

Petróleo, Royalties & Região

 UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão
de Cidades - Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano X, nº 39 – MARÇO / 2013

ISSN 1980-6310

APOIO:



■ ARTIGO ■

Chegou lá

Depois de anos de debates políticos no Congresso, a ausência de um grande acordo em torno da questão dos royalties acabou por judicializar a disputa. Como se esperava, a polêmica chegou ao Supremo Tribunal Federal.

PÁGINAS 2 E 3



■ ENTREVISTA

Para não haver guerra fiscal

Procurador do Rio de Janeiro, Luis Roberto Barroso explica os argumentos utilizados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) que busca manter a atual forma de repasse dos royalties. Para ele, não deveria haver uma “luta fratricida”.

PÁGINAS 4 E 5

■ ARTIGO

Maiorias e minorias na Democracia

É legítimo que alguns votos no Supremo Tribunal Federal substituam centenas de votos do Congresso Nacional, na hipótese de haver entendimentos diferentes entre os ministros acerca da constitucionalidade da lei que redistribui os royalties?

PÁGINAS 6 A 10

■ ARTIGO ■

Os royalties e a inconstitucionalidade

RODRIGO MACHADO VILANI

Recentemente, como alardeado na mídia, o Governo do Estado do Rio de Janeiro impetrou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) em face das modificações na repartição dos royalties.

A ADI visa à declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo em seu todo ou apenas de alguns de seus dispositivos. Esse tipo de “controle concentrado de constitucionalidade das leis”, por fim, determina se a lei, total ou parcialmente, fere os preceitos da Constituição Federal (CF). Em regra, a declaração de inconstitucionalidade tem efeito vinculante, retroativo e imediato.

A medida cautelar, nesse caso, foi concedida por se considerar “caso de excepcional urgência”, quando o STF tem a prerrogativa de “deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais

URGÊNCIA NA DECISÃO FOI ADMITIDA POR MEDIDA CAUTELAR DE MINISTRA

emanou a lei ou o ato normativo impugnado” (art. 10, § 3º, Lei 9.868/1999).

No caso em estudo, busca-se a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 12.734/2012 que tratam da distribuição dos royalties do petróleo. Entre os fundamentos apresentados está a violação ao art. 20, § 1º, CF, para a qual afirma-se a natureza compensatória e não redistributiva dos royalties.

Esse artigo tem por finalidade analisar essa questão especificamente, visto que, nesse número, o Boletim apresenta um artigo do Dr. Daniel Almeida (página 7), onde se depuram os argumentos apresentados com grande competência, e uma entrevista com o Dr. Luis Roberto Barroso (página 4), em que ele esclarece outros fundamentos da ação proposta pelo Governo do Rio de Janeiro.

Ação direta de inconstitucionalidade

A CF, em seu art. 102, I, a, define a competência do STF para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual.

Nesse caso, na apreciação da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917 do Governo do Estado do Rio de Janeiro, a relatora, ministra Carmem Lúcia, acatou o pedido com base no entendimento de potencial ocorrência de “sérias consequências financeiras e sociais”, declarando, para a cautelar que:

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.

A relatora descreveu a competência legislativa do Congresso,

ressaltou seus limites constitucionais, apesar de reconhecer validade na defesa dos interesses regionais, especialmente na busca por recursos necessários ao atendimento às demandas sociais, diga-se, desigualmente atendidas no país. Entretanto, assevera que:

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 [...].

Não poderia, portanto, a lei nova, dentro do entendimento apresentado, ser aplicada às concessões firmadas sob o regime das regras anteriormente estabelecidas, in casu, pela Lei 9.478/97, referente às quais deve-se esclarecer que:

A confrontação com poços e/ou campos marítimos não é o único critério para rateio dos royalties entre os municípios (mas é o único para rateio entre os Estados): há critérios, por exemplo, relacionados ao fato dos municípios serem cortados por dutos de escoamento das áreas de produção, ao fato dos municípios possuírem instalações industriais e/ou de apoio à atividade offshore. Contudo, é esta confrontação que determina a distribuição da maior parte das rendas petrolíferas destinadas aos municípios. (SERRA; VILANI, 2013, p. 8).

Ainda que brevemente, são

esses os critérios normativos em vigor que retratam uma extrema generosidade legislativa aos entes detentores de uma sorte geográfica em relação à presença de jazidas na plataforma continental confrontante aos seus territórios (nesse sentido, SERRA; PATRÃO, 2003; PIQUET, 2003; SERRA, VILANI, 2013).

Obviamente, nesse primeiro momento em que apenas o Governo do Estado do Rio de Janeiro trouxe seus fundamentos de agir, esses argumentos não foram apresentados ao STF. Dessa forma, é coerente concordar com a cautela adotada, justificada pela ministra como forma de resguardar os “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.”

A manutenção ou alteração dessa interpretação será o resultado de um amplo debate jurídico que poderá, inclusive, influenciar ‘novos’ no próprio pacto federativo, tratado com um dos argumentos centrais da ADI proposta.

Em última análise, a decisão do STF servirá para manter uma concentração desigual de recursos, se atendida em totalidade a ação proposta pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, ou caminhar no sentido de uma distribuição que se proponha mais condizente com a realidade nacional. Entretanto, uma mudança drástica nas regras do jogo, ilustrada pela negação total do pedido, implica em uma perda desproporcional para os estados chamados produtores que, a ser objeto de outra arena, requer ajustes

continuação da página 2

e suporte por parte da União.

Desses esclarecimentos gerais é preciso trazer elementos para o entendimento do objeto dessa intitulada disputa federativa.

Royalties

Os royalties “constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural” (art. 11, do Decreto 2.705/1998). Freitas (2009, p. 6) traz duas interpretações quanto ao sentido de compensação financeira. Primeiramente, “trata do pagamento de uma renda no sentido econômico (ou ricardiano), em virtude da propriedade de um fator de produção não reproduzível.” Por outro lado, uma segunda leitura refere-se aos royalties como compensação pelos impactos negativos da indústria petrolífera (FREITAS, 2009, p. 6). Ainda que fuja ao tema central desta análise, importa reconhecer que, pelo primeiro entendimento, haveria uma concentração dos royalties na União, em ressarcimento pelo esgotamento de um recurso de sua propriedade, enquanto que a segunda construção descentralizaria os recursos, direcionando-os aos municípios e estados produtores, que suportam os impactos ambientais, econômicos e sociais da exploração dos recursos energéticos fósseis (FREITAS, 2009, p. 7). Entretanto, ainda que haja longo debate para uma definição dos critérios a serem adotados para a sua distribuição, uma premissa permanece inescapável: a de que os royalties “têm como função equacionar um problema de justiça intergeracional” (LEAL; SERRA, 2003, p. 163).

Para alcançar esse objetivo, torna-se imprescindível e inadiável a correção no direcionamento dos recursos obtidos em troca do esgotamento do petróleo e do gás natural sob a forma de “investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza exaurida” (PIQUET, 2003, p. 231)¹. É essa,

também, a posição defendida por Meadows, Randers e Meadows (2004, p. 54) ao defender, como forma de uso sustentável de reservas petrolíferas, o investimento desses recursos em fontes renováveis de energia, como eólica e solar.

Contudo, a falta de uma regulamentação específica, objetiva e clara para a destinação dos royalties tem possibilitado diferentes aplicações pelos entes beneficiados. A título de exemplo, ao avaliar a relação entre a distribuição dos royalties aos municípios e o crescimento de seus produtos internos (PIBs), Postali (2007, p. 16) encontrou resultados que “confirmam a presença de um fenômeno análogo à ‘maldição dos recursos’”, em que aqueles municípios beneficiados apresentaram crescimento inferior aos municípios não recebedores de royalties, constatação que leva o autor a afirmar que “quanto maior o volume de royalties transferidos, menor tende a ser o crescimento econômico do município” (POSTALI, 2007, p. 16)².

Ainda que essa discussão não seja objeto de análise do STF, enquanto órgão responsável pela guarda da CF, não deverá desconhecer a realidade nacional em relação à aplicação dos royalties auferidos e limitar a interpretação do pacto federativo ao pedido do Governo do Estado do Rio de Janeiro em detrimento do preceito constitucional de redução das desigualdades sociais e regionais.

Em suma, é preciso destacar que a linha aqui perseguida de argumentação defende a necessidade de aperfeiçoamento do marco regulatório e a consequente regulamentação dos royalties, de forma a superar o determinismo físico como estruturante normativo do tema e implementar um modelo eficaz para que o Estado possa “capturar para si a renda econômica gerada na atividade petrolífera e por meio de sua aplicação conciliar o benefício à geração presente e a garantia de bem-estar às gerações futuras” (TOLMASQUIM; PINTO

JUNIOR, 2011, p. 18).

Considerações finais

Inicialmente, procurou-se, dentro do escopo do trabalho, apontar os elementos centrais da argumentação da relatora, a ministra Carmem Lúcia, centrada, de maneira geral e compreensível diante da exposição direcionada pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, na segurança jurídica, política e financeira do Estado.

Mesmo diante da posição claramente definida pela relatora seria imprudente afirmar qualquer tendência a ser seguida pelo STF e mesmo da própria ministra após a apresentação dos argumentos em contrário. De toda sorte, importa destacar que não se teve a pretensão de, por meio deste ensaio, influenciar ou subsidiar qualquer linha de pensamento para a im procedência total ou parcial da inconstitucionalidade arguida pelo Governo do Rio de Janeiro.

Contudo, buscou-se contribuir com a ampliação da imagem atualmente (im)posta, de que há uma questão central relacionada a impactos sociais e ambientais que devem ser arcados com os recursos provenientes do repasse dos royalties.

Na verdade, os estados dispõem de um conjunto de instrumentos jurídicos, em sede tributária, administrativa e ambiental, por exemplo, para a compensação pela localização desses empreendimentos. Mesmo porque, esse pujante setor econômico está atrelado à presença física das jazidas, sendo, obviamente, dispensada qualquer benesse pública para atrair sua presença, nos moldes da tradicional guerra fiscal.

Assim sendo, é preciso superar essa preponderante e exaltada visão dos royalties para caminhar no sentido de uma regulamentação menos vaga e que se defina com maior objetividade a alocação desses recursos em setores, áreas, políticas e programas para a diversificação da economia e

promoção da justiça intergeracional.

RODRIGO MACHADO VILANI É ADVOGADO, PROFESSOR DO MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES (UCAM-CAMPOS).

NOTAS

1 - PARA UMA VISÃO MAIS AMPLA DA DESTINAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES E DA REDE DE ALTERAÇÕES SOCIAIS E ECONÔMICAS GERADAS PELA INDÚSTRIA PETROLÍFERA RECOMENDAMOS AS OBRAS COLETIVAS “PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO” (PIQUET, 2003) E “PETRÓLEO E REGIÃO NO BRASIL” (PIQUET; SERRA, 2007).

2 - OUTROS ESTUDOS, NO MESMO SENTIDO, PODEM SER ENCONTRADOS EM NÚMEROS ANTERIORES DESSA PUBLICAÇÃO.

REFERÊNCIAS

- FREITAS, P. S. RENDAS DO PETRÓLEO, QUESTÃO FEDERATIVA E INSTITUIÇÃO DE FUNDO SOBERANO. TEXTOS PARA DISCUSSÃO, BRASÍLIA, N. 53, FEV. / 2009. BRASÍLIA: SENADO FEDERAL: CENTRO DE ESTUDOS. P. 1-56.
- LEAL, J. A.; SERRA, R. UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS. IN: PIQUET, R. (ORG.). PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. RIO DE JANEIRO: GARAMOND, 2003. P. 163-184.
- MEADOWS, D. H.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. LIMITS TO GROWTH: THE 30-YEAR UPDATE. WHITE RIVER JUNCTION: CHELSEA GREEN, 2004.
- PIQUET, R. DA CANA AO PETRÓLEO: UMA REGIÃO EM MUDANÇA. IN: PIQUET, R. (ORG.). PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. RIO DE JANEIRO: GARAMOND, 2003. P. 219-238.
- POSTALI, F. A. S. EFEITOS DA DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO SOBRE O CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS NO BRASIL. IN: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA, 35., 2007, RECIFE. ANAIS... RECIFE: ANPEC, 2007. P. 1-18.
- SERRA, R. V.; PATRÃO, C. IMPROPRIEDADE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NO BRASIL. IN: PIQUET, R. (ORG.). PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. RIO DE JANEIRO: GARAMOND, 2003. P. 185-216.
- SERRA, R. V.; VILANI, R. M. ROYALTIES: UMA DISCUSSÃO INACABADA. JORNAL DOS ECONOMISTAS, RIO DE JANEIRO, N. 282, P. 7-10, JAN. 2013.
- TOLMASQUIM, M. T.; PINTO JUNIOR, H. Q. MARCOS REGULATÓRIOS DA INDÚSTRIA MUNDIAL DO PETRÓLEO. RIO DE JANEIRO: SYNERGIA: EPE, 2011.

BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES & REGIÃO ENTREVISTA O PROCURADOR DO ESTADO DO RIO, LUIS ROBERTO BARROSO, UM DOS AUTORES DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) MOVIDA PELO GOVERNO ESTADUAL EM DEFESA DAS REGRAS ATUAIS DOS REPASSES DOS ROYALTIES.

■ ENTREVISTA / LUIS ROBERTO BARROSO ■

Para evitar uma luta fratricida

Procurador do Estado do Rio de Janeiro afirma que o pior cenário seria o de uma “guerra fiscal generalizada”

VITOR MENEZES

Um dos signatários, junto com o governador Sérgio Cabral, da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) movida pelo governo do Rio de Janeiro no Supremo Tribunal Federal (STF), o procurador do estado, Luis Roberto Barroso, concedeu entrevista ao Boletim Petróleo, Royalties & Região, por e-mail, para fazer uma análise dos aspectos jurídicos envolvidos neste momento em que estados produtores de petróleo buscam a manutenção das regras atuais de distribuição dos royalties.

Barroso é advogado, professor titular de Direito Constitucional da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), professor visitante da Universidade de Brasília (UnB), mestre pela Yale Law School, doutor e livre-docente pela Uerj e pós-doutor pela Harvard Law School.

Nesta entrevista, ele afirma que “a pior coisa que poderia acontecer para a Federação seria a instalação de uma guerra fiscal generalizada”. Para Barroso, “a necessidade por recursos não justifica uma luta fratricida”.

Confira as respostas do procurador às perguntas do Boletim:

BPRR - Na ADI do governo do Rio de Janeiro, o senhor defende a tese da existência dos royalties para estados produtores como compensação pelas perdas do ICMS, que não é tributado na origem no caso do petróleo. Até que



ELZA FIÚZA/ABR

ponto esta compensação, neste aspecto específico, não é apenas resultado de um acordo político firmado à época da implementação dos royalties, sem a devida sustentação jurídica? Qual é a relação consistente entre royalties e ICMS?

Barroso - Creio que seja mais do que um mero acordo político. Trata-se de um pacto federativo originário, materializado na Constituição. Se os Estados produtores não recebessem royalties, a mudança da regra do ICMS somente em relação ao petróleo (e à ener-

SE OS PRODUTORES
NÃO RECEBESSEM
ROYALTIES, A
MUDANÇA DO ICMS
SERIA ODIOSA

gia elétrica) teria constituído uma discriminação odiosa, a

violação a um direito natural à isonomia de que devem desfrutar todos os Estados, sob pena de não poder existir uma Federação.

BPRR - A legislação vigente até então não fazia distinção entre petróleo do pós-sal daquele do pré-sal, com uma regra geral para os royalties em qualquer situação. A ADI parece manter este entendimento, e, se ela for acatada, significa que os estados produtores conseguirão manter as atuais regras de distribuição dos royalties inclusive para o pré-sal? É por isso que alguns não produtores já falam em tentar um acordo?

Barroso - Nos projetos enviados pelo Poder Executivo para a disciplina específica do pré-sal não havia qualquer alteração nas regras sobre royalties. Portanto, desde o começo, a ideia era manter as mesmas regras para os royalties nos dois regimes, o

de concessão e o de partilha da produção. A única coisa que não haveria, no regime de partilha do pré-sal, seriam as participações especiais.

BPRR - Outra tese dos estados produtores é a do direito adquirido. Os demais estados não podem contra-argumentar com a ideia de que nenhum direito é essencialmente natural e perene, e que nas relações políticas tudo pode ser alterado? Não foram acordos políticos que permitiram o pagamento dos royalties? Acordos, ou desacordos, também não poderiam eliminá-los ou alterá-los?

Barroso - Não existe, pro-

O RIO ENFRENTARIA
UMA MUDANÇA DE
UMA SITUAÇÃO
ESTABELECIDADA DE
LONGA DATA

priamente, um argumento de direito adquirido. No tocante à retroação aos contratos anteriores à lei, o Estado do Rio invoca o argumento da segurança jurídica (mudança de uma situação estabelecida de longa data, em relação à qual existem expectativas legítimas que devem ser tuteladas) e do ato jurídico perfeito (efeitos jurídicos de um contrato não devem ser afetados pela lei nova).

BPRR - Em um cenário de confirmação definitiva da

mudança na distribuição de royalties, fala-se com frequência na busca do estabelecimento de uma redistribuição também nos royalties de outros produtos minerais, produzidos em outros estados. Quando defendem uma posição como esta, os produtores não acabam por legitimar a tese de que é possível alterar a forma de divisão deste tipo de renda?

Barroso - A pior coisa que poderia acontecer para a Federação seria a instalação de

A PIOR COISA QUE
PODERIA ACONTECER
SERIA A INSTALAÇÃO
DE UMA GUERRA
FISCAL

uma guerra fiscal generalizada, uma disputa Hobbesiana por recursos, sem respeito a direitos históricos e sem limites. Os royalties da mineração devem ficar com Minas e Pará, os do petróleo com Rio, Espírito Santo e São Paulo, os benefícios da Zona Franca com Manaus e assim por diante. A necessidade por recursos não justifica uma luta fratricida.

BPRR - Quando um Estado como o Rio de Janeiro suspende os seus pagamentos, em razão da iminente queda de receita com os royalties, utilizando até mesmo a analogia de que os impactos destas perdas se assemelhariam às consequências de “catástrofes naturais” ou “situações de guerra”, não está sinalizando para a população que, ao longo de mais de uma década, estes recursos foram mal aplicados a ponto de não constituírem um fundo

capaz de suportar uma administração sem royalties?

Barroso - Idealmente, concordo que parte do dinheiro deveria estar em um fundo ou outra fórmula para garantir a sobrevivência após o ciclo do petróleo. Idealmente, também, os Municípios deveriam utilizar os royalties de acordo com planejamento urbanístico adequado, construção de casas populares, expansão do saneamento. Há aí um problema de nível civilizatório e de limitações cognitivas de um país que fez muito progresso, mas ainda não ultrapassou certos condicionamentos do subdesenvolvimento. Porém, em toda parte do mundo, entes públicos programam suas despesas em função das suas receitas.

BPRR - Embora seja associada ao anúncio recente dos grandes lucros esperados pela produção na camada pré-sal, a tese de que os royalties do petróleo deveriam ser estendidos a todos os municípios brasileiros, em razão dos minerais terem a prerrogativa de exploração pertencente à União, é antiga. Este próprio Boletim já tratou de projetos de Lei na Câmara e no Senado sustentados por esta premissa. Este não é, de fato, um argumento contundente?

Barroso - Os royalties têm sua razão de ser em constituírem uma compensação financeira aos Estados produtores. Por qual razão? São muitas. Impacto ambiental, risco ambiental, necessidade de obras de infraestrutura, necessidade de expansão dos serviços públicos, inclusive segurança, viários, de abastecimento, equipamentos urbanos etc. O fato de o bem pertencer à União não muda a situação: quem suporta os efeitos da atividade,

com grande aumento de ônus e obrigações, são os Estados produtores. As Cataratas do Iguaçu também são da União, mas nem por isso as receitas decorrentes do turismo em Foz do Iguaçu ou no Paraná devem ser repartidas por todos.

BPRR - E dado que esta batalha pela redistribuição dos royalties não é uma novidade no Congresso, teria sido possível tomar medidas jurídicas que assegurassem os direitos dos

ENTES PÚBLICOS
PROGRAMAM SUAS
DESPESAS EM
FUNÇÃO DAS
SUAS RECEITAS

estados produtores, mesmo antes que a mudança se efetivasse com a derrubada dos vetos da presidente Dilma pelo Legislativo? Ou o direito só pode ser defendido após ter sido concretamente atingido?

Barroso - O Supremo Tribunal Federal é bastante minimalista no tocante ao controle do processo legislativo. Dificilmente se poderia ter êxito em alguma medida judicial prévia à promulgação da lei. Talvez se pudesse cogitar de uma violação à cláusula pétrea representada pela Federação, mas seria um tiro de longa distância.

BPRR - A Adin utiliza a expressão “tirania da maioria” para se referir à derrubada dos vetos. No entanto, não foi esta mesma maioria que instituiu o formato até então vigente de partilha dos royalties? E o debate e a votação da questão não ocorreram em um ambiente

democrático?

Barroso - As constituições são elaboradas em momentos cívicos especiais, com ampla mobilização da cidadania. Suas decisões fundamentais devem, como linha de princípio, ficar protegidas das maiores eventuais e das paixões políticas. Uma lei ordinária não pode alterar o pacto federativo originário materializado na Constituição. E, nesse pacto federativo originário, houve uma troca de ICMS por royalties. Tirar os royalties sem devolver o ICMS constituiria uma deslealdade federativa.

BPRR - Na hipótese de o Supremo Tribunal Federal não considerar pertinentes as teses apresentadas pela Adin, haveria ainda algum outro caminho jurídico a percorrer? Quais?

Barroso - O Estado do Rio de Janeiro não trabalha com essa hipótese. Mas, provavelmente, qualquer solução para este problema estaria mais para o âmbito da política do que do direito.

BPRR - De comunidades humorísticas na internet a políticos mais exaltados, vez por outra levanta-se a tese separatista, que naturalmente não encontra abrigo oficial no governo do Estado e nem lastro político na sociedade para se tornar uma causa viável. No entanto, ainda que em exercício hipotético, como seria, sob o ponto de vista jurídico, o processo de criação do país Rio de Janeiro?

Barroso - A Constituição prevê que a União é indissolúvel e que a Federação é uma cláusula pétrea. Logo, não há caminho jurídico para essa possibilidade. Mas se de fato o Rio virasse um país, seria um dos mais lindos do mundo. Mas ficaria empobrecido, por não ser parte do Brasil.

ARTIGO ANALISA OS PAPÉIS INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS NA DISCUSSÃO DAS POSSÍVEIS MUDANÇAS NAS REGRAS DOS REPASSES DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO. UM DOS ASPECTOS APONTADOS É O DE QUE SE A CONSTITUIÇÃO DE 1988 NÃO TIVESSE AMPLIADO O NÚMERO DE AGENTES LEGITIMADOS PARA RECORRER ORIGINARIAMENTE AO STF, A QUESTÃO ESTARIA ENCERRADA.

■ ARTIGO ■

O Direito e as Instituições: o caso da nova lei dos royalties

DANIEL ALMEIDA DE OLIVEIRA

O presente artigo pretende expor o papel da Presidência da República, do Congresso Nacional, do Supremo Tribunal Federal (STF) e dos entes federativos brasileiros na discussão a respeito da legalidade (constitucionalidade) da nova lei de distribuição da participação especial e royalties de petróleo e gás natural (Lei 12.734/2012) e seus reflexos sobre a qualidade do Direito gerado¹, dependendo da postura interpretativa adotada. Ao final, recomenda que o STF adote a postura interpretativa formalista deferencial nos julgamentos em que se questiona a constitucionalidade desta lei.

O caso e as posturas interpretativas

A norma em questão é a Lei 12.734/2012 (“Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha”). O projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional foi em muitos pontos vetado pela presidente da República no final do ano passado, com base no art. 66, § 1º, da Constituição Federal, ou seja, por vício de inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público². Assim entendeu a Presidência da República, divergindo do entendimento do Congresso Nacional, que concluiu pela

constitucionalidade do projeto – tanto que o aprovou. Por divergir da posição da Presidência da República, o Congresso Nacional derrubou os vetos, com fulcro no art. 66, § 4º e § 5º, da Constituição Federal, fazendo com que a lei tenha a redação originalmente aprovada por ele.

O debate, agora, volta-se ao Supremo Tribunal Federal, sobre qual postura interpretativa ele deverá adotar diante da nova lei. Importa notar que, caso as partes afetadas não tivessem recorrido ao Supremo Tribunal Federal – o que foi possível diante da ampliação pela Constituição de 1988 dos legitimados a recorrerem originariamente ao tribunal –, o debate acerca da constitucionalidade da lei já teria se encerrado, republicana e democraticamente.

O constitucionalismo

A previsão de que a constitucionalidade das leis seria apreciada também, caso houvesse provocação, por uma instituição composta por membros não eleitos ou não representativos e dotados de garantias, costuma ser considerada a conquista máxima do constitucionalismo – movimento que pretende limitar a atuação do Estado frente aos interesses individuais, naquilo que considera os direitos básicos (fundamentais ou naturais) do indivíduo. Trata-se do controle judicial de constitucionalidade das leis. O julgamento decorrente desse controle teria caráter terminativo.

Não é difícil ver, portanto, que o constitucionalismo tem embates com a democracia e, dependendo do tipo de constitucionalismo, esse embate também se dá com a república. A maioria, ainda que uma maio-

ria esmagadora, aprova uma lei e uma minoria pode recorrer a outra minoria (juízes de um tribunal a princípio não eleito ou não representativo) que pode anulá-la. Naturalmente, então, grande parte dos estudos dos constitucionalistas centra-se justamente na tentativa de justificar o constitucionalismo diante da democracia e fazer com que ele seja “democrático” e/ou “republicano”, por meio da indicação da postura interpretativa a ser adotada caso a caso ou em geral. Numa república democrática, o controle judicial de constitucionalidade só deve ser aceito se a sua atuação concreta contramajoritária no caso a caso resultar numa reafirmação ou desenvolvimento do processo democrático e republicano do país.

Posturas interpretativas

É antiga, e acertada, a posição da doutrina constitucional brasileira no sentido de que a interpretação das normas constitucionais (constituição) não ocorre e nem deve se dar da mesma maneira que em relação às normas infraconstitucionais (lei, p.ex.), tendo em vista que a Constituição ordena um sistema (o sistema político) que, ao mesmo tempo, é quem a sustenta – as instituições políticas podem modificar a Constituição e, até mesmo, iniciar uma nova Assembleia Constitucional Constituinte, criando uma totalmente nova. Por este motivo, e também em razão da grande abstração de relevantes normas constitucionais, o controle judicial de constitucional deveria ser mais comedido e deferente às interpretações constitucionais feitas pelos poderes eleitos do que

ocorre com o controle judicial de legalidade dos atos em geral.

Nos últimos anos, no Brasil, alguns autores e magistrados têm sustentado que as técnicas de interpretação são as mesmas tanto para a constituição quanto para a lei, atuando com a mesma intensidade em ambos os casos. Outros têm mantido a distinção, mas modificando radicalmente o sentido da orientação que decorria dela – estimulam uma maior intensidade do controle judicial de constitucionalidade. Entretanto, a doutrina jurídica nacional já tem percebido e relatado problemas gerados por uma atuação mais intensa do Judiciário no controle de constitucionalidade. O ativismo judicial geralmente é condenado, acertadamente. Também a aplicação indiscriminada e sem o devido cuidado e processo de concretização de princípios jurídicos superadores de regras constitucionais e legais tem sido denunciada por doutrinadores e magistrados nestes últimos anos.³ Essa denúncia coincide com uma postura mais ativa e de aplicação maciça de princípios em detrimento de regras pelo Supremo Tribunal Federal.⁴

O debate a respeito do melhor método interpretativo jurídico é bastante antigo e deve continuar a desenvolver-se enquanto existir o direito. E esse debate é bastante útil para trazer luz à questão que interessa ao presente artigo: qual deve ser a postura, a técnica ou método interpretativo a ser adotado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar as ações que impugnam a nova lei de distribuição de royalties e participações governamentais referente ao petróleo e gás natural?

A resposta à questão acima, a princípio, seria: aquela que leve ao melhor direito ou ao direito correto. O problema é que já se percebeu, pelos embates internos no Congresso Nacional e pelo embate deste com a Presidência da República, que há bastante gente abalizada afirmando, com forte fundamentação, que a nova lei é constitucional e outras tantas afirmando justamente o inverso. Essa divergência absoluta a respeito do que seja “o certo” deve se repetir no STF, e sairá vencedora a tese à qual a maioria dos seus juízes se inclinar. O que aparentemente é um truísmo, na verdade não é. Alguém poderia alegar, acertadamente: se os juízes do STF divergem tanto a respeito do que seja constitucional no caso, tendo que resolver a questão pelo voto, melhor que se respeitasse a decisão do Congresso Nacional, em que isso já ocorreu, só que com muito maior debate entre os seus membros, inclusive entre os dois poderes políticos da União (com a assessoria de seus órgãos técnico-jurídicos), e com representatividade popular.

Também poderia ser afirmado que os melhores (os mais capazes num determinado esporte ou na aplicação de uma ciência) são menos numerosos que o conjunto formado pelos segundo, terceiro, quarto melhores e assim sucessivamente. Ou seja, nem sempre a maioria será mais capacitada do que a minoria. Na verdade, estatisticamente, a lógica revela justamente o inverso.⁵ E já que se está a confiar na maioria, que prevaleça à do colegiado que possua a maior diversidade de conhecimentos (advogados, engenheiros, teólogos, professores, médicos, historiadores etc.) e um maior número de julgadores, além de possuir, é claro, maior legitimidade (legitimidade direta): o Congresso Nacional.

Ou seja, na hipótese do julgamento da nova lei dos royalties e participação especial, o controle judicial de constitucionalidade pode ser usado não em prol dos fins visados pelo constitucionalismo (defesa dos direitos individuais mínimos, ainda que da minoria sobre a maioria e sobre o Estado), mas ser desvirtuado, impondo o desejo da minoria (deputados federais e senadores derrotados, estados e municípios produtores de hidrocarboneto fluido e grande parte de suas populações) sobre a maioria (deputados federais e senadores vitoriosos, estados e municípios não produtores e grande parte de suas populações). Em vez de se realmente analisar a possível violação de um direito constitucional, ter-se-á no STF, provavelmente, em razão da grande divergência a respeito do que seja constitucional no caso, uma revanche da minoria derrotada sobre a maioria vitoriosa, com possibilidade de êxito. Nesse caso, o constitucionalismo estará sendo usado de forma antidemocrática. Para os que entendem que o constitucionalismo é antidemocrático por essência, será usado de maneira antidemocrática ilegítimamente (não atenderá aos fins que defende/visa).

Examinando os argumentos contra e a favor da constitucionalidade da nova lei, é possível constatar que a divergência de opiniões jurídicas deriva, principalmente, dos seguintes fatores: alusão a) a princípios constitucionais expressos e não expressos em seu texto (comando abstrato e, assim, passível de diversas aplicações, dependendo da postura ideológica/política do intérprete), b) a conceitos jurídicos indeterminados (por serem indeterminados, a sua determinação depende da doutrina, jurisprudência e da ideologia do intérprete responsável por sua aplicação) e c) ao histórico legislativo (relatos e

documentos relativos à aprovação da Constituição de 1988). O uso desses recursos não é tão problemático quando a aplicação da Constituição está sendo feita pelos poderes políticos. O mesmo, no entanto, não ocorre quando essa aplicação é feita pelo jurista e, em especial, por um tribunal.

Aos poderes políticos compete fazer (Legislativo, sob o crivo do Executivo) e aplicar a lei/constituição (Executivo). Ao Judiciário cabe definir a sua aplicação, se provocado. Embora esteja mais do que claro que há atividade criativa na interpretação e aplicação do direito, é importante ter a noção de que ao jurista cabe revelar aquilo que os poderes políticos decidem (constante dos textos legais e constitucional). Essa atividade criativa do tribunal não deveria, sob pena de fazer justamente aquilo que a separação dos poderes quis evitar, desvirtuar/anular o direito positivado (a decisão do legislador sobre como proceder nos casos que prevê). Ora, se ao tribunal for permitido criar direito, ele passa a acumular o poder de fazer a lei e de definir a sua aplicação, sem representatividade popular e, pior, sem possibilidade de controle popular – ao menos no Brasil. Situação pior ao regime democrático e republicano, parece, do que tal atribuição ficar a cargo do Parlamento e do Executivo apenas, uma vez que eles são, ao menos, representativos e democraticamente controláveis.

Os princípios jurídicos e o histórico legislativo são, em geral, empregados por quem defende uma interpretação jurídica não formalista. Os formalistas geralmente preferem tê-los apenas como fonte inicial de pesquisa, preferindo a análise do texto legal propriamente dito como fonte principal da decisão. Entre os formalistas e os não formalistas há diversas subcorrentes que divergem

entre si. Mas para o propósito deste artigo, a distinção anterior é suficiente. Quanto aos conceitos jurídicos indeterminados, eles são inevitáveis e mesmo necessários nos textos legais, sendo um problema tanto para os não formalistas quanto para os formalistas.

Uma boa técnica de superação da divergência entre os juristas em relação a um conceito jurídico indeterminado (como, p.ex., dolo, culpa, melhores práticas da indústria do petróleo, força maior, estado de necessidade, desforço imediato, lugar ermo, dia etc.) é ser deferente à concretização destes conceitos feita pelo Legislativo ou por algum órgão da Administração Pública (lei ou ato administrativo normativo). Pela grande quantidade de atos administrativos normativos, é bastante provável que estes conceitos estejam lá definidos. Essa mesma técnica pode ser empregada no caso dos princípios jurídicos e do histórico legislativo, principalmente quando há grande divergência a respeito do seu significado, como ocorre em relação à distribuição dos royalties e participação especial. Num regime democrático de direito, em que essas normas são produzidas de maneira legal e legítima, não haveria maiores motivos para negar a sua aplicação, a menos que houvesse violação a dispositivo constitucional ou legal claro.

Conclusão

Analisemos o caso específico da nova lei.

Os defensores da inconstitucionalidade da lei (apoiam os vetos da Presidência da República), dizem que a Constituição determina a compensação aos estados e municípios produtores de hidrocarbonetos, e não aos demais. Os defensores da constitucionalidade da lei dizem que isso é verdade, mas que a Constituição não veda que os

demais sejam beneficiados diretamente, muito pelo contrário. Ademais, afirmam, os entes produtores receberão mais recursos (muito mais) do que os não produtores individualmente considerados. Os primeiros dizem que houve um acordo durante a Assembleia Nacional Constituinte que promulgou a Constituição de 1988 no sentido de prever a compensação aos produtores em detrimento da percepção do ICMS pelos mesmos. Os últimos não discordam da existência desse raciocínio à época, mas dizem que tal acordo foi limitado a poucos constituintes e que os royalties do petróleo naquele momento era ínfimo se comparado ao recolhimento atual. Portanto, afirmam que tal argumento não deve ser utilizado. Os primeiros alegam violação do princípio da não surpresa e da segurança jurídica, além de rompimento de contrato, uma vez que os contratos que geram a percepção de royalties hoje foram firmados durante a vigência da metodologia de distribuição anterior. Os últimos dizem que a distribuição dos royalties não é afeta ao contrato, é matéria legal que não interessa aos concessionários produtores; que os royalties, pela sua natureza, podem diminuir e mesmo cessar drasticamente, sem aviso prévio, não devendo ser considerado como receita segura do Estado. Os primeiros dizem que os entes produtores sofrem os impactos da produção e que, por isso, devem ser compensados senão exclusivamente, em muito maior monta do que os demais. Os últimos dizem que a compensação prevista na Constituição não diz respeito aos possíveis impactos (ambiental, de infraestrutura etc.), mas apenas ao fato de o recurso se encontrar em território do ente; além disso, questionam o que seria essa “maior monta” ou “muito maior monta”. Diz, ainda, que, por se tratar de critério indeterminado, o espaço político (o Parlamento)

é o adequado para a sua definição. Vários outros argumentos foram levantados, mas estes são suficientes para o nosso raciocínio.

Foram muitos meses de debates, votações e decisões a respeito da distribuição da participação especial e dos royalties do petróleo e gás natural, em que o processo legislativo foi observado, com a participação efetiva dos vários congressistas e servidores do Executivo. Um projeto de lei anterior, que tratava da matéria, havia sido aprovado pelo Congresso, mas foi vetado pela Presidência da República (Governo Lula) nesta parte. O Executivo enviou um novo projeto de lei ao Congresso Nacional para regulamentar a matéria. Mais uma vez o Congresso alterou o projeto. O Executivo mais uma vez vetou, por considerá-lo contrário ao interesse público e por inconstitucionalidade. O Congresso se reuniu e, democrática, republicana e constitucionalmente derubou o veto por ampla maioria, por entender favorável ao interesse público e por considerá-lo constitucional. Todo esse debate a respeito da definição do marco legal dos royalties, pela insegurança que gera até a sua conclusão, contribuiu decisivamente para a demora de oferta de novas áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural, o que prejudica a indústria e a economia nacional, e emperra investimentos e gastos que seriam executados pelos entes beneficiados. Concluído o processo político, com a definição da distribuição, a minoria derrotada já iniciou uma nova rodada de debates, agora no Judiciário – ingressaram com ações originárias no Supremo Tribunal Federal (STF). Tudo legítimo, democrático e republicano. Mas o Judiciário é uma instituição que foi criada pelas instituições políticas para trazer estabilidade, certeza, e não mais instabilidade, insegurança sobre o direito aplicável.

Dependendo da postura interpretativa adotada pelos juízes do STF, no caso em análise, em especial aquelas que defendem que argumentos e perspectivas próprias do ambiente político (como princípios morais e políticos, e razões subjacentes à aprovação dos dispositivos constitucionais) sejam juridicizados, a incerteza a respeito do direito aplicável pode ser incrementada.

Diante desses fatos e peculiaridades, é difícil considerar legítimo um julgamento pelo STF que leve em conta questões e princípios morais e políticos subjacentes ao texto constitucional (de fundo), bastante abstratos, em que a minoria possa reverter o resultado do processo político no tribunal – essas questões e princípios já teriam sido ou deveria ter sido debatidos no Legislativo e no Executivo. A inconstitucionalidade da nova lei só deveria ser declarada pelo Supremo na hipótese de verificar violação clara a regra constitucional – a famosa e há muito ratificada “regra do caso duvidoso” ou “regra da dúvida razoável” –, o que não parece ter ocorrido na hipótese. O constitucionalismo, costuma-se afirmar, autoriza a ação contramajoritária para preservar o direito (básicos) das minorias frente à maioria. Lógico que na hipótese em tela argumenta-se que os estados produtores (relevantes) possuem menos representantes legislativos do que os não produtores (ou produtores irrelevantes, por sua baixa produção) e que, desse modo, seriam uma minoria prejudicada no espaço político. Mas o normal, o ordinário é justamente isso: que as minorias sucumbam no espaço político, sob pena de imperar uma autocracia ou uma oligarquia, ao invés da democracia (!). O que não é normal é que a maioria desrespeite direito (fundamental, constitucional) da minoria – até porque foi a própria maioria (contemporânea ou do passa-

do) que criou esses direitos, ou alguém acredita ou defende que a Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 1988 fazia constar dela dispositivos desaprovados pela maioria, ou seja, os aprovados pela minoria?! Nesta situação, caso provocado, o STF deve reconhecer o direito violado, e restaurar a sua observância.

Desse modo, caso os juízes do STF adotem uma postura interpretativa estratégica formalista deferencial, poderiam pensar o seguinte: i) a norma constitucional que prevê a participação no resultado ou a compensação pela produção de hidrocarbonetos fluídos aos entes federativos em que essa produção ocorre é o art. 20, § 1º, CF; ii) esse dispositivo informa que os “entes produtores” podem ou receber “participação no resultado” ou receber uma “compensação” pela “exploração do petróleo ou gás natural”; iii) fica claro que alguém definirá se esses entes receberão uma ou outra coisa (por outros dispositivos constitucionais fica claro que a União fixará isso por lei, bem como o seu percentual, tanto que não se debate este ponto); existe no texto do dispositivo dois conceitos jurídicos indeterminados, sendo um deles que está suscitando a discussão, mas a definição de ambos são importantes para o caso, “compensação” e “participação no resultado da exploração”; iv) em virtude desses conceitos, poder-se-ia entender que o dispositivo determina que a União deve dar alguma parcela do resultado da exploração ou algum percentual dela em dinheiro a título de compensação aos “entes produtores” e fazer o que quisesse com o resto, inclusive distribuir entre os demais entes federativos, uma vez que não há proibição constitucional para que a União distribua os ganhos obtidos com seus bens, mas muito pelo contrário (1ª corrente), ou que determina que a União dê parcela ou per-

centual em dinheiro referente à “exploração” em número superior ao que poderia dar aos demais entes federativos, individualmente considerados, obviamente qualquer que fosse essa diferença, uma vez que não prevista na Constituição (2ª corrente), ou que determina que a União somente dê parcela ou percentual em dinheiro referente à “exploração” aos respectivos “entes produtores”, porque não há dispositivo constitucional que preveja que a União deveria fazer o mesmo em relação aos demais entes (3ª corrente); v) concluiria que, realmente, dispositivo que obriga a repartição ou compensação a determinado ente é muito diferente de um dispositivo que proíba essa ação e que não há dispositivo constitucional que proíba a União de distribuir os ganhos obtidos com seus bens entre os entes federativos, mas muito pelo contrário, como se observa nos dispositivos referentes à redistribuição de tributos pela União; vi) concluiria que os contratos de concessão de atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural firmados no passado e sob o qual estão sendo produ-

zidos esses bens não tratam de distribuição de participação governamental (royalties e participação especial, no caso), o que trata disso é lei ordinária, de mesma natureza da norma agora em discussão; vii) concluiria, portanto, que não haveria retroatividade de lei civil/administrativa (o que por si só não é certo que a Constituição proíba, uma vez que a proibição expressa é a respeito de direito penal e o próprio Código Civil tinha/tem dispositivos de efeitos retroativos), muito menos “rompimento de contratos” (também não haveria norma constitucional expressa que o vede); viii) verificaria que o projeto de lei enviado pela Presidência da República já foi alterado pelo Congresso em dois momentos distintos e que, também em dois momentos distintos, a Presidência os vetou sendo, no último caso, o veto democrático e constitucionalmente derrubado pelo Congresso; ix) verificaria que, apesar de se inclinar por uma das teses jurídicas defendidas na ação constitucional, as demais também teriam embasamento robusto e poderia ser acatada sem perplexidade; x) concluiria, por fim, que não

existe norma constitucional cujo significado mais usual permita anular a lei impugnada, e que ela teria sido confeccionada democraticamente e seguindo o devido processo legislativo.

Pelo exposto, seria recomendável (e melhor) ao Supremo Tribunal Federal que no julgamento do controle de constitucionalidade da “nova lei dos royalties” adotasse uma postura interpretativa formalista deferencial (aos poderes políticos), aplicando a norma com o sentido mais imediato ou comum de seu texto, sem querer melhorá-lo com base em razões morais ou políticas de fundo – uma atitude menos ambiciosa dos juízes produzirá, provavelmente, um resultado melhor do que uma tentativa de aplicar, por cada um deles, o melhor direito possível⁶. E, não verificando violação clara de norma constitucional, deve-se negar a declarar a lei inconstitucional. Assim procedendo, verificar-se-á um incremento na qualidade do direito, uma vez que: (a) afasta a instabilidade própria do ambiente político, ambiente próprio para discussões a respeito de questões morais, políticas e abstratas, (b)

aumenta a chance de realmente aplicar a decisão tomada pelo constituinte consubstanciada no texto constitucional, uma vez que trabalhará com parâmetros mais objetivos ou menos abstratos, passíveis de serem alterados pelas instituições mais legítimas para fazê-lo (Legislativo e Executivo) e (c) diminui as dúvidas a respeito de qual o direito aplicável (segurança jurídica) e, conseqüentemente, o custo do direito.

DANIEL ALMEIDA DE OLIVEIRA É PROCURADOR FEDERAL, SUBPROCURADOR-GERAL DA ANP – AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. DOUTOR EM TEORIA DO ESTADO E DIREITO CONSTITUCIONAL PELA PUC-RIO – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO. PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO IBMEC – RJ.

NOTAS

1 - ADOTOU-SE UM CRITÉRIO OBJETIVO PARA DEFINIR O QUE SERIA UM DIREITO DE QUALIDADE, A FIM DE AMPLIAR AO MÁXIMO O DEBATE COM AUTORES QUE POSSUEM AS MAIS DIVERSAS CONCEPÇÕES DO DIREITO. MAS A DEFINIÇÃO É FEITA AO INVERSO: DEFINE-SE O QUE É UM “DIREITO RUIM”, CASO NÃO SEJA UM DIREITO RUIM, PODE-SE CONSIDERÁ-LO DE QUALIDADE,

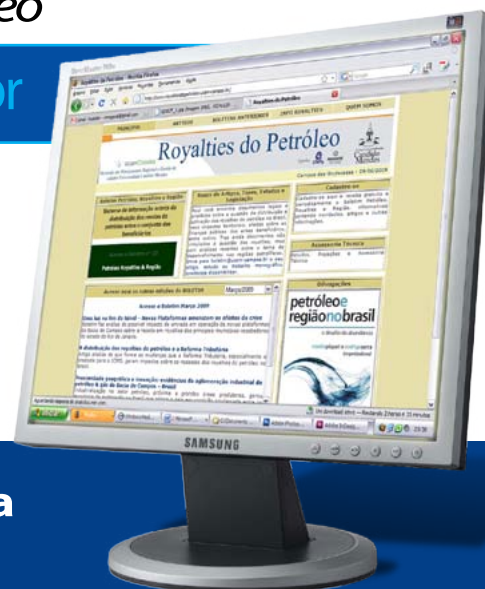
CONTINUA NA PÁGINA 10

Consulte o Banco de Artigos, Teses, Estudos e Legislação do site Royalties do Petróleo

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

- Documentos legais
- Análises sobre distribuição e aplicação dos royalties
- Impactos territoriais
- Efeitos sobre as finanças públicas
- Desenvolvimento nas regiões petrolíferas
- **INFOROYALTIES**

Você também pode enviar o seu artigo para boletim@ucam-campos.br



AINDA QUE NÃO SEJA NECESSARIAMENTE O MELHOR. UM DIREITO RUIM SERIA AQUELE PRODUZIDO SEM SEGUIR AS REGRAS E PROCEDIMENTOS EXIGIDOS PELA POSTURA INTERPRETATIVA QUE FOI ADOTADA PELO INTÉRPRETE. SE O INTÉRPRETE NÃO SEGUIU TODAS AS DIRETRIZES E REGRAS DO MÉTODO INTERPRETATIVO QUE DIZ TER ADOTADO, OBJETIVAMENTE CONCLUI-SE QUE O DIREITO PRODUZIDO NÃO POSSUI UM LASTRO PREVIAMENTE ESTUDADO E DEFINIDO, JUSTAMENTE O QUE JUSTIFICARIA/LEGITIMARIA A ATUAÇÃO DO APLICADOR DA LEI PERANTE O CRIADOR DELA. HÁ, PORTANTO, MAIOR CHANCE DE SER EQUIVOCADO E, CERTAMENTE, OS DEFENSORES DESSE MÉTODO INTERPRETATIVO APLICADO CONCLUIRÃO QUE FOI PRODUZIDO UM MAU DIREITO.

2 - VEJA A MENSAGEM Nº 522/2012 ([HTTP://WWW.PLANALTO.GOV.BR/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.HTM](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.htm)).

3 - POR TODOS, CARLOS ARI SUNDFELD (UMA ANÁLISE DO USO DE PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO PELO STJ. CADERNOS DIREITO GV, v. 6, nº 3, CADERNO 29, MAI. 2009) (PRINCÍPIO É PREGUIÇA? IN: MACEDO JR., RONALDO P.; BARBIERI, CATARINA HELENA C. DIREITO E INTERPRETAÇÃO – RACIONALIDADES E INSTITUIÇÕES. SÃO PAULO: SARAIVA, 2011, PP. 287-305) (DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CÉTICOS. SÃO PAULO: MALHEIROS, 2012) E O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE (HC 78.013-RJ, STF), CITADO POR LUÍS ROBERTO BARROSO E ANA PAULA DE BARCELLOS (BARROSO E BARCELLOS, 2010, PP. 293-294), QUE COM ELE CONCORDAVAM: “PROVAVELMENTE NUNCA SE MOTIVOU TÃO POUCO E TÃO MAL”.

4 - POR TODOS, CONFIRA JOSÉ RIBAS VIEIRA, EM “O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A DIVERSIDADE SOCIAL: ESTUDO DO CASO RAPOSA SERRA DO SOL” (TRABALHO PUBLICADO NOS ANAIS DO XIX ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, REALIZADO EM FORTALEZA - CE NOS DIAS 09, 10, 11 E 12 DE JUN. 2010) E EM “CONCLUSÃO” (IN: STERN, ANA L.; OLIVEIRA, DANIEL A.; CASTELLAR, JOSÉ CARLOS; BERNAME, JOSÉ G.; VIEIRA, JOSÉ R. (ORG.); PIRES, THULA. TEORIA CONSTITUCIONAL NORTE-AMERICANA CONTEMPORÂNEA. RIO DE JANEIRO: LUMEN JURIS, 2011), E JOSÉ RIBAS VIEIRA, MARGARIDA M. L. CAMARGO, A. G. SILVA E F. G. M. A NETTO, EM “PRÁTICA INSTITUCIONAL E A REPRESENTAÇÃO ARGUMENTATIVA NO CASO RAPOSA SERRA DO SOL (PRIMEIRA PARTE)” (REVISTA FORENSE (IMPRESSA), v. 408, p. 219-253, 2010).

5 - DIANTE DA CONSTATAÇÃO DOS LIMITES DA RAZÃO HUMANA, FOI DESENVOLVIDA UMA SÉRIE DE TÉCNICAS VISANDO SUPERAR

ESSES LIMITES EM ALGUMA MEDIDA. HÁ MUITO OS TEÓRICOS DO DIREITO E OS LEGISLADORES, CIENTES DESSES LIMITES, FIZERAM COM QUE ALGUMAS DELAS FOSSEM UTILIZADAS NOS TRIBUNAIS E NO PARLAMENTO. A PREVISÃO DE JULGAMENTO POR COLEGIADOS É UM EXEMPLO. OUTRO É A PREVISÃO DE DECISÃO POR SUPERMAIORIAS. ESSAS PREVISÕES DERIVAM DE IDEIAS COMO A DESENVOLVIDA NO TEOREMA DO JÚRI, DO MARQUÊS DE CONDORCET, E A IDEIA DE QUE MUITOS SÃO MELHORES JULGADORES DO QUE UM SÓ (A SABEDORIA DA MULTIDÃO), DE ARISTÓTELES (“O PRINCÍPIO DE QUE A MULTIDÃO DEVERIA SER SUPREMO AO INVÉS DO QUE O PEQUENO NÚMERO DOS MELHORES É UM QUE É MANTIDO, E, EMBORA NÃO ISENTO DE DIFICULDADES, PARECE CONTER UM ELEMENTO DE VERDADE. QUANTO AOS MUITOS, DOS QUAIS CADA INDIVÍDUO É APENAS UMA PESSOA COMUM, A SUA REUNIÃO PODE MUITO PROVAVELMENTE SER MELHOR DO QUE POCOS MELHORES, SE CONSIDERADA NÃO INDIVIDUALMENTE, MAS COLETIVAMENTE, COMO UM BANQUETE PARA A QUAL MUITOS CONTRIBUEM É MELHOR DO QUE UM JANTAR ABASTECIDO POR APENAS UM BOLSO. CADA INDIVÍDUO DENTRE OS MUITOS TEM UMA QUOTA DE VIRTUDE E PRUDÊNCIA, E QUANDO ELES TRABALHAM EM CONJUNTO, TORNAM-SE DE ALGUM MODO UM HOMEM QUE TEM MUITOS PÉS E MÃOS, E SENTIDOS; OU SEJA, UM RETRATO DE SUAS MENTES E DISPOSIÇÃO. DAÍ PORQUE, MUITOS SÃO MELHORES JUÍZES DE MÚSICA E POESIA DO QUE UM ÚNICO HOMEM; ALGUNS ENTENDEM UMA PARTE, E OUTROS OUTRAS PARTES, ASSIM, ENTRE ELES, ELES COMPREENDEM O TODO.”) (ARISTOTLE, 1999, BOOK 3, PART XI). ENTRETANTO, A APLICAÇÃO DO TEOREMA DO JÚRI OU DA SABEDORIA DA MULTIDÃO NÃO LEVA NECESSARIAMENTE À AGREGAÇÃO DE CONHECIMENTOS DOS JULGADORES REUNIDOS NEM À UNIÃO DE PERSPECTIVAS DESSES JULGADORES. NEM MESMO SIGNIFICA QUE HAVERÁ UMA VERDADEIRA DELIBERAÇÃO, OU SEJA, A CONSIDERAÇÃO POR TODOS DA PERSPECTIVA DE CADA JULGADOR.

6 - CHAMEI ESSA POSTURA DE FORMALISMO MAXIMILIANISTA, EM HOMENAGEM A CARLOS MAXIMILIANO, QUE, EMBORA NÃO FOSSE FORMALISTA, DEFENDIA UMA ATUAÇÃO DEFERENCIAL DO JUIZ À INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL FEITA PELO LEGISLATIVO E EXECUTIVO. CF. DANIEL ALMEIDA DE OLIVEIRA (ANÁLISE INSTITUCIONAL COMO BASE DA ESCOLHA INTERPRETATIVA NO DIREITO REGULATÓRIO: DA ABSTRAÇÃO PARA O PLANO OPERACIONAL. RIO DE JANEIRO, 2012, 346P. TESE DE DOUTORADO. DEPARTAMENTO DE DIREITO, PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO).

Expediente

Equipe Editorial

Editor-chefe

Rodrigo Machado Vilani (Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes)

Conselho Editorial

Denise Terra (Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF)
Frédéric Jean Marie Monié (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)
Helder Queiroz Pinto Junior (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)
José Gutman (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP)
José Luis Vianna (Universidade Federal Fluminense – UFF)
Rodrigo Valente Serra (Instituto Federal Fluminense – IFF)
Rosélia Piquet (Universidade Cândido Mendes – UCAM-Campos dos Goytacazes)

Coordenação técnica

Thiago Muniz Barbosa

Editor e Jornalista Responsável

Vitor Menezes (MTB 21374)

Bolsistas de Iniciação Científica

Daniel Souza Caldas (UCAM)

Proposta

O Boletim Petróleo, Royalties & Região, vinculado ao Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes (UCAM – Campos dos Goytacazes), é fruto da preocupação com a difusão de dados e informações técnicas para o debate sobre a distribuição dos royalties na região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, se configura como um veículo de publicação de natureza acadêmica e técnica, primando pela qualidade de seus artigos e sua periodicidade desde setembro de 2003.

O Boletim tem por foco editorial pesquisas originais, teóricas ou empíricas, voltadas para planejamento regional e urbano, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, economia regional, políticas públicas e áreas afins, dentro de uma visão multidisciplinar das temáticas relacionadas ao seu escopo.

Periodicidade

O Boletim é publicado trimestralmente, nos meses de março, junho, setembro e dezembro, em versão exclusivamente eletrônica.

Diretrizes para os autores

O Boletim Petróleo, Royalties & Região aceita colaborações em forma de artigos de pesquisadores das áreas cobertas pela publicação, com ênfase em desenvolvimento regional, petróleo e outros minerais, royalties e participações e legislação tributária.

Os artigos são avaliados pela Equipe Editorial do Boletim e, eventualmente, por pesquisadores convidados.

Normas de apresentação do texto para o envio do artigo:

- Os artigos devem estar completos e conter um mini-curriculo institucional do autor.
- Os artigos devem ter entre 11 mil e 13 mil caracteres com espaços (incluindo notas e referências bibliográficas).
- A referência bibliográfica (ABNT) deve se limitar ao mínimo necessário e conter apenas obras citadas no artigo.
- As notas, quando houver, devem ser colocadas ao final do texto (Nota de fim).
 - Ilustrações e tabelas devem ser enviadas em arquivos separados.
 - Ilustrações devem ser enviadas em JPG, com resolução mínima de 96 dpi.
 - Tabelas podem ser enviadas em forma de imagem (JPG), em Excel ou Word.
- Os autores aceitam, tacitamente, eventuais edições necessárias para adequação ao espaço do boletim e ao seu padrão editorial.

Os artigos devem ser enviados exclusivamente para o e-mail:

boletim@ucam-campos.br