclusão do processo em pauta para julgamento, veja-se:

“Despacho: O Estado de São Paulo requer sua admissão no feito na qualidade de *amicus curiae*, conforme petição de n. 11.748/2012 - STF. A pertinência do tema a ser julgado por este Tribunal com as atribuições institucionais da requerente legitima a sua atuação. Ademais, na sessão do dia 22 de abril de 2009, no julgamento da ADI-AGR n. 4.071 (Rel. Min. Menezes Direito, DJ de 15.10.2009), o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu que os pedidos de ingresso dos *amici curiae* poderão ser formulados

até a inclusão do processo em pauta para julgamento, o que revela a tempestividade deste pedido. Assinalo, por necessário, que, em face de precedentes desta Corte, notadamente daquele firmado na ADI 2.777-QO/SP, o *amicus curiae*, uma vez formalmente admitido no processo de controle abstrato de constitucionalidade, tem o direito de proceder à sustentação oral de suas razões, observado, no que couber, o § 3º do artigo 131 do RISTF, na redação conferida pela Emenda Regimental n. 15/2004. *Ex positis*, admito o ingresso do Estado de São Paulo no feito, na qualidade de *amicus curiae*, na forma do artigo 7º da Lei n. 9.868/99. À Secretaria para que proceda às anotações. Publique-se. Brasília, 11 de dezembro de 2012. Ministro Luiz Fux Relator Documento assinado digitalmente (ADI 4713 MC, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 11/12/2012, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 13/12/2012 PUBLIC 14/12/2012)

Demonstrado, então, o cumprimento dos requisitos legais, bem como a importância da intervenção do Estado da Paraíba no presente feito, deve ser admitido seu ingresso na qualidade de *amicus curiae*, o que ora requer.

Confiando no deferimento do pedido de ingresso no feito, passa a expor as razões que conduzem ao julgamento improcedente dos pedidos da presente ação direta.

II - DO MÉRITO DA DEMANDA

II.1 - DA CORRETA INTERPRETAÇÃO DO ARTIGO 20, § 1º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

A tesa defendida na presente demanda, segundo o seu autor, é a de que o pagamento de royalties e participações especiais insere-se no pacto federativo originário da Constituição de 1988, sendo uma contrapartida ao regime diferenciado do ICMS incidente sobre o petróleo (pago no destino, e não na origem), bem como envolve, por imperativo do art. 20, § 1º, uma compensação pelos ônus ambientais e de demanda por serviços públicos gerados pela exploração desse recurso natural. Há ainda uma tese de menor abrangência, referente à absoluta ilegitimidade da aplicação do novo regime às concessões firmadas anteriormente à promulgação da Lei Federal n. 12.734/2012.

Afirma o autor, outrossim, que o artigo 20, § 1º, da Constituição da República, assegura direito subjetivo aos "Estados produtores" da participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural em bens da União.

Ocorre que a interpretação do artigo 20, § 1º, da Constituição da República, deve ser feita em harmonia com o seu *caput* e incisos do referido artigo.

A cabeça do artigo 20 e seus incisos disciplinam quais são os bens da União, indicando entre eles os recursos

naturais da plataforma continental e da zona econômica, o mar territorial e os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

Por sua vez, o parágrafo 1º do artigo 20, assegura **A** **TODOS OS ESTADOS DA FEDERAÇÃO, ao DISTRITO FEDERAL e A TODOS OS MUNICÍPIOS, nos termos da lei,** a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural e a compensação financeira da exploração.

Essa interpretação é decorrência da aplicação das regras de hermenêutica que ensina que o artigo é a menor porção de uma lei e que guarda as suas características. Assim, a forma correta de interpretar um artigo é concêntrica e não linear, ou seja, deve-se entender que o centro orbital de um artigo é o seu *caput*, tudo o circunstancia: os parágrafos, incisos, alíneas e itens que porventura o integram.

Assim, a interpretação exige certo grau de abstração do intérprete para que, em uma visão espacial mais acurada, compreenda que os parágrafos, por exemplo, são subdivisões do assunto do *caput*, enquanto os incisos são exemplificações do assunto do parágrafo ou do próprio *caput*; já as alíneas são enumerações (quase sempre taxativas) do conteúdo dos parágrafos; e, finalmente, os itens são enumerações do assunto que está na alínea.

Dessa forma, vê-se que o parágrafo 1º do artigo 20, da Constituição Federal, em análise, é uma decorrência do *caput* do mesmo artigo 20 e seus incisos definidores dos bens da União.

Nesse diapasão, o parágrafo 1º do artigo 20 da Carta Magna, garante a todos os Estados, ao Distrito Federal e a todos os Municípios, participação no resultado da exploração do petróleo, gás natural e recursos minerais na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, bens da União, inexistindo razão para se falar em direito subjetivo dos "Estados produtores".

Ademais, a participação no resultado da exploração de recursos caracterizados como bens da União é decorrência da adoção pela Constituição da República do Federalismo Cooperativo ou Solidário.

Assim, a Constituição Federal de 1988 reconhece o Brasil como uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal. E ao se estruturar assim o faz sob o princípio da cooperação, de acordo com os seus artigos 1.º, 18, 23 e 60.

Para dar conta desse modelo federado e cooperativo, a Constituição de 1988 instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados.

Nesse contexto é que a Constituição Federal, após concentrar poderes no ente central, indicando diversos bens como seus, através do *caput* e incisos do artigo 20, tais como a plataforma continental, mar territorial e zona econômica

exclusiva, como forma de cooperação com os outros entes federados, garantiu a eles o resultado da participação na exploração desses bens.

Em nenhum momento a disciplina constitucional da matéria traçou distinções entre os diversos entes públicos, definindo percentuais de participação de cada ente.

Na verdade, a Constituição **assegurou o direito a todos os entes federados** e definiu que a forma da participação nos resultados da exploração de seus bens fosse regulado por lei.

Esse papel foi feito pela norma impugnada que, diferente de normas anteriores regentes da matéria, atendeu ao princípio constitucional do federalismo cooperativo ou solidário, e aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, ao buscar construir uma sociedade livre, justa e **solidária**, garantir o desenvolvimento nacional e **erradicar as desigualdades sociais e regionais** (art. 3º, I, II e III, CRFB/88), estabelecendo uma divisão mais isonômica entre os entes federados na participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural **em bens da União**.

Frise-se, outrossim, que o argumento da Inicial de que Estados ditos produtores podem sofrer riscos ambientais com a exploração do petróleo na plataforma continental do oceano que os banha não é verossímil.

No caso da exploração petrolífera na plataforma continental, é difícil encontrar uma justificativa para a realização da compensação prevista no dispositivo constitucional em referência. Isso porque, a atividade econômica ocorre há muitos quilômetros da costa, muito distante do território desses Estados e Municípios. Nessa hipótese, não há que se falar em perda de parcela do território ou em dano ambiental direto, como ocorre, por exemplo, na construção de usinas hidrelétricas.

Os graves danos ambientais que poderão advir de um acidente na exploração de petróleo na plataforma continental não será de responsabilidade dos Estados ou Municípios nem os atingirão de forma direta e exclusivamente. Um vazamento de petróleo, por exemplo, poderá contaminar uma extensa área do Oceano Atlântico, mas não contaminará direta e exclusivamente o estado ou o município que recebe as embarcações.

Não é por outra razão que o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma: ²***“menos aceitável é que faça jus a uma participação quando a exploração se der na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, que não integram o território”***.

Assim, também sob esse enfoque, não há razões jurídicas para se defender que os Estados e Municípios “produtores” têm o direito constitucionalmente assegurado de receber uma compensação ou participação desproporcionalmente

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Comentários à Constituição brasileira. São Paulo: Saraiva, 1993. V. 1, p. 154.

maior do que os demais Estados e Municípios em razão da produção petrolífera na plataforma continental.

Pelo exposto, analisando detidamente o artigo 20, § 1º da Constituição da República, que é baliza constitucional da matéria, não há o que se falar em inconstitucionalidade dos dispositivos legais impugnados, devendo ser julgados totalmente improcedentes os pedidos da presente ação direta de inconstitucionalidade.

II.2 - DO RISCO DA PRETENSÃO DE UM ENTE FEDERADO DE POSTULAR A INGERÊNCIA DO JUDICIÁRIO NAS ATRIBUIÇÕES DO LEGISLATIVO, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES E O REGIME DEMOCRÁTICO

Como visto, o artigo 20, § 1º, da Constituição da República, outorga à disciplina legal a forma de participação nos resultados dos entes federados no resultado da exploração do petróleo, gás natural e recursos minerais na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Em atenção a essa disciplina constitucional é que o Congresso Nacional editou a norma impugnada, após amplo debate sobre a matéria, exercendo sua função típica de legislador, como representantes do povo, em nosso regime de governo democrático, embargado no princípio da separação de poderes.

Frise-se que a democracia é conceituada pelo mestre Norberto Bobbio da seguinte forma:

³Acredita-se que o conceito de democracia seja um conceito elástico, que se pode puxar de um lado e do outro à vontade. Desde que mundo é mundo, democracia significa governo de todos ou de muitos ou da maioria, contra o governo de um só ou de poucos ou de uma minoria.

Continua mais à frente o autor, ao tocar no contraponto conceitual de democracia:

⁴Não, o conceito de democracia não é um conceito elástico. Na sua contraposição à autocracia é um conceito de contornos precisos. E eu o defino da seguinte forma: **"democrático" é um sistema de poder no qual as decisões coletivas, isto é, as decisões que interessam toda coletividade (grande ou pequena que seja) são tomadas por todos os membros que a compõem.**

No regime que se adota no Brasil, de democracia representativa, as decisões coletivas dos membros da sociedade são tomadas pelos representantes eleitos pelo povo para o Congresso Nacional.

³ BOBBIO, Norberto. Qual socialismo?: Debate sobre uma alternativa. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983. p. 79.

⁴ Ibidem. p. 80.

Com isso o entendimento conceitual de democracia é nítido e pacífico quanto a necessidade do povo estar encabeçando as decisões políticas, determinando o direcionamento a ser adotado pelo poder público.

Assim, não pode um ente federado pretender que o Poder Judiciário adentre na função legislativa, atribuída pela Constituição da República ao Poder Legislativo, sob pena de se ferir a representatividade estatal e a efetivação da vontade popular, contrariando, portanto, o sistema democrático.

Assim, ter-se-ia por indevida a ingerência do Judiciário sobre função legislativa, porque a autonomia para inovar o ordenamento jurídico foi deferida, essencialmente, ao Poder Legislativo, sendo este composto por indivíduos que foram escolhidos por meio do sufrágio universal como representantes do povo, não sendo deferida, evidentemente, tal atribuição a outra esfera de Poder.

Dessa forma, em razão da representação social indireta que o Judiciário exerce, a este órgão realmente não se pode atribuir a função legislativa, pois, as instituições democráticas normatizadoras devem estar em constante contato com a sociedade e a serviço da opinião da maioria do povo brasileiro.

A própria atividade legislativa em si contradiz a própria concepção formal do Poder Judiciário, de forma que a assunção desse papel é dada ao parlamento, que é o órgão

constitucionalmente legitimado para tanto, tendo, inclusive, sua estrutura orgânica constituída para que o exercício de sua função política seja confrontada com as alternativas mais representativas para a sociedade.

Na situação em análise, sendo função do Congresso Nacional estabelecer as regras da forma de participação dos Estados-membros e Municípios no resultado da exploração de recursos minerais em bens da união, não pode o Judiciário adentrar nessa função, em especial porque a norma impugnada, conforme já exposto, não padece de inconstitucionalidade e representa o desejo da maioria da sociedade brasileira, atendendo, inclusive, aos objetivos da nossa República de buscar a redução das desigualdades regionais e uma sociedade justa e solidária.

Nesse sentido, mediante a observância dos valores constitucionais, cabe a norma ora impugnada que passou por todo o processo legislativo, vindo a regularmente compor o sistema jurídico pátrio, fazer as opções entre todas alternativas que melhor aprouver o parlamento, consoante ocorre nas sociedades pluralistas, isso por uma única e simples razão: a norma originada do Legislativo refletirá a vontade geral da sociedade. Desta forma, não se poderá, com fundamento na Constituição, suprimir a política, a regra majoritária e nem o papel do Poder Legislativo, sob pena de contrapor a própria Constituição, que tem como cláusula fundamental o princípio da legalidade.

Nesse diapasão, eventual declaração de invalidade da norma impugnada por este Supremo Tribunal Federal constitui uma verdadeira judicialização das políticas públicas, contrária ao princípio da separação de poderes e ao regime democrático, o que é vedado pela Constituição da República, devendo, também por essas razões, serem julgados improcedentes os pedidos autorais.

II.3 - DA INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEGURANÇA JURÍDICA, DIREITO ADQUIRIDO E ATO JURÍDICO PERFEITO

A petição inicial da presente ação direta também defende a suposta ofensa da norma impugnada à segurança jurídica, ao ato jurídico perfeito e ao direito adquirido.

Ocorre que, conforme bem indica a petição de ingresso do Estado do Rio Grande do Sul como *amicus curiae*, que ora aproveita-se para ratificar todas as razões nela alinhavadas, este C. STF já suprimiu há muito a tese de suposto direito adquirido a regime jurídico.

Ademais, a norma impugnada preservou um sistema de alteração da distribuição progressivo, diferido no tempo, dos percentuais de receita de *royalties* destinados aos Estados "não-produtores", preservando, assim, seus orçamentos futuros e permitindo sua adequação gradual aos ditames desse novo marco regulatório da matéria (vide arts. 49-A e seguintes introduzidos pela Lei 12.374, ora impugnada).

Assim, também não há o que se falar de inconstitucionalidade da norma atacada, por ofensa aos princípios constitucionais do direito adquirido, ato jurídico perfeito e segurança jurídica.

III - DOS PEDIDOS

Por tudo exposto, o **ESTADO DA PARAÍBA** requer, mais uma vez, a sua admissão no feito na qualidade de **AMICUS CURIAE**, com todas as prerrogativas processuais inerentes, bem como o indeferimento dos pedidos da Inicial, com o julgamento improcedente da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Pede deferimento.

Brasília, 26 de março de 2013.

GILBERTO CARNEIRO DA GAMA

Procurador-Geral do Estado da Paraíba

MÔNICA NOBREGA FIGUEIREDO

Procurador-Geral Adjunta do Estado da Paraíba

INALDO ROCHA LEITÃO

Procurador do Estado da Paraíba

LÚCIO LANDIM BATISTA DA COSTA

Procurador do Estado da Paraíba