

Poder Judiciário

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE
4.917 DISTRITO FEDERAL**

RELATORA :MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) :GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE
JANEIRO
INTDO.(A/S) :PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) :CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DECISÃO

*AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI
N. 9.478/1997 E DA LEI N. 12.351/2010 ALTERADOS
PELA LEI . 12.734/2012. MUDANÇAS DAS REGRAS DE
DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES
ESPECIAIS DE ESTADOS E MUNICÍPIOS: ALEGAÇÃO
DE DESOBEDIÊNCIA AO ART 20, § 1º COMBINADO
COM A AL. B DO INC. II DO § 2º DO ART. 155 DA
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÃO
RETROAÇÃO DE EFEITOS DA NOVA LEGISLAÇÃO
EM INOBSERVÂNCIA A ATOS JURÍDICOS PERFEITOS
E AO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.
PLAUBILIDADE JURÍDICA DEMONSTRADA.
EXCEPCIONAL URGÊNCIA CONFIGURADA A IMPOR
DEFERIMENTO CAUTELAR AD REFERENDUM DO
PLENÁRIO.*

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 15.3.2013, pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro contra “as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal n. 12.734/2012 (doc. n. 1). De forma específica, são impugnados os arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012. Nesta ação direta retoma-se a questão do veto à Lei n. 12.734/2012, que foi discutido no MS n. 31.816/DF” (fl. 1) **NOTA[1]**

A ação direta de inconstitucionalidade

2. O Autor afirma ser “a tese central da presente ação direta... 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 de 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” (fl. 5).

3. Explicita-se, na petição inicial da ação, ter sido “a Lei nº 12.734/2012... editada para alterar as bases da repartição das participações governamentais devidas, nos termos da Constituição, aos Estados e Municípios em cujos territórios ocorra a produção de petróleo. Em síntese, o diploma estabelece uma nova forma de rateio das participações, colocando no centro das preocupações, não os entes produtores - como determina a Constituição -, e sim os Estados que (i) não sofrem os impactos e os riscos associados à exploração de petróleo, e (ii) já se beneficiam de uma regra especial quanto à incidência do ICMS. Não fosse suficiente, a lei sequer excepciona expressamente as concessões já celebradas com base na legislação anterior, pelo que seria possível imaginar que o novo regime poderia ser aplicável aos contratos já em curso” (fl. 18).

Na presente ação, o Governador do Estado do Rio de Janeiro põe em questão a validade constitucional dos “arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012”, argumentando que por estes dispositivos teria sido levada a efeito “verdadeira inversão do sistema constitucional de pagamento de royalties e participações especiais, colocando em seu centro os Estados e Municípios não-produtores, cujas receitas serão imediata e progressivamente ampliadas de forma bastante intensa, à custa dos entes produtores” (fl. 21), o que contrariaria o § 1º do art. 20 da Constituição da República.

Segundo o Autor, a Constituição “faz... uma associação direta e inequívoca entre o pagamento da compensação e o fato de haver produção situada no ente. Além da literalidade do dispositivo, a lógica da compensação aos produtores é justificada por diversas razões objetivas, igualmente baseadas na Constituição. ... Embora, o bem pertença à União (CF/88, arts. 20, IX, e 176, caput), sua produção gera uma série de ônus e riscos para os entes locais em cujo território ocorre a exploração. Por conta disso, a Constituição exige que os Estados e Municípios produtores sejam compensados...” (fl.28).

Anota ele, ainda, ter a Constituição estabelecido exceção à regra geral sobre o regime do ICMS sobre operações interestaduais com o petróleo, deslocando a sua incidência do Estado de origem da mercadoria para o Estado de destino (al. b do inc. X do art. 155 da Constituição do Brasil) exatamente para que haja coerência no sistema federativo: “... os Estados produtores, embora não arrecadem o ICMS, devem receber os recursos previstos no art. 20, § 1º. As receitas, assim, se compensam em alguma medida...” (fl. 34).

Aduz o Governador do Estado do Rio de Janeiro que o advento das normas questionadas teria provocado, assim, a “ruptura do próprio equilíbrio federativo”, pois “os Estados não produtores passaram a se beneficiar da arrecadação de ICMS e de uma inusitada compensação por prejuízos que nunca tiveram” (fl. 39).

4. Sustenta também o Autor que, “mesmo que se viesse a considerar válido o novo regime de partilha dos royalties ... seria manifestamente inconstitucional que se pretendesse aplicar essas novas regras às concessões instituídas com base na legislação anteriormente vigente” (fl. 40).

O fundamento de tal consideração estaria na garantia constitucional do respeito ao direito adquirido: “no caso, o direito adquirido às participações atreladas às concessões já celebradas, constituído nos termos das regras vigentes ao tempo da celebração. Em segundo lugar - e ainda que não se quisesse reconhecer a existência de um direito adquirido da hipótese - a mesma conclusão decorre igualmente da incidência da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e da boa-fé objetiva” (fl. 40).

Por isso o Autor argumenta que, “na eventualidade de que não venham a ser declarados inconstitucionais em si mesmos - na linha do que se expôs na primeira parte da presente ação -, é perfeitamente possível interpretar os referidos dispositivos de forma a, pelo menos, excluir-se a possibilidade de que incidam sobre as concessões celebradas na vigência da legislação anterior. Em rigor, essa é a interpretação menos inconstitucional que se lhes pode emprestar e revela-se perfeitamente compatível com a sua literalidade” (fl. 46).

5. Requer suspensão cautelar “imediate do diploma impugnado, nos termos do art. 10, §3º, da lei n. 9.868/99, o que pede seja feito monocraticamente, ad referendum do Plenário, tendo em vista a excepcional urgência envolvida na questão. A magnitude dos danos causados pela incidência (inclusive retroativa) das disposições impugnadas

simplesmente não admite que se aguarde o trâmite normal das ações diretas de inconstitucionalidade. Por outro lado, não haverá nenhum prejuízo irreparável na manutenção provisória do atual status quo, estabelecido há décadas” (fl. 50).

Requer também a intimação da Presidente da República e do Congresso Nacional. E remessa subsequente do processo à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República.

6. No mérito, pede “*a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, todos com a redação dada pela Lei Federal n. 12.734/2012*” e reitera “*o pedido eventual de declaração de inconstitucionalidade, também, da Medida Provisória n. 592/2012, caso se entenda encontrar-se ela vigente. Por fim, e também por eventualidade, caso não se entenda viável a declaração de inconstitucionalidade postulado, o requerente pede que seja reconhecida a invalidade da aplicação das novas regras de distribuição às concessões celebradas na vigência da legislação anterior*” (fls.50/51).

7. Distribuídos, os autos vieram-me conclusos em 15.3.2013.

8. Examinados os elementos havidos nos autos, **decido sobre o requerimento de Medida cautelar**, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanaram as normas questionadas da Lei n. 9.478/1997 alteradas pela Lei n. 12.734/2012, em razão da urgência qualificada verificada na espécie.

A urgência qualificada no caso a impor exame e decisão sobre a medida cautelar requerida

9. Examino o requerimento de medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; 50, § 2º; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei n. 9.478/97, alterados pela Lei n. 12.734/2012, até o julgamento de mérito da presente ação, em razão da qualificada urgência alegada e demonstrada pelo Autor.

É a comprovação desta urgência qualificada que impede o aguardo de sessão previamente agendada para o exame da cautelar requerida, pelo Plenário deste Supremo Tribunal, em regular processamento das fases da presente ação.

A alegada urgência pode ser fácil e claramente demonstrada pela possibilidade ou probabilidade de imediata aplicação das novas regras no cálculo e na entrega dos valores devidos a Estados Federados e Municípios e com os quais contam essas pessoas políticas para o desempenho de suas atividades e para a prestação dos serviços que lhes são constitucionalmente cometidos.

10. Embora não expresso na peça inicial, tem-se desde a previsão do art. 8º da Lei n. 7990/1989, alterada pela Lei n. 8001/1990, que “o pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo,

do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal”.

A Lei n. 9.478/1997 trouxe comando normativo expresso sobre o pagamento de royalties, em seu art. 47:

“Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural”.

Em 1998, o Decreto 2.705 definiu, em seu art. 11:

*“Art 11. Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão **pagos mensalmente**, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções.”*

A previsão legal quanto à periodicidade do pagamento e a necessidade de se conferir certeza às diferentes pessoas da Administração Pública da União, dos Estados e dos Municípios quanto aos efeitos das normas e aos comportamentos a serem adotados, os valores a serem entregues e a quem, segundo quais regras jurídicas, qualifica a urgência do exame e da decisão sobre a medida cautelar suspensiva dos efeitos dos dispositivos legais promulgados em 15.3.2013.

11. A controvérsia jurídica instaurada sobre a matéria antecede a promulgação dos dispositivos impugnados.

Como realça o Autor da presente ação, “... logo após a descoberta das reservas do pré-sal, pediu-se ao Estado do Rio de Janeiro que se conformasse em abrir mão de parte da receita a que fazia jus, nos termos da legislação em vigor. Somente em relação ao pré-sal, dizia-se. Aos poucos, no entanto, foi-se tentando introduzir legislação para afetar também a participação dos Estados produtores em áreas situadas fora do pré-sal. E, já agora, não pretendem respeitar sequer as receitas referentes a concessões firmadas há anos” (fl. 19).

A matéria referente ao pagamento de compensação aos Estados Federados e aos Municípios pela exploração de petróleo e gás natural em seus respectivos territórios data dos primórdios daquelas atividades exploradoras (Lei n. 1004/1953, em especial em seu art. 27).

A exploração marítima do petróleo determinou, em 1985, a mudança das normas referentes àqueles pagamentos (Lei n. 7.453), prevenindo-se, então, compensação às pessoas federadas quando o óleo ou o gás natural fossem extraídos de plataforma continental. Os valores passaram a ser devidos a Estados e Municípios confrontantes com os poços produtores.

Em 1988, ganhou estatutura constitucional o direito dos Estados e Municípios à participação nos resultados 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 por essa exploração.

A questão tem a seriedade própria dos grandes temas federativos.

12. A extraordinária urgência demandada para o exame da cautelar, na espécie em foco, é realçada pelo Autor na petição apresentada, na qual faz constar valores vultosos e imprescindíveis para o prosseguimento dos serviços públicos essenciais estaduais e dos Municípios situados no Estado do Rio de Janeiro e que seriam desidratados com a aplicação imediata do novo regramento.

Estados e Municípios planejaram e orçaram seus desempenhos segundo as normas antes vigentes, sem a alteração advinda com a promulgação das normas inicialmente vetadas.

Com a superação dos vetos apostos pela Presidente da República ao Projeto de Lei votado pelo Congresso Nacional, foram promulgadas e publicadas as novas normas em 15.3.2013, mesma data em que ocorreu o ajuizamento da presente ação.

A gravidade dos efeitos imediatos das regras questionadas fica patenteada pela afirmativa do Governador do Estado de que “as vinculações orçamentárias fariam com que, em 2013, restassem apenas R\$ 300 milhões disponíveis para custeio de diversos programas sociais. O equilíbrio das contas estaduais estaria severamente ameaçado, assim como a capacidade do Estado de honrar seus compromissos constitucionais, legais e contratuais...” (fl. 49).

13. Esses reflexos relevantes e irreparáveis, pela eficácia que os repasses minorados produziram e que seriam baseados na nova legislação, exigem a imediata manifestação deste Supremo Tribunal em ação de controle concentrado de constitucionalidade, com a dispensa da prévia requisição de informação aos órgãos dos quais emanaram os dispositivos legais impugnados.

14. Anote-se que a presente ação foi ajuizada em 15.3.2013, sexta-feira (recibo de petição eletrônica - doc. 0), quase simultaneamente às petições de Ação Direta de Inconstitucionalidade ns. 4916, 4918 e 4920, todas apresentadas na mesma data e cuidando do mesmo tema, diferenças pequenas, relativas apenas aos pedidos formulados em cada qual.

A demonstração pelo Autor desta ação das sérias consequências financeiras e sociais produzidas pelas novas normas obriga o exame e a conclusão imediata sobre

o requerimento de suspensão dos efeitos das regras impugnadas, ainda em sede e de natureza acauteladora e precária, como próprio destas medidas.

Os gravames apontados pelo Autor são comprovados pela formulação dos novos cálculos para os pagamentos mensais a serem efetuados se se mantiver o quadro atual.

15. Também a reiteração do requerimento de pronto exame da medida cautelar nas Ações Direta de Inconstitucionalidade ns. 4916, 4918 e 4920 leva-me a adotar a providência judicial excepcional de examiná-lo e decidir de imediato, monocraticamente e *ad referendum* do Plenário, na forma de precedentes deste Supremo Tribunal.

Situações como a presente, nas quais a urgência da providência requerida cautelarmente e a objetiva configuração de instabilidade jurídica, financeira e política advindas ficam objetivamente demonstradas se se mantiverem os efeitos das normas questionadas, têm sido acentuadas em casos nos quais - como se tem na espécie - a medida cautelar poderia não produzir sua plena utilidade e o seguro afastamento dos riscos demonstrados e iminentes sem a suspensão imediata dos efeitos das normas, tudo a impor ao Ministro Relator tomada de decisão imediata - reitere-se - *ad referendum* do Plenário.

Como afirmado, em caso análogo, pelo Ministro Menezes Direito, “... em vista (da) proximidade do prazo previsto no art. 7º da Lei Estadual impugnada... e a impossibilidade de submeter o feito a tempo para apreciação do Plenário, *aprecio, excepcionalmente, a medida cautelar pleiteada*” (Adin 4232 - Rel. Ministro Menezes Direito).

16. Anoto, ainda, que a pouca ortodoxia da apreciação monocrática, pelo Relator, da cautelar requerida em ação direta de inconstitucionalidade deve-se, exclusivamente, à excepcionalidade da situação e aos riscos decorrentes do aguardo da providência pela instância natural deste Supremo Tribunal, qual seja, o seu Plenário, até a sessão em que o processo vier a ser apregoadado para apreciação, ainda que em regime de prioridade e urgência, porque os cálculos e pagamentos dos valores segundo as regras legais referentes aos royalties e das participações das entidades federadas nos recursos em questão são feitos mensalmente.

Observe, ainda, que, conquanto não seja o que comumente ocorre, a adoção desse comportamento judicial - decisão monocrática quanto à cautelar - não é inédita, como se pode verificar, por exemplo, do que decidido na ADI 4307-MC, de que sou relatora, na ADI 2.849-MC (Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 3.4.2003), na ADI 4.232-MC (Rel. Ministro Menezes Direito, DJe 22.5.2009), na ADI 1.899-7-MC (Rel. O Ministro Carlos Velloso), na ADI 4190-MC (Rel. o Ministro Celso de Mello), na ADPF n. 172 (Rel. o Ministro Marco Aurélio), nas quais concluíram os Ministros Relatores configurada **situação de excepcional urgência**, como se tem na presente ação direta de inconstitucionalidade, pelo que a apreciação e a decisão do requerimento de medida cautelar, suspensiva dos efeitos dos atos impugnados, não poderiam ser postergadas.

17. Na presente ação direta de inconstitucionalidade, o Autor afirma ter sido desobedecido o princípio federativo ao se estatuírem as novas regras que alteraram os critérios de fixação de valores a serem pagos aos Estados e Municípios, em cujos territórios se tenha a exploração de petróleo ou cuja área marítima seja confrontante com o território da pessoa política.

Na argumentação do Autor, a atuação do poder legislativo nacional - possível na matéria e para o caso - teria inobservado os limites constitucionais: a) ao determinar critérios determinantes de compensação a todos os Estado e Municípios, sem considerar a natureza indenizatória dos *royalties*, do que decorre que aquele que não sofre danos não tem direito a receber para permanecer indene (não há o que indenizar); b) retirando dos Estados e Municípios recebedores, por direito - segundo alegação posta na peça inicial da ação -, valores que lhes são devidos para serem repassados a quem não dispõe do direito constitucional a esse recebimento; c) ao provocar ou permitir o enfraquecimento de algumas entidades federadas em benefício de outras, em afronta às normas constitucionais (máxime ao regime fixado a partir das balizas definidas nos arts. 20, § 1º e al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição), o que agrediria o princípio federativo, em sua formulação constitucional, não podendo ele ser alterado pelo legislador ordinário; d) ao definir a retroação dos efeitos das regras expressas no diploma legal, exigindo-se a sua aplicação aos ajustes e concessões levadas a efeito sob a égide de normas antes vigentes, afrontaria os princípios do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da segurança jurídica, pelo que também por isso não poderiam as normas impugnadas prevalecer; e) também teriam sido atingidos os princípios constitucionais da responsabilidade fiscal, do equilíbrio orçamentário e da boa-fé objetiva.

18. As razões expostas na petição inicial, fundadas na jurisprudência deste Supremo Tribunal, denotam a densa plausibilidade da alegada inconstitucionalidade de algumas das novas regras legais, especialmente aquelas promulgadas em 15.3.2013, modificando-se critérios de pagamento de *royalties* e de participações dos Estados e dos Municípios “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”.

Do modelo federativo e do pagamento das participações e da compensação das pessoas da federação (§ 1º do art. 20 e al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição do Brasil)

19. Dispõem o § 1º do art. 20 e a al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição do Brasil, alegados pelo Autor como normas constitucionais interpretadas sistemicamente e que teriam sido descumpridas pelas regras legais questionadas na presente ação:

“Art. 20 - São bens da União:

...
§ 1º - 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”.

“Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

...
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

...
X - não incidirá:

...
b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica;”.

20. Nas palavras do Autor, as normas legais que, em contrariedade ao que se extrai da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais acima transcritos, restringem a autonomia financeira de algumas entidades federadas, subtraindo delas valores compensatórios decorrentes de danos suportados pela exploração do petróleo, para beneficiar outras pessoas federadas, sem respeito ao que estatuído pela Constituição, desborda da competência legislativa válida e incide em desobediência a princípios fundamentais, no caso, o da Federação e seus conseqüentes.

21. O § 1º do art. 20 da Constituição brasileira compõe-se com outras normas que delineiam o modelo federativo adotado, garantindo-se a autonomia das entidades federadas, dotadas de competências próprias e recursos correspondentes às atribuições que lhes são definidas.

A autonomia das entidades federadas é o sinal federativo constitucionalmente fixado. Sem autonomia não há federação. E a autonomia é espaço próprio de competências sob favoráveis condições jurídicas, políticas e financeiras garantidas para o desempenho dos serviços públicos atribuídos a cada qual das entidades.

O debate legislativo, a impor novo modelo definidor de critérios para a fixação e distribuição de recursos referentes à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou de compensação financeira por essa exploração, parece ter tido como causa a fragilidade e a necessidade financeira das entidades federadas, Estados, Distrito Federal e Municípios.

No afã de obter mais recursos, os parlamentares encaminharam-se para solução que é de sua competência (formulação da lei mencionada no § 1º do art. 20 da Constituição), alterando o modelo de distribuição dos recursos ali previstos para destinar pagamentos a outras pessoas federadas que não apenas aquelas até agora aquinhoadas.

Legislar é direito-dever do Congresso Nacional. Mas também é seu dever-direito ater-se aos comandos constitucionais.

O que se há de examinar e decidir, cautelarmente neste passo, é se, ao desempenhar a sua competência legislativa, o Congresso Nacional, analisando e deliberando sobre a matéria, em especial quanto aos pontos inicialmente vetados pela Presidenta da República às normas propostas pelos parlamentares, no projeto que se tornou a Lei n. 12.734/2012, teria atuado em desconformidade com a Constituição.

22. Insista-se: neste juízo acautelatório, a análise e a conclusão não de se direcionar pela plausibilidade jurídica e pela relevância dos fundamentos apresentados para decisão que se imponha, para evitar prejuízo irreparável para os cidadãos, pelos quais são diretamente responsáveis as entidades federadas que se afirmam contrariadas em seus respectivos direitos pelas normas promulgadas.

23. Não se desconhecem as combalidas condições financeiras de boa parte das entidades estaduais e municipais. No exercício legítimo de suas tarefas, os parlamentares responsabilizam-se e buscam soluções para permitir a todas as entidades o desempenho competente de suas atribuições, para o que dependem de recursos. Esses parecem ser cada vez mais necessários. E cada vez mais parcos às demandas sociais.

A legitimidade e a dificuldade desta tarefa parlamentar não estão em jogo, nem são depreciadas. Ao contrário: é de se reconhecer não ser ofício fácil nem desimportante o do Congresso Nacional, mais ainda em quadro de tal complexidade.

Entretanto, o exame jurídico da questão posta atém-se ao cuidado constitucional da atividade legislativa desenvolvida e à compatibilidade das regras votadas (após terem sido vetadas por inconstitucionalidade pela Presidente da República) com a Constituição da República.

Para tanto, há de se considerar a advertência de Raul Machado Horta, segundo o qual *“A Constituição de 1988 promoveu a reconstrução do federalismo brasileiro, estabelecendo a relação entre a Federação e os princípios e regras que individualizam essa forma de Estado no conjunto das formas políticas. Esse processo de reconstrução envolveu o abandono do modelo fixado na Constituição Federal de 1967 e na Emenda n. 1 de 1969, as quais, sob a inspiração do autoritarismo político, concentraram na União a sede praticamente exclusiva da legislação e dos recursos tributários, relegando Estados e Municípios a situação de meros caudatários da União. As relações de subordinação adquiriram predominância no federalismo constitucional de 1967 e 1969 e esse período, que perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, assinalou a crise mais profunda do federalismo brasileiro... O constituinte de*

1988 teve a consciência da crise do federalismo e se empenhou na retomada dos fundamentos definidores do Estado Federal. É nesse retorno às fontes republicanas do federalismo constitucional que reside a relevante tarefa de reconstrução do federalismo, mérito inegável da Constituição de 1988” (HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p.522).

24. Nos primeiros anos da Federação brasileira, Ruy Barbosa acentuava a necessidade de se evitar *“a direção contrária aos descomedimentos da forma federativa”*. Segundo aquele jurista, *“... a discriminação dos poderes locais e federais, em matéria de rendas, não é no sentido de alargar a ação dos Estados que se pronunciam as tendências novas da opinião. Em face da experiência... não é em desenvolver a ação independente destes que cogitam os economistas empenhados no exame do problema”* (BARBOSA, Ruy - Comentários à Constituição Federal Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1932, v. I, p. 66).

Para recuperar o federalismo republicano, a que se referia Raul Machado Horta, evitando-se o descomedimento federativo, mencionado por Ruy Barbosa, a Constituição de 1988 traçou, para além das linhas de princípios fundamentais da forma de Estado, as regras próprias do modelo, aí incluídas aquelas garantidoras do regime financeiro, a direcionar o legislador.

Traçou-se modelo federativo como forma de Estado capacitado a realizar as pluralidades locais na unidade nacional; todas as entidades se entendendo para o bem dos cidadãos. O desentendimento federativo, cujo ápice é a denominada *“guerra fiscal”*, é o desacerto do modelo.

25. E é nesse ponto que se tem o quadro posto na ação em exame.

Algumas entidades federadas – Estados e Municípios –, em cujo território se tenha a exploração de petróleo ou gás natural ou que seja confrontante com área de exploração foram resguardadas constitucionalmente na participação dos recursos decorrentes daquela atividade.

O disposto no § 1º do art. 20 da Constituição brasileira definiu direito público subjetivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios à 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.

Afirma-se direito público subjetivo constitucionalmente definido pelo uso da locução inicial da regra *“é assegurada... participação ... ou compensação...”*.

26. É certo que a regra do § 1º do art. 20 contém-se em norma de eficácia limitada, pelo aproveitamento constitucional da expressão *“nos termos da lei”*. Esse o norte doutrinário afirmado, por exemplo, por José Afonso da Silva, o qual, em comentários ao dispositivo, anota ser *“regra, pois, de eficácia limitada e aplicabilidade*

dependente de lei...” (SILVA, José Afonso da - Comentário contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 258).

Daí a superveniência de legislação (Lei n. 9.478/1997), que cuidou da matéria constitucionalizada (no plano infraconstitucional era objeto de legislação anterior, desde 1953), segundo o regramento posto na Constituição de 1988.

Seja afirmado que a circunstância de o direito ser exercido “*nos termos da lei*”, como se tem no § 1º do art. 20 da Constituição, não o debilita.

Mesmo no art. 5º da Constituição da República, na qual se listam alguns dos direitos fundamentais das pessoas, se tem remissão à lei.

O que se há de interpretar é que o direito foi constitucionalmente estabelecido, disso não se podendo desconhecer ou ignorar. A forma do seu exercício, seus termos e condições é que se conferiu ao legislador. Entretanto, não se acanha ou se aniquila direito constitucionalmente estatuído, embora por igual não se desconheça a legitimidade da ação do legislador para traçar a forma de seu exercício.

Assim, o Estado e o Município, em cujo território se tenha exploração de petróleo ou de gás natural ou que seja confrontante com área marítima na qual se dê esta atividade (em plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva), titulariza o direito assegurado na regra constitucional.

Nesta linha a observação de Célio Borjá, em parecer anexado aos autos eletrônicos da ação, segundo o qual “*o artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição, localiza a exploração do petróleo e do gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva*”. Não se cuida de mera justaposição de áreas, mas de projeção geográfica e geoeconômica da superfície do território estadual em qualquer sítio ou profundidade do solo e subsolo marinhos, e que com ele estejam em relação de contiguidade, ou, nas palavras do artigo 20, do Decreto n. 1, de 11 de janeiro de 1991, ‘*como confrontantes com poços produtores (os Estados e Municípios) contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha da plataforma continental, onde estiverem situados os poços (art. 20, caput)*’. A confrontação é que qualifica Estados e Municípios como produtores, uma vez que, na sua área geoeconômica, se localizem três ou mais instalações industriais de processamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural e de apoio à produção e escoamento desses produtos - portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios; oleodutos e gasodutos. Os municípios contíguos a esses e os que sofrem as consequências sociais e econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural constitucional, na área geoeconômica, zona limítrofe à produção (decreto n. 1, cit., art. 20, § 2º). Essas regras explicam a participação e a compensação financeira a que alude o parágrafo 1º, do artigo 20 da Constituição, concedida a Estados e Municípios que se vinculam ao processo produtivo como associados do empreendimento levado a cabo em áreas por eles jurisdicionadas e pela União (superfície terrestre, ou solo e subsolo marinhos).”

27. Essa mesma razão constitucional, que conduziu a legislação agora alterada pelas normas questionadas, levou a Presidenta da República a vetar os dispositivos quando votados, inicialmente, pelo Congresso Nacional:

“Razões dos vetos

“O texto proposto é inconstitucional, pois conflita diretamente com as disposições previstas no art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição, ao obrigar os Estados e Municípios a renunciarem a direito constitucional originário para participar da distribuição do Fundo Especial destinado a todos os entes federados. Adicionalmente, ao prever opções sucessivas entre as receitas compensatórias e aquelas decorrentes do Fundo Especial, a implementação da sistemática prevista no projeto se torna inaplicável, visto que a opção de cada um dos entes federados impactará nos fatores que condicionam as decisões dos demais.

...

A imposição de limites máximos para o recebimento de valores referentes aos royalties viola o disposto no § 1º do art. 20 da Constituição. A compensação financeira aos municípios produtores, confrontantes ou afetados deve guardar equivalência com o impacto decorrente da produção e da exploração de petróleo e gás natural. Ao determinar um teto de receita, os dispositivos desvirtuam tal sistemática constitucional de proporcionalidade entre a exploração e a compensação. Além disso, ao adotar como critério para a definição dos limites o ano de 2011, o projeto impõe tratamento não isonômico entre municípios produtores.

...

Não há justificativa constitucional para o pagamento de compensações financeiras aos municípios que sediem pontos de entrega de gás natural. O pagamento de royalties aos municípios que abrigam as instalações de embarque e desembarque se justifica pelo impacto decorrente de sua exploração sobre o território de tais municípios, o que não se verifica em relação aos pontos de entrega de gás natural. Por outro lado, a disputa pelos novos pontos de entrega em face da hipótese proposta de pagamento de royalties, afastaria a utilização de critérios técnicos e econômicos para a definição de sua localização.

...

As novas regras de distribuição dos royalties previstas no art. 3º do projeto, ao não ressaltar sua aplicação aos contratos já em vigor, violam frontalmente o disposto no inciso XXXVI do art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição.

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...” (grifos nossos)

Reconheceu-se, pois, desde a primeira votação no Congresso Nacional do projeto de lei, que se veio a converter na Lei n. 12.12.734/2012, com os novos dispositivos, cujos vetos foram superados e promulgados em 15.3.2013, o reconhecimento a) da inconstitucionalidade dos dispositivos deliberados pela Casa Legislativa por confrontar o § 1º do art. 20 e o inc. XXXVI do art. 5º da Constituição do Brasil; b) decorrência daquela nódoa contrária ao direito, a imperiosidade de impedimento do ingresso das regras no cenário jurídico.

Superados os vetos, pretende o Autor da presente ação seja restabelecido o direito constitucionalmente assegurado às entidades estaduais e municipais, contempladas pela descrição do § 1º do art. 20 da Constituição, o afastamento dos efeitos jurídicos das normas modificadoras do regime antes vigente, que, assim, persistiria por enquanto.

28. Razão de direito assiste ao Autor.

Pelo menos em sede acauteladora, a plausibilidade dos fundamentos apresentados, que põem no centro da discussão processual a eficácia do princípio federativo e as regras do modelo constitucionalmente adotadas, conduz ao deferimento da medida cautelar requerida.

A dicção do § 1º do art. 20 da Constituição Brasileira define os titulares do direito à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

O direito das entidades federadas, Estados e Municípios, constitucionalmente assegurado, decorre de sua condição territorial e dos ônus que têm de suportar ou empreender pela sua geografia e, firmado nesta situação, assumir em sua geoeconomia, decorrentes daquela exploração. Daí a garantia constitucional de que participam no resultado ou compensam-se pela exploração de petróleo ou gás natural.

Como observado por Célio Borja, no parecer antes mencionado, “a Constituição não partilha participação na produção nem compensação financeira a Estados e Municípios de cujos territórios o petróleo e o gás não são extraídos

ou que não se delimitam geograficamente com as áreas exploradas, nem concorrem operacionalmente para a produção, porque ... esses direitos federativos são territoriais e decorrem de confrontação com as jazidas exploradas. A inexistência dessas vinculações topográficas, produtivas e operacionais exclui Estados e Municípios da participação no resultado da exploração e na compensação financeira” (fl. 10 do parecer).

29. A alteração legislativa promovida, a aquinhoar Estados e Municípios não ajustados nas condições territoriais constitucionalmente descritas, com participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural ou com valores compensatórios, mostra-se dissonante da norma constitucional apontada como paradigma.

Note-se que o recebimento de valores pelos Estados e Municípios contemplados pelas regras legislativas questionadas corresponde à perda financeira e jurídica - pois de direito se cuida, segundo alega o Autor, em questão a ser resolvida em julgamento de mérito da presente ação - daqueles que se põem como titulares do direito previsto no § 1º do art. 20 da Constituição brasileira.

30. Também merece relevo a assertiva do Autor de que, sistema jurídico como é a Constituição, a sua interpretação impõe o cuidado integral e o sentido completo a ser acolhido na interpretação de suas normas.

A participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou compensação financeira por essa exploração acomoda-se a modelo tributário, que fixa orientação diversa para Estados titulares desse direito (previsto no § 1º do art. 20) e para aqueles que com tais recursos não podem contar.

Daí a norma da al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição, segundo a qual não incidirá ICMS sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados e energia elétrica. Vale dizer, orienta-se a hipótese de incidência tributária segundo o destino e não a origem do produto tributado, exatamente para se acomodar o regime de finanças na Federação.

A alteração das regras relativas ao regime de participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural ou da compensação pela exploração, sem mudança constitucional do sistema tributário, importa em desequilibrar o tão frágil equilíbrio federativo nacional e em desajustar, mais ainda, o regime financeiro das pessoas federadas sem atenção aos princípios e às regras que delineiam a forma de Estado adotada constitucionalmente.

Como ensina Carlos Maximiliano, “quando o estatuto fundamental define as circunstâncias em que um direito pode ser exercido... esta especificação importa proibir, implicitamente, qualquer interferência legislativa para sujeitar o exercício do direito a condições novas ou estender a outros casos a penalidade... Quando as palavras forem suscetíveis de duas interpretações, uma estrita, outra ampla, adotar-se-á aquela que for mais consentânea com o fim transparente da norma positiva” (MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988, os. 313/14).

Na espécie em exame, a Constituição estabeleceu normas que se ajustam, coordenam-se, completam-se com finalidade clara de garantir a participação de Estados e Municípios em situação geográfica definida ou compensá-los pelos ônus decorrentes de sua situação.

O enfraquecimento dos direitos de algumas entidades federadas não fortalece a federação; compromete-a em seu todo.

E se uma vez se desobedece a Constituição em nome de uma necessidade, outra poderá ser a inobservância de amanhã em nome de outra. Até o dia em que não haverá mais Constituição.

O direito de Estados e Municípios, a ser exercido nos termos da lei, não pode ser porta de entrada para o seu amesquinamento pelo legislador, não se podendo permitir seja esse direito constitucionalmente estabelecido mais formal que real, ainda que o objetivo tenha sido o de angariar novos recursos às demais entidades federadas, igualmente necessitadas de novos aportes para fazer face às demandas sociais.

Por mais nobres e defensáveis sejam os motivos que conduzem os legisladores, não se atém o controle de constitucionalidade a suas razões, mas à compatibilidade do ato legislado com as normas constitucionais.

Da inaplicação das novas regras aos royalties devidos pelas concessões instituídas com base na legislação antes vigente

31. O Autor formula pleito subsidiário, contido, de certa forma, no primeiro e mais amplo, mencionado nos vetos da Presidenta da República, relativo à inaplicação das regras alteradas da Lei n. 9.478/1997 às concessões aperfeiçoadas, porque tanto feriria “o direito adquirido às participações atreladas às concessões já celebradas... da incidência dos princípios da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e da boa-fé objetiva” (fls. 40).

Quando à alegação de afronta ao inc. XXXVI do art. 5º da Constituição do Brasil, relativa ao direito adquirido mencionado pelo Autor, é de se observar serem protegidos constitucionalmente, como direitos fundamentais, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Esses institutos são desdobramentos ou especificações do princípio da segurança jurídica, um dos esteios da ideia de Justiça, cuja concretização é buscada pelo direito. O direito ordena (é ordem normativa) em busca da Justiça (sua finalidade) para tanto propiciando segurança (que é a força do direito para conforto de todas as pessoas).

No caso agora examinado não se há de pretender - nem está expresso no regramento legal questionado, conquanto seja temor do Autor desta e das outras ações diretas ajuizadas questionando as mesmas normas - que a nova legislação seja aplicada a atos jurídicos aperfeiçoados nos termos da legislação vigente ao tempo de sua prática.

Das concessões acabadas decorreram direitos que ingressaram no patrimônio público das pessoas federadas e que, mesmo se desdobrando em recebimentos de

valores no presente e parcelas no futuro, fundamentam-se em processos findos, válidos, que se formaram e se aperfeiçoaram segundo a legislação vigente no período em que se deram os seus atos.

Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vigentes quando de sua realização seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado.

Como indaguei em outra decisão, se nem certeza do passado o brasileiro pudesse ter, de que poderia ele se sentir seguro no Estado de Direito? Já se disse que o Brasil vive incerteza quanto ao futuro (o que é da vida), mas tem também insegurança quanto ao presente (o que precisa ser depurado pra que as pessoas vivam o conforto da certeza das coisas, pois certezas das gentes não há), e o que é pior e incomum, também tem por incerto o passado.

A expressão normativa questionada põe em ênfase este dado: não seria dever do Estado, acatando a Constituição que tem na segurança jurídica e no respeito incontornável e imodificável ao ato jurídico perfeito, garantir a certeza, pelo menos quanto ao passado e acabado, como se dá com as concessões feitas?

Tem razão, no ponto, o Autor, ao requerer a suspensão de efeitos das normas modificadas porque poderiam ser interpretadas no sentido da possibilidade de sua aplicação imediata e com efeitos retro.

Tanto causaria insegurança jurídica, financeira e política, pelo que não podem prevalecer as normas até o seu julgamento por este Supremo Tribunal Federal.

32. De se anotar, ainda, que se for (ou se fosse) constitucionalmente possível - e há densa plausibilidade de não o ser - possa ser promovida alteração da matéria na forma feita (alteração legislativa é certo ser possível, porque a matéria cuidada no § 1º do art. 20 da Constituição assegura direito “nos termos da lei”), poder-se-ia chegar, talvez, a duas incongruências da nova legislação com os princípios e regras constitucionais: em primeiro lugar, Estados e Municípios não dotados dos requisitos constitucionais para titularizar direito à participação no resultado da exploração de petróleo e de gás natural passariam a receber recursos que, em contrapartida, seriam retirados do que se tem como direito de outros Estados e Municípios, em afronta ao que dispõe o § 1º do art. 20 da Constituição. Em segundo lugar, o legislador teria alterado, tácita e indiretamente, o sistema tributário, pois a regra da al. b do inc. X do § 2º do art. 155 da Constituição do Brasil estabelece regime que se compõe com a interpretação e aplicação do § 1º do art. 20 nos termos legislados antes da alteração agora promovida. Estados e Municípios titulares do direito à participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural ou compensação financeira por essa exploração teriam diminuído os rebimentos decorrentes da aplicação desse dispositivo e não teriam sido beneficiados com o que lhes é negado constitucionalmente quanto ao ICMS.

O orçamento aprovado pelas entidades federadas para o ano de 2013 considerou a realidade jurídica de 2012, quando inexistentes ou inaplicáveis as novas regras, pelo que não haveria como assegurar o cumprimento do arcabouço normativo vigente

(tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Orçamentária) se a aplicação da nova legislação fosse imediata, alargando seus efeitos até mesmo sobre o passado e atingindo, assim, atos jurídicos perfeitos.

Também por isso se mostra imprescindível seja a matéria questionada nesta ação objeto de discussão e decisão definitiva pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal.

33. A suspensão de efeitos de ato legislativo é exceção, sendo a regra a validade constitucional das leis.

Entretanto, como ensinava Ruy Barbosa, *“onde se estabelece uma Constituição, com delimitação da autoridade para cada um dos grandes poderes do Estado, claro é que estes não podem ultrapassar essa autoridade, sem incorrer em incompetência, o que em direito equivale a cair em nulidade”* (BARBOSA, Ruy - Op. cit., v. I, p. 8).

Ruy transcreve Marshall, artífice maior do controle de constitucionalidade das leis no direito moderno, na passagem em que se encarece que *“Definiram-se e demarcaram-se os poderes da legislatura; e, para que sobre tais limites não ocorresse erro, ou deslembração, fez-se escrita a Constituição. ... Ou havemos de admitir que a Constituição anula qualquer medida legislativa, que a contrarie, ou anuir em que a legislatura possa alterar por medidas ordinárias a Constituição. Não há contestar o dilema. Entre as duas alternativas não se descobre meio termo. Ou a Constituição é uma lei superior, soberana, irreformável por meios comuns; ou se nivela com os atos de legislação usual, e, como estes, é reformável ao sabor da legislatura. Se a primeira proposição é verdadeira, então o ato legislativo, contrário à Constituição, não será lei; se é verdadeira a segunda, então as Constituições escritas são absurdos esforços do povo, por limitar um poder de sua natureza ilimitável. Ora, com certeza, todos os que têm formulado Constituições escritas, sempre o fizeram com o intuito de assentar a lei fundamental e suprema da nação; e, conseqüentemente, a teoria de tais governos deve ser que qualquer ato de legislatura, ofensivo da Constituição, é nulo”* (Idem).

Conquanto apenas em sede acauteladora de direitos fundamentais federativos, a argumentação apresentada pelo Autor da presente ação e a demonstração por ele feita dos riscos iminentes e de efeitos de difícil desfazimento a serem suportados por Estados e Municípios que se creem titulares do direito prescrito no § 1º do art. 20 da Constituição, conduz ao imediato deferimento do requerido, para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2011, *ad referendum* do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, até o julgamento de mérito da presente ação.

Da Medida Provisória n. 592/2002

34. O Autor menciona, em rápidas linhas e sem aprofundamento ou justificativa específica e articulada, que também a Medida Provisória n. 592/2012 estaria eivada de inconstitucionalidade, mesma nódoa que teria tisonado a Lei n. 12.734/2002.

Observa que a Medida Provisória n. 592/2002 *“adota[ria] um regime de partilha de royalties quase idêntico ao da referida lei [Lei n. 12.734/2012,] derrubado o veto, o Congresso Nacional teria igualmente superado os dispositivos da medida provisória que tratam dos percentuais de partilha, inclusive e sobretudo em razão da clara superposição que se estabeleceu”*.

35. A Medida Provisória n. 592, de 3 de dezembro de 2012, modifica *“as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n. 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 decorrentes da exploração de petróleo, gas natural e outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de concessão, e para disciplinar a destinação dos recursos do Fundo Social”*.

O Autor observa que *“além de vetar parte do que hoje é a Lei n. 12.734/2012, a Presidenta da República também editou a Medida Provisória n. 592/2012, que adota um regime de partilha quase idêntico ao da referida lei. Por conta disso, os argumentos da presente ação foram desenvolvidos a partir do pressuposto de que, derrubado o veto, o Congresso Nacional teria igualmente superado os dispositivos da medida provisória que tratam dos percentuais de partilha, inclusive e sobretudo em razão da clara superposição que se estabeleceu. Contudo, na eventualidade de assim não se entender, o requerente pede, desde já, que se considerem aditados os pedidos formulados na presente ação a fim de que neles se inclua a impugnação também da Medida Provisória n. 592/2012 ... particularmente do seu art. 2º, que atribui nova redação aos arts. 48-A e 50, § 5º da Lei n. 9.478/97. Com a superação do veto, as mesmas razões que conduzem à invalidade da lei se aplicariam também à MP”* (fls.-25).

Não há requerimento de suspensão cautelar dos efeitos dessa Medida Provisória, apenas pedido de mérito (fls. 50), mas sempre *“pedido eventual de inconstitucionalidade...”*.

36. Consta do sítio da Câmara dos Deputados, em 17.3.2013, não ter sido apreciada aquela Medida Provisória pelas Casas do Congresso.

Não há como se afirmar, portanto, e como apenas sugere o Autor, sem desenvolver argumentos quanto à impossibilidade daquela Medida Provisória com a Constituição da República, que as normas nela contidas teriam sido revogadas, ainda que implicitamente, pela superação do veto aposto pelo Poder Executivo em relação, especialmente, às normas dos arts. 42-B, inc. II, alínea F; 49-A, inc. I e II, e parágrafo único; 50, § 5º; 50-A e 50-B nos termos da Lei n. 12.734/2002.

37. O exame das medidas provisórias pelo Congresso Nacional há ser realizado em conformidade com os princípios e as regras do devido processo legislativo.

De se esclarecer, inicialmente, que a superação dos vetos apresentados em 30.11.2012 pela Presidenta da República, Dilma Rousseff, (Mensagem 522/2012), na sessão do Congresso Nacional de 7.3.2013, não tornam inválidas, automaticamente,

as normas da Medida Provisória n. 592/2002 que tratam de pontos e forma diversa a matéria.

38. A plausibilidade do alegado quanto às normas questionadas da Lei n. 12.734/2012 e a urgência qualificada da medida cautelar requerida e agora deferida não se mostram tão evidentes em relação aos dispositivos da Medida Provisória, que sequer são transcritos e sobre os quais não argumenta, especificamente, o Autor.

Aliás, como anota o Autor, não tem ele mesmo a certeza de que ainda esteja a produzir efeitos aquela Medida Provisória, menos ainda após a superação dos vetos e a suspensão dos efeitos das normas da Lei n. 12.734/2012 por esta decisão.

Dai porque a análise e decisão sobre esse diploma, se for o caso, será objeto de oportuno exame, o que convém por mais de uma razão.

A uma, porque a suspensão cautelar dos efeitos de todas as normas constantes da Medida Provisória pode ocasionar eventual vazio normativo sobre matéria que nela seja versada, sem relação direta e imediata com os Estados e Municípios titulares dos direitos na forma do § 1º do art. 20 da Constituição, consequência a ser evitada.

A dois, porque a prudência recomenda o esclarecimento exato de quais normas da Medida Provisória 592/2012 são questionadas, as razões da indagação e as consequências para as entidades federadas da manutenção ou da suspensão de seus efeitos, o que poderá ser feito de imediato pelo Autor e também a partir das informações a serem prestadas, no prazo do art. 11 da Lei n. 9.868/1999, pela Presidenta da República e pelo Congresso Nacional.

A três, porque, como se tem consolidado na jurisprudência deste Supremo Tribunal, é dever do Autor da Ação Direta de Inconstitucionalidade desenvolver, de forma adequada e suficiente, os argumentos que lhe pareçam evidenciar a inconstitucionalidade arguida, como observado pelo Ministro Celso de Mello no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 514/PI:

“Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência - que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parametricidade - em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia.

Quaisquer que possam ser os parâmetros de controle que se adotem - a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J.J. GOMES CANOTILHO, “Direito Constitucional”, p. 712, 4a ed., 1987, Almedina, Coimbra) -, não pode o autor deixar de referir, para os efeitos mencionados, quais as normas, quais os princípios e quais os valores efetiva ou potencialmente lesados por atos estatais revestidos de menor grau de positividade jurídica, sempre indicando, ainda, os fundamentos,

a serem desenvolvidamente expostos, subjacentes à arguição de inconstitucionalidade.

Esse dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade onera e incide sobre aquele que faz tal afirmação, assumindo, por isso mesmo, um caráter de indeclinável observância (ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Não cabe, desse modo, ao Supremo Tribunal Federal, substituindo-se ao autor, suprir qualquer omissão que se verifique na petição inicial. Isso porque a natureza do processo de ação direta de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de grave repercussão na ordem jurídica interna, impõe maior rigidez no controle dos seus pressupostos formais (RTJ 135/19, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE - RTJ 135/905, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

A magnitude desse excepcional meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal impõe e reclama, até mesmo para que não se degrade em sua importância, uma atenta fiscalização desta Corte, que deve impedir que o exercício de tal prerrogativa institucional, em alguns casos, venha a configurar instrumento de instauração de lides constitucionais temerárias.

A omissão do autor - que deixou de indicar as razões consubstanciadoras da alegada ilegitimidade constitucional do “caput” do art. 12 da Lei Complementar nº 04/90 - faz com que essa conduta processual incida na restrição fixada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que não admite arguições de inconstitucionalidade, quando destituídas de fundamentação ou desprovidas de motivação específica e suficientemente desenvolvida.

Considerada a jurisprudência desta Suprema Corte - que deu causa à formulação da regra inscrita no art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99 -, não se pode conhecer de ação direta, sempre que a impugnação nela veiculada, como ocorre na espécie, revelar-se destituída de fundamentação ou quando a arguição de inconstitucionalidade apresentar-se precária ou insuficientemente motivada.

A gravidade de que se reveste o instrumento de controle normativo abstrato impõe, àquele que possui legitimidade para utilizá-lo, o dever processual, de sempre expor, de modo suficientemente desenvolvido, as razões jurídicas justificadoras da alegação de inconstitucionalidade.

É que, em sede de fiscalização concentrada, não se

admite afirmação meramente genérica de inconstitucionalidade, tanto quanto não se permite que a alegação de contrariedade ao texto constitucional se apóie em argumentos superficiais ou em fundamentação insuficiente.

Essa orientação tem prevalecido, em tema de fiscalização normativa abstrata, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, por mais de uma vez, deixou de conhecer de ações diretas, seja por falta de motivação específica, seja por insuficiência ou deficiência da própria fundamentação (RTJ 177/669, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA - ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO - ADI 2.111/DF, Rel. Min. SYDNEY SANCHES):

“É necessário, em ação direta de inconstitucionalidade, que venham expostos os fundamentos jurídicos do pedido com relação às normas impugnadas, não sendo de admitir-se alegação genérica de inconstitucionalidade sem qualquer demonstração razoável, nem ataque a quase duas dezenas de medidas provisórias em sua totalidade com alegações por amostragem.” (RTJ 144/690, Rel. Min. MOREIRA ALVES - grifei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR E PEDIDO - Cumprido ao autor da ação proceder à abordagem, sob o ângulo da causa de pedir, dos diversos preceitos atacados, sendo impróprio fazê-lo de forma genérica. A flexibilidade jurisprudencial de autora não mais se justifica, isso diante do elastecimento constitucional do rol dos legitimados para a referida ação.” (ADI 1.7081/MT, Rel. Min. MARCO AURÉLIO - grifei)

“Insuficiência de fundamentação da inicial dado o número de dispositivos legais alterados pela Medida Provisória, sem que se particularize, pontualmente, como convém, a motivação a justificar a declaração de sua invalidade. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida, por falta de motivação específica quanto à pretendida declaração de inconstitucionalidade (RTJ 173/466, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA - grifei)

Nem se diga que, em ocorrendo situação como a ora exposta, impor-se-ia ao Tribunal o dever de ensejar, ao autor, a possibilidade de complementar a petição inicial.

Tal providência não se revela processualmente viável, porque a Lei nº 9.868/99 - que dispõe sobre o processo e o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade - estabelece que a ausência

de fundamentação autoriza o indeferimento liminar da petição inicial, por ocorrência do vício grave da inépcia.

Na realidade a Lei nº 9.868/99, ao dispor sobre essa consequência de ordem processual, assim prescreve em seu art. 4º, “caput”: *“A petição inicial inépta, não fundamentada e a manifestamente improcedente serão liminarmente indeferidas pelo relator”* (grifei).

Cabe ter presente, no ponto, no sentido desta decisão, o julgamento plenário da ADI 1.775/RJ, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA (RTJ 177/669), na parte em que esta Corte afastou a proposta de que se deveria ensejar, ao autor, a oportunidade de aditar a petição inicial, quando deficientemente fundamentada.

Sendo assim, e presentes tais razões, não conheço desta ação direta, no ponto em que, sem qualquer fundamentação, o autor questionou a constitucionalidade do “caput” do art. 12 da Lei Complementar nº 04/90, julgando-a prejudicada, de outro lado, no que concerne aos demais preceitos normativos que foram impugnados nesta sede de controle abstrato” (DJ 31.3.2008, grifos nossos).

De igual teor os seguintes precedentes: ADI 2.044-MC/RS, Rel. Min. Octávio Gallotti, Plenário, DJ 8.6.2001; ADI 128/AL, de minha relatoria, Plenário, DJ 15.9.2011; ADI 2.536/DF, de minha relatoria, Plenário, DJ 28.5.2009).

Da Medida Cautelar e seus Efeitos

39. A relevância dos fundamentos apresentados na petição inicial desta ação pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e a plausibilidade jurídica dos argumentos nela expostos, acrescidos dos riscos inegáveis à segurança jurídica, política e financeira dos Estados e Municípios - experimentando situação de incerteza quanto às regras incidentes sobre pagamentos a serem feitos pelas entidades federais, alguns decorrentes mesmo de concessões aperfeiçoadas e dos direitos delas decorrentes -, impuseram-me o deferimento imediato da medida cautelar requerida.

Assim se tem resguardados, cautelarmente, direitos dos cidadãos dos Estados e dos Municípios que se afirmam atingidos em seu acervo jurídico e em sua capacidade financeira e política de persistir no cumprimento de seus deveres constitucionais.

Esse o quadro que não permitiu sequer alguns poucos dias mais de aguardo para decisão plenária direta da matéria por este Supremo Tribunal, em face das datas exíguas para cálculos e pagamentos dos valores, cujos critérios estão postos na legislação questionada e cujos efeitos são suspensos.

40. Ademais, enfatizo serem quatro as Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o mesmo tema, algumas com petição inicial de mais de uma centena de laudas,

com argumentos a serem examinados com detença mínima, conquanto urgente, para decisão, ainda que cautelar, sobre a matéria, recomendando-se sejam elas encaminhadas em conjunto ao Plenário, o que igualmente requer mais que o tempo de setenta e duas horas para providências.

Note-se estarem as duas últimas sessões do órgão antes do recesso da semana santa - a ordinária e a extraordinária - marcadas e com pautas públicas para os próximos dias 20 e 21 de março de 2013.

Os cálculos e pagamentos, especialmente referentes aos royalties, são mensais, como antes realçado, o que requer providência judicial urgente, como agora feito com o deferimento da medida cautelar a ser submetida ao referendo do Plenário.

41. Pelo exposto, na esteira dos precedentes, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos objetivamente demonstrados da eficácia dos dispositivos e dos seus efeitos, de difícil desfazimento, defiro a medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação.

Publique-se.

Brasília, 18 de março de 2013.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

NOTA[1]:

“Art. 42-B. Os royalties devidos em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção serão distribuídos da seguinte forma:

I - quando a produção ocorrer em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais:

- a) 20% (vinte por cento) para os Estados ou o Distrito Federal, se for o caso, produtores;*
- b) 10% (dez por cento) para os Municípios produtores;*
- c) 5% (cinco por cento) para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP);*

d) 25% (vinte e cinco por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto na alínea “a” deste inciso, na alínea “a” do inciso II deste artigo, na alínea “a” do inciso dos arts. 48 e 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item 1 será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;

4. o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto na alínea “a” deste inciso, na alínea “a” do inciso II deste artigo, na alínea “a” do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;

5. os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

e) 25% (vinte e cinco por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas “b” e “c” deste inciso e do inciso II deste artigo, nas alíneas “b” e “c” do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso III do § 2º do art. 50 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item 1 será redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;

4. o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" deste inciso e do inciso II deste artigo, nas alíneas "b" e "c" do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso III do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

5. os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

f) 15% (quinze por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

II - quando a produção ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:

a) 22% (vinte e dois por cento) para os Estados confrontantes;

b) 5% (cinco por cento) para os Municípios confrontantes;

c) 2% (dois por cento) para os Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outro hidrocarboneto fluido, na forma e critérios estabelecidos pela ANP;

d) 24,5% (vinte e quatro inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do

disposto na alínea "a" do inciso I e deste inciso II, na alínea "a" do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item 1 será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;

4. o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto na alínea "a" do inciso I e deste inciso II, na alínea "a" do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

5. os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

e) 24,5% (vinte e quatro inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I e deste inciso II, nas alíneas "b" e "c" do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso III do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item I será redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;

4. o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" do inciso I e deste inciso II, nas alíneas "b" e "c" do inciso II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no inciso III do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;

5. os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

f) 22% (vinte e dois por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

§ 1º A soma dos valores referentes aos royalties devidos aos Municípios nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, com os royalties devidos nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II deste art. 48 e do art. 49 desta Lei, com a participação especial devida nos termos do inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei, ficarão limitados ao maior dos seguintes valores:

I - os valores que o Município recebeu a título de royalties e participação especial em 2011;

II - 2 (duas) vezes o valor per capita distribuído pelo FPM, calculado em nível nacional, multiplicado pela população do Município.

§ 2º A parcela dos royalties de que trata este artigo que contribuir para o que exceder o limite de pagamentos aos Municípios em decorrência do disposto no § 1º será transferida para o fundo especial de que trata a alínea "e" do inciso II.

§ 3º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea "c" dos incisos I e II.

§ 4º A opção dos Estados, Distrito Federal e Municípios de que trata o item 4 das alíneas "d" e "e" do inciso II poderá ser feita após conhecido o valor dos royalties e da participação especial a serem distribuídos, nos termos do regulamento.

Art. 42-C. Os recursos do fundo especial de que tratam os incisos I e II do caput do art. 42-B terão a destinação prevista no art. 50-E da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Art. 48. A parcela do valor dos royalties, previstos no contrato de concessão, que representar 5% (cinco por cento) da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do art. 47, será distribuída segundo os seguintes critérios:

(...)

II - quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva:

a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes;

b) 17% (dezessete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986;

c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

d) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto na alínea "a" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea "a" deste inciso e do inciso II do art. 49 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 50 desta Lei;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item 1 será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;

4. o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto na alínea "a" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea "a" deste inciso e do inciso II do art. 49 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 50 desta Lei;

5. os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

e) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas "b" e "c" deste inciso e do inciso II do art. 49 desta Lei e no inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei;

2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o art. 159 da Constituição;

3. o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item 1 será

redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;

4. o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas "b" e "c" deste inciso e do inciso II do art. 49 desta Lei e no inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei;

5. os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;

f) 20% (vinte por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.

§ 1º A soma dos valores referentes aos royalties devidos aos Municípios nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, com os royalties devidos nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II deste art. 48 e do art. 49 desta Lei, com a participação especial devida nos termos do inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei, ficarão limitados ao maior dos seguintes valores:

I - os valores que o Município recebeu a título de royalties e participação especial em 2011;

II - 2 (duas) vezes o valor per capita distribuído pelo FPM, calculado em nível nacional, multiplicado pela população do Município.

§ 2º A parcela dos royalties de que trata este artigo que contribuir para o que exceder o limite de pagamentos aos Municípios em decorrência do disposto no § 1º será transferida para o fundo especial de que trata a alínea "e" do inciso II.

§ 3º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea "c" dos incisos I e II.

§ 4º A opção dos Estados, Distrito Federal e Municípios de que trata o item 4 das alíneas "d" e "e" do inciso II poderá ser feita após conhecido o valor dos royalties e da participação especial

a serem distribuídos, nos termos do regulamento.

Art. 49. ...

II - ...

- a) 20% (vinte por cento) para os Estados confrontantes;
- b) 17% (dezessete por cento) para os Municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, conforme definido nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986;
- c) 3% (três por cento) para os Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:
1. os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto na alínea "a" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea "a" deste inciso e do inciso do art. 48 desta Lei e no inciso II do § 2º do art. 50 desta Lei;
 2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;
 3. o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item I será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;
 4. o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba os recursos referidos no item I;
 5. os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;
- e) 20% (vinte por cento) para constituição de fundo especial, a

ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

1. os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas "b" e "c" deste inciso e do inciso II do art. 48 desta Lei e no inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei;
 2. o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do FPM, de que trata o art. 159 da Constituição;
 3. o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto no item I será redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;
 4. o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata esta alínea, desde que não receba os recursos referidos no item I;
 5. os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista no item 4 serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata esta alínea;
- f) 20% (vinte por cento) para a União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído por esta Lei, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo.
- § 1º (Revogado).
- § 2º (Revogado).
- § 3º (Revogado).
- § 4º A soma dos valores referentes aos royalties devidos aos Municípios nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, com os royalties devidos nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II deste artigo e do art. 48 desta Lei, com a participação especial devida nos termos do inciso III do § 2º do art. 50 desta Lei, ficarão limitados ao maior dos seguintes valores:

I - os valores que o Município recebeu a título de royalties e participação especial em 2011;

II - 2 (duas) vezes o valor per capita distribuído pelo FPM, calculado em nível nacional, multiplicado pela população do Município.

§ 5º A parcela dos royalties de que trata este artigo que contribuir para o valor que exceder o limite de pagamentos aos Municípios em decorrência do disposto no § 4º será transferida para o fundo especial de que trata a alínea “e” do inciso II.

§ 6º A opção dos Estados, Distrito Federal e Municípios de que trata o item 4 das alíneas “d” e “e” do inciso II poderá ser feita após conhecido o valor dos royalties e da participação especial a serem distribuídos, nos termos do regulamento.

§ 7º Os pontos de entrega às concessionárias de gás natural produzido no País serão considerados instalações de embarque e desembarque, para fins de pagamento de royalties aos Municípios afetados por essas operações, em razão do disposto na alínea “c” dos incisos I e II. (NR)

Art. 49-A. Os percentuais de distribuição a que se referem a alínea “b” do inciso II do art. 48 e a alínea “b” do inciso II do art. 49 serão reduzidos:

I - em 2 (dois) pontos percentuais em 2013 e em cada ano subsequente até 2018, quando alcançará 5% (cinco por cento);

II - em 1 (um) ponto percentual em 2019, quando alcançará o mínimo de 4% (quatro por cento).

Parágrafo único. A partir de 2019, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 4% (quatro por cento).

Art. 49-B. Os percentuais de distribuição a que se referem a alínea “d” do inciso II do art. 48 e a alínea “d” do inciso II do art. 49 serão acrescidos:

I - em 1 (um) ponto percentual em 2013 e em cada ano subsequente até atingir 24% (vinte e quatro por cento) em 2016;

II - em 1,5 (um inteiro e cinco décimos) de ponto percentual em 2017, quando atingirá 25,5% (vinte e cinco inteiros e cinco décimos por cento);

III - em 1 (um) ponto percentual em 2018, quando atingirá 26,5% (vinte e seis inteiros e cinco décimos por cento);

IV - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2019, quando atingirá o máximo de 27% (vinte e sete por cento).

Parágrafo único. A partir de 2019, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 27% (vinte e sete por cento).

Art. 49-C. Os percentuais de distribuição a que se referem a alínea “e” do inciso II do art. 48 e a alínea “e” do inciso II do art. 49 serão acrescidos:

I - em 1 (um) ponto percentual em 2013 e em cada ano subsequente até atingir 24% (vinte e quatro por cento) em 2016;

II - em 1,5 (um inteiro e cinco décimos) de ponto percentual em 2017, quando atingirá 25,5% (vinte e cinco inteiros e cinco décimos por cento);

III - em 1 (um) ponto percentual em 2018, quando atingirá 26,5% (vinte e seis inteiros e cinco décimos por cento);

IV - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2019, quando atingirá o máximo de 27% (vinte e sete por cento).

Parágrafo único. A partir de 2019, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 27% (vinte e sete por cento).

Art. 50...
§ 2º...

I - 42% (quarenta e dois por cento) à União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

II - 34% (trinta e quatro por cento) para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

III - 5% (cinco por cento) para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

a) os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto na alínea “a” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº.

12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea "a" do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso II do § 2º deste artigo;

b) o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;

c) o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto na alínea "a" será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;

d) o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata este inciso, desde que não receba recursos em decorrência do disposto na alínea "a" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea "a" do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso II do § 2º deste artigo;

e) os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista na alínea "d" serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata este inciso;

V - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

a) os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas "b" e "c" do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso III do § 2º deste artigo;

b) o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do FPM, de que trata o art. 159 da Constituição;

c) o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo

especial em decorrência do disposto na alínea "a" será redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;

d) o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata este inciso, desde que não receba recursos em decorrência do disposto nas alíneas "b" e "c" dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas "b" e "c" do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso III do § 2º deste artigo;

e) os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista na alínea "d" serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata este inciso.

Art. 50-A. O percentual de distribuição a que se refere o inciso I do § 2º do art. 50 será acrescido de 1 (um) ponto percentual em 2013 e em cada ano subsequente até 2016, quando alcançará 46% (quarenta e seis por cento).

Parágrafo único. A partir de 2016, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 46% (quarenta e seis por cento).

Art. 50-B. O percentual de distribuição a que se refere o inciso II do § 2º do art. 50 será reduzido:

I - em 2 (dois) pontos percentuais em 2013, quando atingirá 32% (trinta e dois por cento);

II - em 3 (três) pontos percentuais em 2014 e em 2015, quando atingirá 26% (vinte e seis por cento);

III - em 2 (dois) pontos percentuais em 2016, em 2017 e em 2018, quando atingirá 20% (vinte por cento).

Parágrafo único. A partir de 2018, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 20% (vinte por cento).

Art. 50-C. O percentual de distribuição a que se refere o inciso III do § 2º do art. 50 será reduzido em 1 (um) ponto percentual em 2019, quando atingirá 4% (quatro por cento).

Parágrafo único. A partir de 2019, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 4% (quatro por cento).

Art. 50-D. O percentual de distribuição a que se refere o inciso IV do § 2º do art. 50 será acrescido:

I - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2013, quando atingirá 10% (dez por cento);

II - em 1 (um) ponto percentual em 2014 e em 2015, quando atingirá 12% (doze por cento);

III - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2016, quando atingirá 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento);

IV - em 1 (um) ponto percentual em 2017 e em 2018, quando atingira 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento);

V - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2019, quando atingirá 15% (quinze por cento).

Parágrafo único. A partir de 2019, o percentual de distribuição a que se refere este artigo será de 15% (quinze por cento).

Art. 50-E. O percentual de distribuição a que se refere o inciso V do § 2º do art. 50 será acrescido:

I - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2013, quando atingirá 10% (dez por cento);

II - em 1 (um) ponto percentual em 2014 e em 2015, quando atingirá 12% (doze por cento);

III - em 0,5 (cinco décimos) de ponto percentual em 2016, quando atingirá 12,5% (doze inteiros e cinco décimos por cento);

IV - em 1 (um) ponto percentual em 2017 e em 2018, quando atingirá 14,5% (quatorze inteiros e cinco décimos por cento);”.