

Humberto Ribeiro Soares  
advogado

EXCELENTESSIMO SENHOR MINISTRO-PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**Tema: petróleo;  
"participações";  
"royalties"; critério de rateio.  
Prevenção ao MS 30.051  
Relator Exmo. Sr. Min.  
GILMAR MENDES**

**(1) ANTHONY WILLIAM GAROTINHO MATHEUS DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, radialista, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 698.397.277-53, identidade nº 058.291.59-2 IFP/RJ, residente e domiciliado à Rua Saturnino Braga nº 44 - Lapa - Campos de Goytacazes/RJ, **(2) HUGO LEAL MELO DA SILVA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 413.655.856-20, identidade nº 59485 - OAB/RJ, residente e domiciliado à Av. Beira Mar nº 406 - sala 901, Centro/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(3) ROSILDA DE FREITAS**, de nome eleitoral **ROSE DE FREITAS**, brasileira,

Deputada Federal eleita pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 379.675.177-68, identidade nº 1974.340 ES, residente e domiciliada à Rua Luís Rocha nº 2 Fradinhos - Vitória/ES, **(4) OTAVIO SANTOS SILVA LEITE**, brasileiro, casado, advogado e professor de direito, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 201.634.525-04, identidade nº 54461 OAB/RJ, residente e domiciliado à Estrada da Barra da Tijuca nº 3570 - Lote 04 - Quadra 3 Rua Senador Julio Leite 73), **(5) JANDIRA FEGHALI**, brasileira, divorciada, médica Deputada Federal eleita pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 434.281.697-00, identidade nº 0352238062 Detran/RJ, residente e domiciliado à Rua Taylor nº 116 - Santa Teresa - Rio de Janeiro/RJ, **(6) FERNANDO ANTONIO CECILIANO JORDÃO**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 497.528.397-20, identidade nº 811043280 RJ, residente e domiciliado à Rua Delfim Moreira nº 300 - apto. 201, Leblon/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(7) EDSON SANTOS DE SOUZA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 439.144.467-49, identidade nº 03931063-8 IFP, residente e domiciliado à Estrada Rodrigues Caldas nº 297, Taquara, Rio de Janeiro/RJ, **(8) EDUARDO COSENTINO CUNHA**, de nome eleitoral **EDUARDO CUNHA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 504.479.717-00, identidade nº 15.303 IFP/RJ, residente e domiciliado à Av. Heitor Doylemaia nº 98 - Barra - Park Palace/RJ, **(9) STEPAN NERCESSIAN**, brasileiro, casado, ator, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 266.723.837-00, identidade nº 031240815, residente e domiciliado à Av. Gilberto Amado, nº 875 cob.02, Barra da Tijuca, estado do Rio de Janeiro, **(10) WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, empresário, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 013.118.467-94, identidade nº 08.473.198-3 SSP-RJ, residente e domiciliado à Rua Ernani Pinheiro, 15, Duque de Caxias, estado do Rio de Janeiro, **(11) SIMÃO SESSIM**, brasileiro, viúvo, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro e, em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 034.410.677-20, identidade nº 01421623-5, residente e domiciliado à Rua Carmela Dutra, nº 1934, Nilópolis, estado do Rio de Janeiro, **(12) PAULO FEIJÓ**, brasileiro, casado, Engenheiro Mecânico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 521.180.377-91, identidade nº 41526-D CREA, residente e domiciliado à Rua Baltazar Carneiro, nº 157 - apto. 702, Campos dos Goytacazes, estado do Rio de Janeiro, **(13) MIRO**

**TEIXEIRA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 036.902.887-20, identidade nº 25807 - OAB/RJ, residente e domiciliado à Rua Graça Aranha nº 145 - apto. 302, Estado do Rio de Janeiro, **(14)**

**EDSON EZEQUIEL DE MATOS**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 082.783.937-53, identidade nº 647.546 - IFP/RJ, residente e domiciliado à Rua Rodrigues da Fonseca nº 235, Zé Garoto - São Gonçalo/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(15) CAMILO**

**COLA**, brasileiro, casado, empresário, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 014.815.687-87, identidade nº 42406 - SSP/DF, residente e domiciliado Parque Rodoviário Itapemirim, Caixa Postal 178, Bairro Amarelo, Cachoeiro de Itapemirim-ES, **(16) ADRIAN MUSSI**

**RAMOS**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 920.090.347-91, identidade nº 06816881-4-IFP/RJ, endereço profissional na Câmara dos Deputados - Anexo VI - Gabinete 441 - Brasília - DF,

**(17) JORGE DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, aposentado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 207.833.377-87, identidade nº 87310079-6 - IFP/RJ, residente e domiciliado à Rua Petrópolis nº 280, Siderlândia-Volta Redonda, **(18) PAULO ROBERTO FOLETTI**, brasileiro, divorciado, médico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 479.094.637-15, identidade nº 340.600 - SSP/ES, residente e domiciliado à Rua Antonio Henrique Neto nº 104, Colatina-ES, **(19) LILIAM SÁ**

**DE PAULA**, brasileira, casada, radialista, Deputada Federal eleita pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 634.405.477-87, identidade nº 04974746-2 - IFP, domiciliada à Câmara dos Deputados - Anexo IV - Gabinete 434 - Brasília - DF, **(20) PAULO CESAR DA GUIA ALMEIDA**, brasileiro, viúvo, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 826.405.307-63, identidade nº 5244180-5 CRM, residente e domiciliado à Rua Da Luz nº 150 - apto. 401, Braga/Cabo Frio, estado do Rio de Janeiro, **(21) AUREO LIDIO**

**MOREIRA RIBEIRO**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 053.555.257-25, identidade nº 10599203-6 CRM, residente e domiciliado à Rua Bahia nº 460 - apto. 303, Duque de Caxias/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(22) ADILSON SOARES**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 111.665.097-53, identidade nº 061.944 OAB/RJ, residente e domiciliado à Av. Rio Branco nº 156 - salas. 1711-1712, Centro/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(23)**

**SUELI RANGEL SILVA VIDIGAL**, brasileira, casada, empresário,

Deputada Federal eleita pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 451.033.057-04, identidade nº 304.311 - SSP/ES, residente e domiciliado Praça dos Três Poderes - Câmara dos Deputados, Anexo IV - Gabinete 812 - Brasília - DF, **(24)**

**NELSON ROBERTO BORNIER DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 100.418.007-10, identidade nº 30.727 - OAB/RJ, residente e domiciliado à Av. Sernambetiba nº 3600 - Bloco I, Apto. 401, Barra da Tijuca/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(25)**

**WELINGTON COIMBRA**, brasileiro, casado, médico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 343.181.007-15, identidade nº 210.893 - SSP/ES, residente e domiciliado à Av. Dante Michelini nº 1801 - Apto. 1001, Ed. Siena Bairro Mata da Praia Vitoria-ES, **(26)** **FELIPE**

**LEONE BORNIER DE OLIVEIRA**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 074.217.257-09, identidade nº 06.639.177-2 - Detran, residente e domiciliado à Av. Sernambetiba nº 3600 - Bloco I, Apto. 401, Barra da Tijuca/RJ, estado do Rio de Janeiro, **(27)**

**ALUIZIO DOS SANTOS JUNIOR**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 001.042.297-80, identidade nº 06797010-3, domiciliado à Praça dos Três Poderes, Câmara dos Deputados, Gabinete 371, Anexo 3, CEP 70.160-900, Brasília, Distrito Federal, **(28)** **AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELLOS**,

brasileiro, casado, administrador e economista, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 816.870.527-00, identidade nº 597.576 - SSP/ES, residente e domiciliado à Rua Itabapoana, casa 3, Hélio Ferraz/Bairro de Fátima, Serra/ES, **(29)** **WALNEY DA ROCHA CARVALHO**,

brasileiro, casado, servidor público estadual, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 584.771.287-15, identidade nº 04.760.897-15, residente e domiciliado à Rua José Brigagão Ferreira, nº 124 - Apto. 601 - Nova Iguaçú/RJ, **(30)** **ROMÁRIO DE SOUZA FARIA**,

brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 906.719.537-53, identidade nº 005343027-8, residente e domiciliado à Av. do Pepê, nº 1280 - Apto. 301 - Barra da Tijuca/RJ, **(31)** **NEILTON MULIM DA COSTA**,

brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 776.368.647-20, identidade nº 05892658-5, residente e domiciliado à Rua Aloísio Neiva nº 2001 - Apto.1101 - São Gonçalo/RJ, **(32)** **JORGE SILVA**,

brasileiro, casado, médico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 364.063.417-91, identidade nº 1.034.384-4 - SSP/SP, residente e

domiciliado à Rua SQN 202 - Bloco J - Apto. 202 - Asa Norte - Brasília - DF, **(33) WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 530.024.407-44, identidade nº 04442860-5, residente e domiciliado à Rua Prof. Alfredo Ellia Junior nº 180 - Apto. 302 - Volta Redonda/RJ, **(34) CARLOS HUMBERTO MANNATO**, brasileiro, casado, médico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 574.807.887-20, identidade nº 290.363 SSP/ES, residente e domiciliado à Av. Dante Micheline, nº 1535 - Apto. 1101 - Ed. Paradise Island, Mata da Praia, Vitória/ES, **(35) CESAR ROBERTO COLNAGHI**, brasileiro, casado, médico, Deputado Federal eleito pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato de Deputado Federal na 54ª Legislatura (2011-2015) na atual legislatura sob nome parlamentar **CESAR COLNAGO**, CPF nº 479.609.737-68, identidade nº 412.545 SSP/ES, residente e domiciliado à domiciliado à Câmara dos Deputados - Anexo IV - Gabinete 602 - Praça dos Três Poderes - Brasília - DF, **(36) ALEXANDRE JOSÉ SANTOS**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 305.572.247-72, identidade nº 2681627, residente e domiciliado à Rua Timbiras nº 124 - São Francisco, Niterói-RJ, **(37) RODRIGO FELINTO IBARRA EPITÁCIO MAIA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 005900487-83, identidade nº 12581564-7 IFP/RJ, residente e domiciliado à Av. Prefeito Mendes de Moraes nº 990 ap. 303, São Conrado, Rio de Janeiro - RJ, **(38) ANDREIA ALMEIDA ZITO DOS SANTOS**, brasileira, solteira, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 036073537-19, identidade nº 10175970-2, residente e domiciliado à Rua Bahia nº 151 ap. 403, Paulicéia - Duque de Caxias - RJ, **(39) AROLDE DE OLIVEIRA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 016167062-87, identidade nº 325381 SSP/DF, residente e domiciliado à Barão de Jacaripé nº 275 ap. 401 - Ipanema - Rio de Janeiro - RJ, **(40) BENEDITA SOUZA DA SILVA SAMPAIO**, brasileira, casada, Deputada Federal eleita pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 362933347-67, identidade nº 02321611-2, residente e domiciliado à Rua Barão de Icaraí nº 25 ap. 503, Flamengo - Rio de Janeiro - RJ, **(41) FRANCISCO JOSÉ D'ANGELO PINTO**, brasileiro, divorciado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 472474367-00, identidade nº 5229268-0 CRM-RJ, residente e domiciliado à Edmundo March nº 40 ap. 402, Boa Viagem - Niterói - RJ, **(42) FILIPE DE ALMEIDA PEREIRA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em

exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 103525727-01, identidade nº 020339770-8, residente e domiciliado à Av. Rio Branco nº 109 sala 801, Centro - Rio de Janeiro - RJ, **(43) FRANCISCO FLORIANO DE SOUZA SILVA**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 549846707-97, identidade nº 33547633-8, residente e domiciliado à Rua Bom Pastor nº 549, Tijuca - Rio de Janeiro - RJ, **(44) GLAUBER DE MEDEIROS BRAGA**, brasileiro, solteiro, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 097407567-19, identidade nº 13354941-0, residente e domiciliado à Av. Comte Bittencourt nº 38, centro - Nova Friburgo - RJ, **(45) JAIR MESSIAS BALSONARO**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 453178287-91, identidade nº 302 - CD, residente e domiciliado à Rua Divisória nº 30 casa VX, Bento Ribeiro - Rio de Janeiro - RJ, **(46) LAURIETE RODRIGUES**, brasileira, casada, Deputada Federal eleita pelo Estado do Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 009749767-33, identidade nº 935853 - ES, residente e domiciliado à Av. Luciano das Neves nº 513, Centro - Vila Velha - ES, **(47) MARCELO VIVIANI GONÇALVES**, brasileiro, casado, Deputado Federal eleito pelo Estado do Rio de Janeiro, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 908389207-72, identidade nº 07228584-4, residente e domiciliado à Rua Belkiss nº 305, Coelho da Rocha - Rio de Janeiro - RJ, e, agindo como assistente (art. 50, CPC), o Senador da República **(48) RICARDO DE REZENDE FERRAÇO**, brasileiro, separado, eleito pelo Espírito Santo, e em exercício do mandato na atual legislatura, CPF nº 774880407-91, identidade nº 3293066 ES, residente e domiciliado à SQS 309 Bloco C, AP. 104, Brasília-DF, por seu advogado *in fine* assinado e *ut instrumento* de mandato em anexo e que recebe intimações no seu escritório à Avenida Rio Branco, nº 257, grupo 901/902, Centro, Rio de Janeiro-RJ, CEP 20.040-009, apresentam

## **MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO**

com espeque no art. 102, I, d da Constituição Federal, no art. 5º, LXIX e no art. 1º ("**justo receio**") da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, na forma dos arts. 200 a 206 do RISTF, **admissível** eis que se louva em **precedentes** desta Excelsa Corte, requerendo concessão da

## **MEDIDA INITIO LITIS, INAUDITA ALTERA PARTE,**

o que fazem com fulcro no inciso III do art. 7º daquela Lei nº

12.016/2009 e no § 1º do art. 203 do RISTF, tendo em vista a extrema **relevância** dos fundamentos que estão a indicar a existência de **grave crise federativa** a desafiar provimento jurisdicional e que do ato impugnado pode resultar a ineficácia da medida, caso seja deferida somente adiante, ou seja, constitui situação em que se configura, indisputavelmente, acentuadíssima

### **URGÊNCIA URGENTÍSSIMA,**

em razão de próxima deliberação da Câmara dos Deputados (doc. 3), referente a nova fixação do **critério de rateio** (e unicamente se objetiva isto e nada mais) da "**participação no resultado da exploração de petróleo**" (Constituição Federal, art. 20, § 1º), assim em face de (1º) Sua Excelência, o Senhor Deputado Federal Presidente da Câmara dos Deputados, bem como, (2º) a própria Câmara dos Deputados<sup>1</sup> e (3º) sua Mesa (art. 14, Regimento Interno), de terem-se habilmente por cientificados do ajuizamento do presente mandado de segurança na Câmara dos Deputados, à Praça dos Três Poderes, Brasília-DF.

E tanto por prática de atos que frontalmente ferem a Magna Carta (desrespeitam "**limitações constitucionais**", cláusulas pétreas, quais previstas no **art. 60, § 4º da Magna Carta**) e violam direito subjetivo, líquido e certo dos parlamentares impetrantes, e daí poderem resultar, consequentemente, outros igualmente viciados de nulidade por contaminação, tudo consoante os fundamentos de fato e de direito a seguir expostos.

Persistem em esclarecer que é tal a "**relevância**" da matéria e sua urgência urgentíssima, que é atinente a situação de **gravíssima crise federativa**, com pública acentuada cisão entre entes componentes da federação.

---

<sup>1</sup> "Em suma, na nossa visão, sujeito passivo, no mandado de segurança, é a pessoa jurídica que vai suportar os efeitos defluentes da ação. Ela sequer é litisconsorte necessária da autoridade coatora..." e "A solução constitucional é, pois, inequívoca: parte, também no mandado de segurança, é a pessoa jurídica de direito público a que vinculada a autoridade coatora"; SÉRGIO FERRAZ, Mandado de Segurança, Ed. Malheiros, 2006, ps. 89 e 93. A qualquer sorte, Lei 12.016/09: "Art. 6º A petição inicial, que deverá preencher os requisitos estabelecidos pela lei processual, (...) indicará, além da autoridade coatora, a pessoa jurídica que esta integra, à qual se acha vinculada ou da qual exerce atribuições."

- I -  
**A P R E V E N Ç Ã O  
DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRA A  
SUA EXCELÊNCIA, O SR. MIN. GILMAR MENDES**

**1.** Primeiramente, mencione-se que a competência, aqui, impulsiona-se *ex ratione federacioni*, por força do art. 102, I, d da Constituição Federal, verbis:

**"Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:  
I - processar e julgar, originariamente:**

***d) (...) o mandado de segurança e o "habeas-data" contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;"***

É que se trata de mandado de segurança de Deputados Federais contra Casa do Congresso Nacional sobre tema de extrema relevância federativa.

*In casu*, com a singularidade de que Sua Excelência, o **Senhor Ministro GILMAR MENDES é prevento** para a relatoria do vertente mandado de segurança em razão de ser o Relator do processo **STF-MS 30.051**, hoje em curso de julgamento nesta Corte absolutamente idêntico ao presente como abaixo se demonstra.

Ademais, à oportunidade da distribuição deste processo acima citado (**STF-MS 30.051**), já houvera sido, anteriormente, distribuída a Sua Excelência, também, a relatoria de **mais outro processo** sobre a mesma temática (**"participação sobre o produto da exploração de petróleo"**, ut § 1º do art. 20 da Constituição Federal), isto é, a **ADI 4492/2010**.

Então, o Sr. Ministro GILMAR MENDES já relata 2 (dois) outros processos afins. Daí sua prevenção aqui.

**2.** Releva notar que o processo que se indica como geratriz da dependência, o proc. **MS-30.051**, tem como seu Impetrante, o Deputado Federal HUGO LEAL MELO DA SILVA que, **coincidentemente, volta a ser Impetrante neste presente.**

A saber, ocorrem as seguintes coincidências no **MS-30.051** e no presente a impor a prevenção::

- o Impetrante de lá (proc. MS 30.051) é, também, Impetrante de aqui;
- o Impetrado de lá é o mesmo de aqui (Congresso Nacional);
- a causa de pedir, lá, é a mesmo de aqui, isto é, projeto de **deliberação sobre critério de rateio** entre os entes componentes da federação da "***participação sobre o produto da exploração de petróleo***" que nuclearmente prevista no § 1º do art. 20 da Constituição Federal, deliberação, esta, inçada de inconstitucionalidades, *rectius*, de afrontas a "***limitações constitucionais***";
- o *petitum*, lá, é idêntico ao de aqui, vale dizer, impedir que o Congresso "**delibere**" sobre proposta de lei "**tendente**" a conspurcar "**limitação constitucional**" (§ 4º do art. 60 da Constituição Federal), registrando-se que lá se trata das Emendas Ibsen/Simon e, aqui, da proposta Vital do Rego.

Portanto, é inevitável a prevenção.

A distribuição há de se dar a Sua Excelência, o Sr. Ministro GILMAR MEDES, já Relator, como dito, dos processos ADI 4492/2010 e MS 30.051/2010.

- I I -

## O OBJETO DESTE MANDADO DE SEGURANÇA

**3.** Este mandado de segurança, que também exibe cunho **preventivo**, que colhe espeque no art. 5º, LXIX da Constituição Federal e no art. 1º da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009, tem por objetivo, **EXCLUSIVAMENTE, UNICAMENTE**, o **critério de rateio** (sublinhe-se bem) da "***participação no resultado da exploração de petróleo***" (Constituição Federal, art. 20, § 1º).

Tal critério de **rateio** se contém no texto da redação final enviado à Câmara Federal do Substitutivo ao Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011, que modifica as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997 e

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, consolidando as Emendas aprovadas pelo Plenário do Senado da República, o que ocorreu a 19 de outubro do corrente 2.011 (doc. 1). Chamou-se Projeto Vital do Rego.

Este writ reivindica que não haja deliberação congressual sobre o projeto de lei assim indicado.

O que faz louvado no provimento normativo do § 4º do art. 60 da Constituição Federal (**"Não será objeto de deliberação a proposta de lei tendente a abolir ..."**).

E há a ocorrência de "**justo receio**"<sup>2</sup> como adiante se exporá.

**4.** Tal **Projeto de Lei do Senado** de nº **448, de 2011** (oriundo desta Casa) e que vem sendo conhecido como **Projeto de Lei Senador Vital do Rego** (doc. 1.), cujo texto está divulgado pelo site da Câmara Federal na Internet, foi enviado à Câmara dos Deputados, onde, hoje, se encontra em tramitação, em processo legislativo (doc..1).

**5.** Este writ, portanto, nada mais objetiva ---insista-se--- senão que o tema do **rateio** das "**participações**" e, assim, nada objetiva quanto ao fundo social e nem quanto a qualquer outro tema sobre petróleo. Unicamente o faz, insista-se, quanto ao projeto de novo **rateio** de distribuição do resultado sobre exploração de petróleo.

Somente o **critério de rateio** !

**EXCLUSIVAMENTE, UNICAMENTE.**

**6.** O "**justo receio**" a que se refere o art. 1º da Lei nº 12.016/2009 justifica-se per se e ainda mais pelo fato de que, conquanto seja impossível saber-se quando se dará a votação que se desfeche na "**deliberação**" que se quer evitar, é possível todavia, recear-se que a malsinada "**deliberação**" entre em pauta de uma hora para outra, de surpresa, de inopinado, em qualquer **madrugada**.

O expediente da surpresa traiçoeira da deliberação na **madrugada** tem sido usado para o fim de aprovação de critério do rateio, como o foi para a Emenda Ibsen/Simon, como faz certo documento da

<sup>2</sup> Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009: "Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por 'habeas corpus' ou 'habeas data', sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver **justo receio** de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça."

agência de comunicação oficial do Senado da República (doc. 2) de 10.06.10 de 03:40 da **madrugada**. Pronunciamentos receiam que o projeto seja posto a votar-se de inopinado (doc.s. 44, 51).

O articulista de "***O Globo***", MERVAL PEREIRA, jornalista muito bem informado e hoje membro da Academia Brasileira de Letras, acusa, na sua coluna de 23.11.2.011, p. 4, que

***"há uma desconfiança em setores políticos nos estados produtores de que ... [ocorra] uma votação do projeto que redistribui os royalties para os estados não produtores ainda este ano, ao apagar das luzes do Congresso, no que seria um golpe parlamentar de consequências políticas imprevisíveis."*** (doc. 51).

**7.** O presente mandado de segurança sustenta que o projeto mencionado contém afrontas a "**limitações constitucionais**", as que são constantes, sobretudo, do art. 60, § 4º, I da Constituição Federal<sup>3</sup>.

Provimento normativo da Constituição que impõe que "**não será objeto de deliberação**" projeto "**tendente**" a afrontar as "**limitações constitucionais**".

**8.** A farta jurisprudência desta Excelsa Corte admite que Deputados Federais (que o são os ora Impetrantes) gozem de legitimidade para ajuizar mandado de segurança para trancar a discussão de projeto legislativo que se tisse daquele vício, e não estar o Deputado obrigado a votar matéria de tal forma contaminada, o que, pois, tem como indeclinável corolário o de que também se legitima a requerer anulação de deliberação que, porventura, venha a ser aprovada, como se desenvolverá em seguida.

---

<sup>3</sup> "Art. 60 (...) § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais."

- I I I -

**R E S U M O**

**9.** A sede constitucional dos direitos dos Estados-membros e Municípios produtores de petróleo à “participação no resultado da exploração de petróleo” está no § 1º do art. 20 da Constituição Federal, a dizer que

“Art. 20 .....

§ 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, [1] [na respectiva <sup>4]</sup> plataforma continental, [2] [no respectivo <sup>5]</sup> mar territorial ou [3] [na respectiva <sup>6]</sup> zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

**10.** Deste provimento normativo (que se imbrica com alguns outros apreciados no corpo desta inicial) decorrem as conclusões do mérito que se seguem em apertado **RESUMO** a seguir deduzido.

<sup>4</sup> Zeugma: “forma de eclipse que consiste na supressão, em orações subsequentes, de um termo expresso na primeira”, cf. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (Ex.: Gonçalves Dias: “Nossos bosques têm mais vida / Nossa vida mais amores”).

<sup>5</sup> *idem*, zeugma.

<sup>6</sup> *Idem*, zeugma.

# RESUMO

- ➔ somente os entes federativos produtores de petróleo têm direito a “participação no resultado da exploração de petróleo” (sic, CF/88, § 1º do art. 20);
- ➔ não no têm os Estados e Municípios não produtores;
- ➔ a norma consagrada naquele § 1º do art. 20 da Carta Magna tutela o pertinente unicamente ao petróleo extraído no “respectivo território”, por consequência, unicamente do ente produtor; só o ente produtor faz jus a “participação”; se não fosse assim, não faria sentido o texto da Constituição usar o termo “respectivo” (“respectivo território”);
- ➔ portanto, estender “participação no resultado da exploração de petróleo” (sic, § 1º do art. 20, CF/88) a Estados e Municípios não produtores é inconstitucional;
- ➔ é o que o Projeto Vital do Rego vem fazendo através de um expediente tentativamente disfarçado, ladeante, grosseiríssimo, primaríssimo, o de retirar receitas dos produtores, criar fundos, colocar as receitas surrupiadas aos produtores nestes fundos e deles excluir os entes produtores;
- ➔ e o § 1º do dito art. 20 (CF/88) também tutela o atinente ao petróleo extraído do mar (da plataforma continental, do mar territorial ou da zona econômica exclusiva). No mar, a relação de pertinência é de “respectividade” para com o ente confrontante, é topográfica, é geodésica, não é de dominialidade (como já decidiu o Eg. Supremo pelos MS 24.312/DF, Rel. Min. ELLÉN GRACIE e ADIN 2080-RJ);
- ➔ corolário disto, também extraído por este v. julgado da Suprema Corte (como já decidiu o Supremo, MS 24.312/DF, Rel. Min. ELLÉN GRACIE e, igualmente, ADIN 2080-RJ): as “participações”, mesmo no mar, importam em recepção própria, originária dos Municípios produtores e dos Estados produtores. Portanto, não se trata de transferências voluntárias de parte da União; tratar diferentemente é incidir em inconstitucionalidade;

# RESUMO

- ➔ o projeto Vital do Rego agride a “Constituição Financeira”, que é “limitação constitucional” integrante da norma do inciso I do § 4º do art. 6º da Constituição Federal (“limitação constitucional”) (vide RICARDO LOBO TORRES, *Tratado de Direito Financeiro*); a “Constituição Financeira” espraiasse por diversos preceitos da Constituição (o §1º do art. 2º é um deles, outros são os repartição de receitas tributárias, o próprio Sistema Tributário etc.). O constituinte dá deveres aos entes federativos, mas lhes dá, correspondentemente, receitas também para que desempenhem as tarefas. A “Constituição Financeira” faz parte, inobjetavelmente, da “*forma federativa de Estado*” (“limitação constitucional”) entendida como modelo brasileiro de forma federativa adotado no texto da CF/88;
- ➔ “não há um modelo único de Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário” (GILMAR FERREIRA MENDES, “Curso”); o inciso I do § 4º do art. 6º significa a “*forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada*” (CANOTILHO), “o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição” (GILMAR MENDES). A “*forma federativa de Estado*” é algo que não pode ser conceituado “a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e como o adotou” e “como o adotou, erigiu em limite material imposto as futuras emendas à Constituição” (STF, ADI 2.024-PERTENCE);
- ➔ o Projeto Vital do rego afronta outra limitação. Os Estados e Municípios produtores também detêm propriedade sobre as jazidas de petróleo, ainda que propriedade parcial;
- ➔ eis que a propriedade do petróleo não é plena, isto é, nem a da União detém propriedade plena sobre petróleo e o Supremo já decidiu assim (cfr. ac. STF, ADI 3.273-9/DF, Relator Min. EROS GRAU);
- ➔ é que o termo “União” como o emprega o texto constitucional ao tratar da propriedade (art. 18, CF/88) é polissêmico

# RESUMO

(plurisignificativo), ora significando “comunidade jurídica total”, ora significando “comunidade jurídica parcial” (HANS KELSEN, Teoria Geral do Direito e do Estado);

- ➔ pelo texto da Carta, ora, o termo União significa “comunidade Jurídica Total”, ora significa “comunidade jurídica parcial” (HANS KELSEN, Teoria Geral do Direito e do Estado: “A teoria tradicional identifica, erroneamente, a federação com o Estado federal total”);
- ➔ o art. 18 da CF/88 (“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios...”) —que consagra, positiva este conceito de KELSEN— importa num somatório, numa equação, em que o membro da esquerda (parcela única), o total, a República Federativa do Brasil, significa “União”, somatório. Já o membro da direita, o que enuncia parcelas deste somatório, tem como parcela também integrante a expressão “União”. Logo, o mesmo vocáculo (União), mas, com duas acepções distintas (lá, à esquerda, comunidade jurídica total, aqui, à direita, comunidade jurídica parcial; HANS KELSEN). Portanto, polissemia (ver CANOTILHO);
- ➔ então, como petróleo é bem de propriedade da “União” (art. 20, IX, CF/88) enquanto comunidade jurídica total (HANS KELSEN), também o é dos Estados produtores e dos Municípios produtores eis que estes entes federativos são integrantes, componentes da “União” enquanto comunidade jurídica total (HANS KELSEN e art. 18, CF/88);
- ➔ conseqüência disto é que os Estados produtores e os Municípios produtores (comunidades jurídicas parciais parcelas do somatório em que se constitui a União enquanto comunidade jurídica total cf. art. 18, CF/88) também detêm propriedade sobre o bem petróleo. Contrariá-lo é incidir em inconstitucionalidade;
- ➔ como o detém, a forma por que o fazem é tema diverso. É que os Estados produtores e os Municípios produtores detêm o “*jus fruendi*” sobre

# RESUMO

*"participação no resultado da exploração de petróleo"*, que é exatamente o que resulta do enunciado do § 1º do art. 2º da CF/88;

- ➔ e “*jus fruendi*” é “elemento” ou “atributo” ou “componente”, precisamente, de *“propriedade”* (CAJO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Instituições*). Contrariá-lo é incidir em inconstitucionalidade;
- ➔ o § 1º do art. 2º da Constituição também não permite distinguir entre petróleo do pré-sal ou petróleo do pós-sal, não permite restringir, tudo é petróleo, não importa a camada geológica de onde advenha. Restringir incide em inconstitucionalidade;
- ➔ o rateio da *“participação no resultado da exploração de petróleo”* (sic, § 1º, art. 2º, CF/88) tem de obedecer ao princípio constitucional da proporcionalidade, isto é, proporcionalidade ao respectivo “resultado da exploração de petróleo” (sic, § 1º do art. 2º da CF/88). Aliás, ainda que não fosse assim, cabe considerar que a *Suprema Corte já julgou inconstitucional o próprio FPE* que o ato coator toma para parametrização (ac. ADI's 875, 1987, 2727 e 3243). Tratar diferentemente disto é incidir em inconstitucionalidade;
- ➔ o Projeto Vital do Rego agride, ainda, o princípio republicano e o Estado Democrático de Direito; no provimento do dito inciso I do § 1º do art. 6º, CF/88, estão implícitos república, Estado Democrático de Direito e a “Constituição Financeira”, constituindo, também, “limitações constitucionais”, estas, implícitas (GERALDO ATALIBA, JORGE MIRANDA, CANOTILHO, BURDEAU, LOEWENSTEIN);
- ➔ e os provimentos normativos constitucionais que aqui se apontam como afrontados estão encapsulados por limitação constitucional (cláusula pétreia), art. 6º, § 4º, I, CF/88, que impede deliberar sobre proposta (inclusive, *projeto de lei*; acs. STF MS 20.257-STF-Pleno, STF MS 23087 MC/SP) tendente a abolir o modelo de forma federativa do Estado brasileiro e outros [no caso, inclusive, a Constituição

# RESUMO

*Financeira (RICARDO LOBO TORRES, Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário);*

➤ o ato coator, em curso do processo legislativo, impugnado neste writ, está inçado das ditas inconstitucionalidades. Assim, “o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (MS 20257-STF-Pleno, STF-MS 23087-MC/SP etc.) e os Impetrantes, Deputados Federais, “dispõe[m] do direito público subjetivo à correta observância das cláusulas que compõem o devido processo legislativo” (STF-MS 24645), “direito subjetivo de não ver submetida, à apreciação parlamentar, proposta supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional” (STF-MS 23087 MC/SP); “a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer --em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas-- que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição” (STF-MS 22487), logo, como in casu, não pode prosperar o processo legislativo; e se prosperar, seu resultado é nulo porquanto afrontante da Constituição;

➔ ocorre, então, o relevantíssimo risco para o qual adverte a doutrina (CANOTILHO sobretudo), o de desfecharem-se os fenômenos de “ruptura constitucional” e de “fraude à Constituição”;

# RESUMO

- ➔ em consequência, não pode prosperar “deliberação” a ser editada pela Câmara e, porventura, se houver deliberação da Câmara, o que desta provier, isto é, as normas impugnadas, isto é, se o projeto vier a ser aprovado pela Câmara, mesmo antes de decisão deste writ, ou antes de sua convocação em lei, ou mesmo após, as normas assim promulgadas têm de ser julgadas nulas (§ 4º, art. 6º, CF/88);
- ➔ o Excelso Supremo Tribunal Federal é chamado a dar contribuição histórica e compatível com suas responsabilidades de guardião da Constituição. As forças políticas exauriram sua capacidade de composição em bem da federação.
- ➔ O desmesurado apetite de alguns transformou o ambiente em palco de pirataria, em busca de butim. A matéria aguçou a cobiça de muitos políticos (em vésperas de eleições gerais), daí se gerando a chamada e radical Emenda Ibsen (generalizando a distribuição) que a Câmara aprovou. Em seguida, o Senado a ratificou, acrescentando-lhe a desirante Emenda Simon, esta e aquela, consagrando o novo critério de rateio que destinava as “participações” (royalties inclusive) a todos, indistintamente, fossem ou não produtores.
- ➔ não chegando a lugar algum, os “gênios” da tunga urdiram outra mágica: que importa numa rasteira à federação e à decência, num expediente bastardo, embora ingênuo, primário, grosseiro, uma mágica de aldeia, isto é, “espertos”; fingiram que creditavam direitos dos produtores conquanto reduzindo substancialmente seus percentuais, uma tunga, e incharam com o produto do que suprimiram aos

# RESUMO

*produtores uns fundos que criaram; e, aí ——ao sumo da mágica—— retiraram, dos fundos, os entes produtores... seguramente, obra de “*Robín Hood de hospício*”, ou de mágico vulgar de circo mambembe... dane-se a federação, dane-se a “comunidade jurídica total” (Kelsen);*

- ➔ *tais fundos serviram a um lance que, em verdade, é uma grande fraude, disfarce mal urdido de agressão a “limitações constitucionais”;*
- ➔ *ao Excelso Supremo a tarefa de reconduzir o ambiente da Federação ao clima de “homogeneidade” próprio dela (crf. CARL SCHMIT).*

- I V -  
**ADMISSE**  
**BILIDADE D**  
**ESTE**  
**MANDADO D**  
**E SEGURAN**  
**C**

- IV . 1 -  
**EM QUE CONSISTE O ATO IMPUGNADO**

**11.** Este mandado de segurança visa, como dito antes, a alguns dispositivos do Projeto de Lei do Senado nº 448, de 2011 (oriundo desta Casa) e que vem sendo conhecido como Projeto de Lei Senador Vital do Rego (doc..1), como já explicitado atrás.

**12.** Os dispositivos (alguns, não todos) acima mencionados do corpo da redação final do Projeto Vital do Rego e que aqui são impugnados ostentam os seguintes teores:

"Art. 2º A Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, passa a vigorar com a seguinte nova redação para o art. 42 e com os seguintes novos arts. 42-A, 42-B e 42-C:

.....

"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:*

.....

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 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 4 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;

.....  
.....

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

.....

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 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" 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)

---



---

§ 1º A soma dos valores referentes aos royalties devidos aos Municípios nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II deste artigo, com os royalties devidos nos termos das alíneas "b" e "c" dos incisos I e II dos arts. 48 e 49 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, com a participação especial devida nos termos do inciso III do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, 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 contribuiu para o valor que excede o limite de pagamentos aos Municípios em decorrência do disposto no § 1º será transferida para o fundo especial de que trata a alínea "e" dos incisos I e II.

.....  
 .....  
 "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. 3º A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, passa a vigorar com as seguintes novas redações para os arts. 48, 49 e 50, e com os seguintes novos arts. 49-A, 49-B, 49-C, 50-A, 50-B, 50-C, 50-D, 50-E e 50-F:** 7 "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:

.....  
 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. 9 § 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.

.....  
 § 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." (NR)

.....  
 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. 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 1 será redistribuído entre 10 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 1;

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 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 os recursos referidos no item 1;

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;

.....  
 § 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: 11 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.

.....  
 "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: 12 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 .....

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, 13 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.

.....  
.....

§ 5º 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 dos arts. 48 e 49 desta Lei, com a participação especial devida nos termos do inciso III do § 2º deste artigo, 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.

.....

*Art. 4º Revogam-se:*

*I - os §§ 1º, 2º e 3º do art. 49 e o § 4º do art. 50, todos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e*

*II - o inciso IV e o § 1º do art. 49 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.”*

Desde logo, advirta-se:

Os “**gênios**” da tunga urdiram, por aí, por este texto, uma mágica: que importa numa rasteira à federação e à decência, num expediente bastardo, embora ingênuo, primário, grosseiro, uma mágica de aldeia, isto é, de “**espertos**”; fingiram que creditavam direitos dos

produtores conquanto reduzindo substancialmente seus percentuais, uma tunga, e incharam, com o produto do que suprimiram aos produtores, uns fundos que criaram; e, aí ---ao sumo da mágica--- **retiraram**, dos fundos, os entes produtores... Seguramente, obra de "**Robin Hood de hospício**" (como a qualificou respeitado homem público, o economista LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS), ou de mágico vulgar de circo mambembe... Dane-se a federação, dane-se a "**comunidade jurídica total**" (KELSEN).

Enfim, **DANE-SE A CONSTITUIÇÃO** (doc. 3)...

- IV . 2 -

**O APERTADÍSSIMO RESUMO DA IMPUGNAÇÃO:  
A TESE DESTE WRIT**

**13.** O apertadíssimo resumo da impugnação importa, em *têtes de chapitres*, no seguinte:

- ➔ os entes federativos produtores de petróleo fazem jus à "**participação no produto da exploração do petróleo**" enquanto produtores a teor do § 1º do art. 20 da Constituição Federal; do contrário, a Constituição não precisaria valer-se do vocábulo "**respectivo**" ("**respectivo território**") que usa no dito § 1º;
- ➔ se a exploração for em terra, a pertença é dominial (o "**respectivo território**"); se for em mar, a pertença não decorre de relação dominial, mas de relação de "**respectividade**" como já decidiu em julgamento unânime o Egrégio Supremo;
- ➔ ocorre que aquele provimento constitucional (§ 1º do art. 20), por si só, importa em "**limitação constitucional**" (que obsta deliberação congressual que o agrida);
- ➔ e importa em "**limitação constitucional**" quer quando tomado **isoladamente**, quer quando tomado **imbricadamente** com outros provimentos do texto da Magna Carta, estes que,

por si sós, também são consubstanciantes de "**limitações constitucionais**" a saber;

- a "**Constituição Financeira**"; as "**participações**" integram a "**Constituição Financeira**" eis que são os "**meios**", "**meios financeiros**" que o constituinte originário pôs à disposição dos entes federativos para se desempenharem de suas obrigações (competências materiais, sobretudo) que o próprio constituinte originário lhes impôs; é notável atentar, neste passo, para que o provimento do § 1º do art. 20 da Constituição inofismavelmente participa da "**Constituição Financeira**";
- "**a forma federativa de Estado**", entendida como o modelo brasileiro de forma federativa arquitetado pelo texto de 05.10.1988, a "**forma de Estado tal como ela é normativamente constitucionalmente conformada**" (CANOTILHO <sup>7</sup>), "**o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição**" (GILMAR FERREIRA MENDES <sup>8</sup>), havida como "**norma**" e não como "**enunciado normativo**" (ROBERT ALEXY <sup>9</sup>), e, ainda, exatamente como na **AI 2.024-PERTENCE**; e da dita forma integrando-a, os meios financeiros adotados pela Constituição que propiciam aos entes federativos sustentarem-se;
- o direito constitucionalmente enunciado no texto de 1988 de serem Estados-membros e Municípios **proprietários do bem petróleo**, desde que produtores, ou melhor, co-proprietários, na exata conformidade da lição de HANS KELSEN que identifica a polissemia da expressão ***União*** (*Teoria Geral do Direito e do Estado*) e, pois, seu desdobramento polissêmico em "**comunidade jurídica total**" e "**comunidade jurídica parcial**", aconchegada porque positivada no art. 18 da Constituição brasileira em seu texto original de 1988.

<sup>7</sup> J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5<sup>a</sup> edição, 1991, p. 953, 696 e 1.122.

<sup>8</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

<sup>9</sup> ROBERT ALEXY, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros Editores, 2008, p. 53 ss.

Trocando em miúdos: União, Estados e Municípios são, enquanto produtores, todos, **co-proprietários** do bem petróleo (a propósito, acórdão do STF); e, por ende, se são produtores, não cabe suprimir parcelas de sua pertença para entregar a outros que não são produtores, logo, deformar o modelo brasileiro arquitetado peculiarmente na sua Constituição de 1988 de **"forma federativa de Estado"**:

- é extremamente significativo atentar-se a que o enunciado normativo do § 1º do art. 20 da Carta Magna desenha, claramente, para a **"participação sobre o produto da exploração de petróleo"**, um nítido **jus fruendi**, vale dizer, elemento componente da figura da **propriedade**, raciocínio (por outra via) que faz por confirmar a afirmação acima de que o Estado-membro e o Município produtores são proprietários (co-proprietários) do bem petróleo; logo, transferir parte de sua receita na venda do petróleo a outros entes que não sejam produtores é agredir o modelo brasileiro de forma federativa de Estado arquitetado peculiar e particuaríssimamente pela Constituição de 1988;
- o fato de que as **"participações"** são ***receita própria, receita originária*** e não transferências voluntárias da União (a propósito, acórdão unânime do STF);
- outros aspectos, inclusive o princípio republicano, abaixo deduzidos.

Por causa disto, a norma do § 4º do art. 60 da Constituição Federal (**"Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir..."**) impede a deliberação pela Câmara Federal quanto ao Projeto Vital do Rego.

Deliberação que é inadmissível.

Porque diante do empeço das **"limitações constitucionais"** acima.

## - IV . 3 -

**MAIS SOBRE O ATO IMPUGNADO**

**14.** O ato coator impugnado pelo presente mandado de segurança foi amplamente já descrito acima (itens 3 a 8 desta petição) e, em síntese, importa em **deliberação** a ser adotada pela Câmara Federal.

E importa numa rasteira à federação e à decência, num expediente bástardo, embora ingênuo, primário, grosseiro, uma mágica de aldeia: fingiram que creditavam direitos dos produtores conquanto reduzindo substancialmente seus percentuais, uma tunga, e incharam com o produto do que suprimiram uns fundos que criaram; e, aí, ao sumo da mágica: retiraram, dos fundos, os entes produtores... Seguramente, obra de "**Robin Hood de hospício**", ou de mágico vulgar de circo mambembe...

A reação é geral e enérgica (doc. 3: pronunciamento do ex-Ministro CÉLIO BORJA).

É cediço que a Câmara, **brevemente**, irá "**deliberar**" quanto a este critério de rateio (docs. 2 e 51). Daí o "**justo receio**" (art. 1º, Lei 12.016/09).

E insista-se, à exaustão: este writ somente combate o respeitante ao novo proposto critério de rateio, não ataca o restante.

**15.** A matéria está submetida, na Câmara dos Deputados, a votação pelos Srs. Deputados Federais e os Impetrantes, na qualidade de Deputados Federais, são qualificados, como adiante expõem, para impugna-lá por mandado de segurança. Na conformidade, de resto, de iterativa jurisprudência deste Excelso Supremo.

**16.** Sustenta-se, em resumo, que o ato coator conforma discussões e deliberações que a Magna Carta veda prosperarem obstadas que são por **limitações constitucionais** explícitas e implícitas (art. 60, § 4º, I, CF/88), eis que a Carta, ao tratar do processo legislativo, preceitua que "***Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...) I- a forma federativa de Estado (...) IV- os direitos e garantias individuais***" (art. 60).

- IV . 4 -

**A GRAVÍSSIMA CRISE FEDERATIVA;  
SEU HISTÓRICO**

**17.** O tema objeto deste writ, dispondo sobre o critério de rateio da **"participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural"**, tem gerado **comoção nacional**, criou um estado de **grave crise institucional federativa**, de **extrema relevância** e de tanto tem dado conta o farto noticiário (docs. 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 42, 43, 44, 45, 50, 51 e tantos outros). A reação é geral e enérgica (doc. 3: pronunciamento do ex-Ministro CÉLIO BORJA).

A matéria, outrora, disciplinava-se, tranqüilamente, pela então denominada Lei do Petróleo, a **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**, que respeitava o direito dos entes produtores, *rectius*, era genuflexa ao § 1º do art. 20 da Magna Carta.

Acontece que, poucos anos antes de 2.009, a tecnologia permitiu descobrirem-se apregoadamente generosas jazidas de petróleo em camadas geológicas abaixo das até então produtoras (explorava-se até cerca de 2.000 metros abaixo do espelho d'água e passou-se a poder explorar por volta dos cerca de 5.000 metros). A camada geológica mais rasa chama-se de pós-sal; e a mais profunda, de pré-sal.

Só que tudo é petróleo; petróleo é o que se extrai da camada pós-sal, e petróleo também é o que se extrai da camada do pré-sal. Não há distinção. E, como se irá ver adiante, não há diferença do ponto de vista jurídico-constitucional. Todavia, a demagogia do *marketing* das **vésperas de eleições gerais** em 2.009 lançou grossa cortina de fumaça via mídia, um poderoso sofisma de campanha pré-eleitoral, que enfiou a forceps, na cabeça da população, algo como que o pré-sal seria um bem diferente, e um tesouro singular e excepcional, por óbvio, um produto distinto do petróleo do pós-sal, um regalo de Deus, afinal, à totalidade do bem-aventurado povo brasileiro....

**E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO...**

E, nesta insana tropelie marqueteira de caça desvairada ao tesouro, das **vésperas de eleições gerais**, a coisa escapou ao controle até dos próprios autores daquela prestidigitação político-eleitoral.

**E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO...**

Veja-se.

Em 2.009, os fatos acentuaram o tumultuamento das coisas. A evolução dos fatos, cronologicamente, importou num projeto de lei do Executivo ao Legislativo (em 2.009, **às vésperas das eleições gerais**),

cercado de grande festividade pública do tipo das de palanque eleitoral, discursos inflamados, acenando com a sedutora extensão aos entes federativos **não-produtores** da "**participação do produto da exploração do petróleo**" que o 1º do art. 20 da Constituição Federal, todavia, destina aos entes federativos produtores (este conceito melhor se examinará adiante).

**A matéria aquçou a cobica de muitos políticos (em vésperas de eleições gerais)**, daí se gerando a chamada e radical **Emenda Ibsen** (generalizando a distribuição) que a Câmara aprovou. Em seguida, o Senado a ratificou, acrescentando-lhe **a delirante Emenda Simon**, esta e aquela, consagrando o novo critério de rateio que destinava as "**participações**" (**royalties** inclusive) a todos, indistintamente, fossem ou não produtores.

#### **E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO...**

Pela imprensa, o conceituado economista e homem público LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS, qualificando-as, afirmou que "**Nem um Robin Hood de hospício faria melhor**".

Grande comoção nacional gerada, o Presidente da República foi obrigado a vetar o tal critério de rateio (Emendas Ibsen/Simon) ao findar-se sua gestão (dez/2.010).

Todavia, novos e paralelos projetos de lei no Congresso foram surgindo, todos obstinados pelo propósito de distribuir participações no produto da exploração do petróleo aos entes da federação não produtores, e todos tisnados por lamentável indigência científico-constitucional. Isto é, agredindo o panorama anterior que respeitava os direitos dos entes produtores, ou melhor, subtraindo dos produtores para enricar o bolso dos não-produtores.

#### **E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL...**

Tentativas de acordos malogradas, obviamente ao bom estilo de barganhas de armário de ambiente provincial (dois p'ra cá, três p'ra lá) porque a filosofia tem sido a do dane-se a Constituição...

**NÃO CHEGANDO A LUGAR ALGUM, OS "GÊNIOS" DA TUNGA URDIRAM OUTRA MÁGICA: QUE IMPORTA NUMA RASTEIRA À FEDERAÇÃO E À DECÊNCIA, NUM EXPEDIENTE BASTARDO, EMBORA INGÊNUO, PRIMÁRIO, GROSSEIRO, UMA MÁGICA DE ALDEIA, ISTO É, "ESPERTOS", FINGIRAM QUE CREDITAVAM DIREITOS DOS PRODUTORES CONQUANTO REDUZINDO SUBSTANCIALMENTE SEUS PERCENTUAIS, UMA TUNGA, E INCHARAM COM O PRODUTO DO QUE SUPRIMIRAM AOS PRODUTORES UNS FUNDOS QUE CRIARAM; E, AÍ ---AO SUMO DA MÁGICA--- RETIRARAM, DOS FUNDOS, OS ENTES PRODUTORES... SEGURAMENTE, OBRA DE "ROBIN HOOD DE HOSPÍCIO", OU DE MÁGICO VULGAR DE CIRCO MAMBEMBE... DANE-SE A FEDERAÇÃO, DANE-SE A "COMUNIDADE JURÍDICA TOTAL" (KELSEN).**

#### **E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO...**

Este panorama tem proporcionado, et pour cause, enorme

efervescência política e resultado em **gravíssima crise federativa**.

**18.** A tal ponto que as forças políticas já exauriram sua capacidade de composição, chegaram a um impasse, a um estado de esgarçamento político-negocial tal que conduz a que somente o Poder Judiciário é hábil a dar solução.

E para que, afinal, vocaciona-se o Poder Judiciário ?!

É a esperança, e última, da sociedade.

Não pode omitir-se, não pode faltar.

**19.** As notícias diárias e de primeiras páginas de todos os jornais, sem exceção, falaram, enfática e dramaticamente, em "***garfadas***", "***saques***", "***butins***" e coisas que tais aos Estados produtores de petróleo, especialmente ao grande maior produtor que é o Estado do Rio, secundado pelo Estado do Espírito Santo.

Hoje, por todos os jornais estaduais, já se fala, assustadora e dramaticamente, em que "***O Rio pode perder receita igual a verba da educação***", doc. 8; "***Dilma terá tragédia eleitoral no Rio***", doc. 8; "***Guerra do óleo pode virar guerra da dívida***", doc. 9; "***Perda de royalties desorganizaria o RJ***", doc. 10; "***Guerra federativa ?***", doc. 11; "***Royalties do petróleo geram guerra federativa***", doc. 13; "***Proposta pode prejudicar a Petrobrás***", doc. 13; "***Nova proposta de royalties grafa até metade das áreas***", doc. 14; "***Aposentados podem ficar sem pagamento, diz Cabral***", doc. 15; "***Aposentados sem pagamento com o Rio sem 'royalties'***", doc. 15; "***Programas de despoluição também serão afetados***", doc. 15; "***Norte do Estado vai à falência***", doc. 15; "***Questão dos 'royalties' virou escárnio***", doc. 16; "***Royalties: perda de 50 Bi assusta Dilma***", doc. 17; "***Projeto de 'royalties' subestima perdas do Rio em R\$ 50 Bi, diz Cabral a Dilma***", doc. 17; "***Aposentados do Rio se mobilizam para evitar cortes***", doc. 18; "***RJ perde 8% da receita com partilha de 'royalties'***", doc. 19; "***Rio perde 8% da receita, informa Cabral a Dilma***", doc. 19; "***Perdas do RJ com 'royalties' é ameaçadora***", doc. 20; "***Estados farão atos contra projeto de 'royalties'***", doc. 21; "***Malta (Senador-ES) não descarta ações 'mais extremadas'***", doc. 21.

Que significariam "***ações 'mais extremadas'*** ?!

E mais: "***Sem 'royalties' municípios vão demitir servidores***", doc. 23; "***Perda dos 'royalties' põe em risco 1 milhão de empregos***", doc. 26; "***Unidos contra a covardia que tira 6,7 Bi do Rio***", doc. 27; "***Querem tirar a riqueza do nosso Estado***", doc. 28; "***Petróleo gera até 74,5% de verba de cidades***", doc. 29; "***A guerra do óleo***", doc. 42; "***No tribunal***", doc. 43; "***O Rio em risco***", doc. 44; "***Emenda Ibsen se espelha em lei inconstitucional, diz Mendes***", doc. 46; "***Mendes: lei do FPE é inconstitucional***", doc. 47; "***'Emenda Ibsen é baseada em lei inconstitucional', diz Mendes***", doc. 48; "***Emenda Ibsen se baseia em lei inconstitucional, diz Mendes***", doc. 49; "***O golpe da partilha dos royalties do petróleo do pré-sal***", doc. 50; "***As consequências***", doc. 51.

Já antes, há mais de um ano, as manchetes do noticiário apregoavam: "**Cabral: proposta imoral**", "**Cabral: querem roubar o Rio**", "**União que divide**", "**O Rio não pode perder**", "**O Rio que reclama**", "**Mal dividido**".

Famosa **passeata** pública no Rio de Janeiro de **mais de 100 mil pessoas** sob chuva no ano passado demonstrou a revolta da população.

Já agora, em novembro de 2.011, **nova passeata** no Rio de Janeiro reuniu a revoltadíssima população em número de **150 mil pessoas** (docs. 4, 5, 7, 12, 22, 24, 27, 30, 31, 32, 33, 3435, 36, 37, 38, 39, 40).

Em Vitória, no Espírito Santo, neste novembro, multidão igualmente em **passeata** pôs-se a protestar (doc...36).

Avalanche de graves reclamações, protestos, via noticiário, artigos, editoriais (*supra*) veiculada pela imprensa acentua ainda mais a vincada **crise federativa**.

**É impossível a um País ter paz social em tal clima.**

**E ao Judiciário, diante deste suspense, cabe pôr-lhe côbro.**

Parlamentares **dos Estados não-produtores**, às vésperas das eleições de outubro de 2010, resolveram engordar suas demagógicas campanhas eleitorais --acenando para seu eleitorado, que quiseram embair em busca de dividendos de votos fáceis--, abocanhando recursos que --sempre em votações na calada das **madrugadas**-- usurparam inconstitucionalmente dos Estados produtores de petróleo, um assalto, um grande butim. Assaltaram a Constituição... Primeiro, com a deliberação Dep. Henrique Alves/Dep. Ibsen Pinheiro e, após, com a deliberação Sen. Jucá/Sen. Pedro Simon. Finalmente, nova versão da mesma agressão dá-se como Projeto Vital do Rego objeto deste writ.

Tom ácido da discussão estampa artigo de 11.06.2010 de autoria do jornalista Júlio Ferreira divulgado na Internet (doc. 50) verte toda uma cáustica revolta ao dizer:

*"É bom ficar claro que essa picaretagem explícita, capitaneada por alguns políticos brasileiros, pleiteando a partilha igualitária dos royalties do petróleo descoberto na camada pré-sal, no litoral do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, não passa de mais uma "jogada" urdida por espertalhões, que aproveitando-se do fato de que a imensa maioria dos brasileiros são analfabetos e/ou analfabetos virtuais, deturpam os fatos e tentam passar a idéia de que a divisão dos rendimentos obtidos com a exploração do petróleo pertence a todos os brasileiros, sob o falacioso argumento de que as pesquisas para a descoberta da jazidas e os*

*investimentos para a exploração serão feitos pelos cofres públicos, e que portanto pertenceriam a todos os brasileiros. (...). Até agora não vi, por exemplo, nenhum político pernambucano, (...) defendendo a partilha nacional dos dividendos usufruídos com Complexo Portuário de Suape, igualmente concretizado com dinheiro público. É aquela velha conversa mole, muito usual em um ajuntamento de espertalhões, que adoram dividir o que é dos outros, mas não abrem mão do que é deles. Dentro do "espírito de partilha", poderiam também ser divididos, entre outros, os royalties da Hidrelétrica de Itaipu, da exploração do ferro em Minas Gerais, do Parque Industrial de São Paulo etc. etc. etc. "*

O que aí, ao fim, está referido é, precisamente, o teor do § 1º do art. 20 da Constituição Federal que significativamente dispõe que a filosofia da regra da divisão das "**participações no resultado da exploração de petróleo**" é **a mesma também** para "**recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica**" (entenda-se, os recursos de Minas e do Paraná, Itaipu, do Pará, Tucuruí etc.) "**e de outros recursos minerais no respectivo território**" (entenda-se, manganês e ouro do Pará, ferro de Minas etc.).

Isto é a letra do fulcro da temática do petróleo, o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

**20.** E o projeto sobre **rateio** (distinto do da Lei nº 9.478/97, a Lei do Petróleo) que se impugna aqui significa agredir "**limitações constitucionais expressas e implícitas**" (como amplamente se verá adiante), subtraindo aos Estados e Municípios produtores de petróleo seus direitos às participações, que a Carta Magna lhes garante, e que somente garante aos **entes produtores de petróleo (não aos não produtores)**.

**21.** **Serão gravíssimos os prejuízos infligidos ao Estado do Rio de Janeiro e ao Estado do Espírito Santo** (pelos quais se elegeram Deputados Federais os Impetrantes), como também dão conta as anunciadas estatísticas (docs., supra).

**Serão gravíssimos os prejuízos infligidos aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo** de onde se extrai o petróleo, que, hoje, ascende a mais de 90% de tudo quanto se produz no Brasil.

É sabido que há muitos Municípios em ambos os Estados que irão à falência, pois que subsistem, hoje, de praticamente só a receita

*dos royalties do petróleo.*

E a discussão febril, hoje, na Câmara Federal, agrava a crise federativa, pondo em confronto hostil Estados não produtores ante Estados produtores e leva a clima de proporções imprevisíveis aonde já se mencionam retaliações e desagregações outras.

**22.** E toda a esperança da população do Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Espírito Santo (e também de seus Municípios), está depositada no Supremo Tribunal Federal.

A esta Excelsa Corte o destino desta Nação reservou o papel altaneiro de, à força da concessão de uma liminar obstativa da desgraça federativa, introduzir serenidade que só esta será propiciadora da busca de uma solução alta para o impasse.

A liminar que os Impetrantes buscam trará inestimável contributo ao saneamento do clima. Não há federação que sobreviva sem paz intestina.

Aí está uma missão a que o Supremo não pode omitir-se, não há como deixar de enfrentar.

**23.** Afinal, se a Constituição Federal assume como "**princípios fundamentais**" da República brasileira a "**união indissolúvel dos Estados e Municípios**" (art. 1º, caput), a construção de uma "**sociedade solidária**" (art. 3º, I), a promoção do "**bem de todos**" (art. 3º, IV), se seu Preâmbulo proclama o asseguramento da "**segurança**" e do "**bem-estar**" "**como valores de uma sociedade fraterna**" "**fundada na harmonia social**" e comprometida com "**a solução pacífica das controvérsias**" e se tais valores patrocinados pela Constituição encontram-se ameaçados, é indisputável que compete à Excelsa Suprema Corte preservá-los já que a ela é também a própria Constituição quem lhe administra a nobre e grave missão de seu guardião (art. 102).

- IV . 5 -

#### **A TEMPESTIVIDADE**

**24.** O ajuizamento do presente writ dá-se tempestivamente, visto que dá curso ao "**justo receio**", o que a sua lei de regência (Lei nº

12.016/2009) o permite pela dicção do seu art. 1º<sup>10</sup>.

O ato impugnado, deliberação a ser tomada pela Câmara dos Deputados (doc. 1) está por acontecer, e, pois, **preventivamente** se ajuíza este mandado de segurança, o que a sua lei de regência (Lei nº 12.016/2009) o permite pela dicção do seu art. 1º<sup>11</sup>).

Há o “**justo receio**” de que venha a ser adotada “**deliberação**” por parte da Câmara),

Vários documentos juntados aqui (*supra*) alimentam o receio de que, de uma hora para outra, de surpresa, de inopinado, possa vir a ser posta em votação a matéria. E, talvez, numa traiçoeira madrugada, como já aconteceu anteriormente (doc. *supra*).

Ademais, se, porventura, assim não fosse, haveria que ter-se em conta que o ato impugnado, a deliberação adotada pelo Senado (o Projeto Vital do rego) teve sua redação final aprovada a 19 de outubro de 2.011, isto é, a bem menos de 120 dias.

#### - IV . 6 -

#### **OS IMPETRANTES E SUA LEGITIMAÇÃO**

**25.** A legitimação dos Impetrantes parte do enunciado do § 4º do art. 60 da Constituição Federal a proclamar que “**Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir**” [cláusula pétrea].

Assim, desde que haja a evidência da lesão acima referida, esta Excelsa Suprema Corte tem entendido como titulares de direito subjetivo ---portanto, legitimados para impetrar mandado de

10 Lei nº 12.016/2009: “Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação **ou houver justo receio de sofrê-la** por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”

11 Lei nº 12.016/2009: “Art. 1º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação **ou houver justo receio de sofrê-la** por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.”

segurança--- os parlamentares que serão convidados a "**deliberar**" sobre o dito assunto.

*In casu*, os Impetrantes são Deputados Federais eleitos pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Estado do Espírito Santo e em exercício de seus mandatos atualmente na Câmara Federal (docs 51).

**26.** Assim, os Impetrantes —enquanto Deputados Federais em exercício—, são legitimados segundo idôneo lastro que lhes emprestam decisórios desta Suprema Corte, como, por exemplo, o da autoria do eminente Sr. Ministro CELSO DE MELLO, ao tratar da figura das **limitações constitucionais**:

*"O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário (...) A vulneração desse núcleo temático (as limitações ao constituinte de reforma), ainda que potencial, pode legitimar, desde logo, a judicial review<sup>12</sup> (...) "Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, contudo, não de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional regedora da formação das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de copartícipe no procedimento de elaboração das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam a atividade jurídica. Desse modo, é somente ao congressista —e não a Partidos Políticos— que pertine o direito subjetivo de não ver submetida à apreciação parlamentar proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional"* (ênfases acrescentadas)<sup>13</sup>.

Irrecusável, pois, a legitimação dos Impetrantes. Irrecusável a prosperabilidade deste writ, especialmente diante dos demais precedentes da Excelsa Corte que abaixo, complementarmente, se mencionarão.

---

12 RDA, 193/267.  
13 RDA, 193/268.

- IV . 7 -  
OS COATORES

**27.** Tem-se, neste writ, como coatores, a Câmara dos Deputados, a Mesa da Câmara dos Deputados, seu Presidente.

**28.** Como os Impetrantes sustentarão por esta exordial, que, a teor da Constituição Federal, não pode haver "**deliberação**" da Câmara dos Deputados quanto à matéria ora impugnada, os acima arrolados coatores legitimam-se, passivamente, *in casu*, em razão de:

- à Mesa incumbir a direção dos trabalhos legislativos (art. 14, *caput*, Regimento Interno da Câmara dos Deputados);
- ao seu Presidente, *idem*;
- ao Presidente da Câmara dos Deputados (§ 1º, art. 14, RI), representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem (art. 16 do mesmo Regimento), competir, quanto às proposições, devolver qualquer que verse matéria "**evidentemente inconstitucional**" (art. 17, II, e c/c art. 137, § 1º II, b, RICD) e, pois, decidir sobre inadmissibilidade;
- à Câmara, em si, deliberar.

- IV . 8 -  
A COMPETÊNCIA DO EGRÉGIO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**29.** Verifica-se, *in casu*, competência desta Excelsa Corte, por seu Eg. Plenário, para processar e julgar, originariamente, mandado de segurança contra deliberação do Congresso Nacional, a teor da previsão normativa da Constituição Federal, inserta na alínea *d* do inciso I do seu art. 102.

No tocante à Mesa da Câmara dos Deputados, as disposições competenciais suso referidas são expressas.

No mais, na espécie deste mandado de segurança, a jurisprudência desta Excelsa Corte é tranquila, como se verifica de **precedentes** abaixo citados, em admitir à Corte a competência originária.

- IV . 9 -

**OS PRECEDENTES DESTA EGRÉGIA CORTE  
QUANTO AO CABIMENTO  
E À LEGITIMAÇÃO ATIVA  
DO PRESENTE MANDADO DE SEGURANÇA**

**30.** O Excelso Supremo Tribunal Federal registra decisões que deram pela sindicabilidade jurisdicional de atos intercorrentes no processo de elaboração de normas no Congresso Nacional (**"processo legislativo"**, processo de ***deliberação***), mais precisamente, a possibilidade de fiscalização jurisdicional da constitucionalidade do processo legislativo de projetos de leis e, até, de propostas de emenda à Constituição.

Fá-lo tendo em vista o provimento da Constituição Federal a dispor que

**"Art. 60 .....**  
**§ 4º Não será objeto de deliberação [énfase acrescentada] a**  
***proposta de emenda tendente a abolir:***  
***I- a forma federativa de Estado;***  
**.....**  
***IV- os direitos e garantias individuais."***

**31.** Primeiramente, diga-se que o Excelso Supremo Tribunal Federal tem farta jurisprudência a propósito, admitindo o ajuizamento de mandado de segurança para obstar a tramitação anteriormente ainda à finalização do processo legislativo.

E a tem quer para propostas de emendas constitucionais, quer, et pour cause, para **projetos de lei** (norma infraconstitucional).

E havendo por legitimado ativamente a Deputado Federal ou Senador unicamente.

O livro temático A Constituição e o Supremo (site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)) exibe eloquientemente os dois tratamentos acima aludidos (o para projeto de norma infraconstitucional e o para emendas à Constituição):

*"O Supremo Tribunal Federal admite a legitimidade do parlamentar --e somente do parlamentar-- para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de lei [ênfases acrescentadas] ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo. Precedentes do STF: MS 20.257/DF, Ministro Moreira Alves ('leading case') (RTJ 99/1031); MS 20.452/DF, Ministro Aldir Passarinho (RTJ 116/47); MS 21.642/DF, Ministro Celso de Mello (RDA 191/2000); MS 24.645/DF, Ministro Celso de Mello, DJ de 15-9-2003; MS 24.593/DF, Ministro Maurício Corrêa, DJ de 8-8-2003; MS 24.576/DF, Ministra Ellen Gracie, DJ de 12-9-2003; MS 24.356/DF, Ministro Carlos Velloso, DJ de 12-9-2003." (MS 24.667-AqR, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 4-12-03, DJ de 23-4-04)."*

Apontem-se alguns destes arrestos. A saber:

- o **Mandado de Segurança nº 20.257-DF**, acórdão do Tribunal Pleno, de 08.10.80, Relator para o acórdão o Sr. Ministro MOREIRA ALVES (Revista Trimestral de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal 99/1.031);
- o **Mandado de Segurança nº 21.642**, despacho do Sr. Ministro CELSO DE MELLO no exercício da Presidência, de 25.01.93 (Revista de Direito Administrativo 191/2000);
- o **Mandado de Segurança nº 21.747**, despacho do Relator Sr. Ministro CELSO DE MELLO, 15.09.93 (Revista de Direito Administrativo, 193/266);
- o **Mandado de Segurança nº 22.487**, Relator Sr. Min. CELSO DE MELLO, "Informativo" nº 239, do STF;
- o **Mandado de Segurança nº 23.087 MC/SP**, decisão do Relator Sr. Ministro Presidente CELSO DE MELLO, DJ de 03.08.98;
- **despacho do Relator Sr. Ministro CELSO DE MELLO, de 15.09.93** (Revista de Direito Administrativo, 193/266);

**32.** A ementa do primeiro daqueles vs. decisórios (**MS nº 20.257-DF**) assim se pôs:

"Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente à abolição da república. Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige **ao próprio processamento da lei ou da emenda** (ênfases acrescentadas), vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do art. 57) ou a sua deliberação (como na espécie). **Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer —em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas— que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição.** (...)".<sup>14</sup>

Do voto de Sua Excelência, o eminentíssimo Sr. Ministro MOREIRA ALVES, Relator para o acórdão, colhe-se o seguinte trecho de significado esclarecedor:

**"No § 1º do art. 47 da Constituição Federal, preceitua-se que:**

**'Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a Federação ou a República'.**

**Objeto de deliberação significa, sem a menor dúvida, objeto de votação, porque é neste momento que se delibera a favor da emenda ou contra ela."**<sup>15</sup>

O mesmo d. voto do eminentíssimo Sr. Ministro MOREIRA ALVES

---

14 RTJ-STF, 99/1.031.  
15 RTJ-STF, 99/1.039

prossegue:

"Por outro lado, se a direção dos trabalhos do Congresso cabe ao Presidente do Senado; se este, pelo próprio Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 73), pode, liminarmente, rejeitar a proposta de emenda que não atenda ao disposto no art. 47, § 1º da Constituição (e quem tem poder de rejeição liminar o tem, igualmente, no curso do processo); e se a Constituição alude a objeto de deliberação (o que implica dizer que seu termo é o momento imediatamente anterior à votação); não há dúvida, a meu ver, de que, a qualquer tempo, antes da votação, pode a Presidência do Congresso, convencendo-se de que a proposta de emenda tende a abolir a Federação (por analogia, tende a abolir qualquer outro bem jurídico tutelado por limitação constitucional) rejeitá-la, ainda que o não tenha feito inicialmente.

Cabível, portanto, no momento em que o presente Mandado de Segurança foi impetrado, sua impetração preventiva, uma vez que visava ele a impedir que a Presidência do Congresso colocasse em votação a proposta de emenda. Aprovada esta, o Mandado de Segurança —como tem entendido esta Corte— se transformaria de preventivo em restaurador da legalidade.

.....

Não admito Mandado de Segurança para impedir tramitação de projeto de lei ou proposta de emenda constitucional com base na alegação de que seu conteúdo entra em choque com algum princípio constitucional. E não admito porque, nesse caso, a violação à Constituição só ocorrerá depois de o projeto se transformar em lei ou de a proposta de emenda vir a ser aprovada. (...) Diversas, porém, são as hipóteses como a presente, em que a vedação constitucional se dirige ao próprio **processamento da lei ou da emenda** [ênfases acrescentadas], vedando a sua apresentação (como é o caso previsto no parágrafo único do artigo 57) ou a sua deliberação (como na espécie). **Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer —em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas— que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente.** A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou

**em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a constituição** [ênfases acrescentadas].

*E cabe ao Poder Judiciário —nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado— impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência dos Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga.*

*Considero, portanto, cabível, em tese, o presente Mandado de Segurança.”<sup>16</sup>*

**33.** No v. acórdão no **MS nº 21.747** atrás referido, faz certo, Sua Excelência, o Sr. Min. CELSO DE MELLO, após apreciar a temática da sindicabilidade jurisdicional, que

*“O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar.*

*As limitações explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados (...). A vulneração desse núcleo temático, ainda que potencial, pode legitimar, desde logo, a ‘judicial review’, que constituirá, nesse contexto, o instrumento de preservação e de restauração da vontade emanada do órgão exercente das funções constituintes primárias..”<sup>17</sup>*

E acrescenta, Sua Excelência, o digno e culto Sr. Ministro CELSO DE MELLO, já agora apreciando o ângulo da legitimidade ativa:

*“Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, contudo, hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional regedora da formação das espécies normativas. O parlamentar, fundado na*

16 RTJ-STF, 99/1.039-1.040

17 RDA, 193/267.

*sua condição de co-partícipe no procedimento de elaboração das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam a atividade jurídica. Desse modo, é somente ao congressista —e não a Partidos Políticos — que pertine o direito subjetivo de não ver submetida à apreciação parlamentar proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional”<sup>18</sup>*

**34.** De outro v. arresto, colhe-se:

**"INFORMATIVO Nº 239**

**MS - 22487**

**(...) MS 22.487-DF\* RELATOR: MIN. CELSO DE MELLO EMENTA: PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO. IMPETRAÇÃO DE MANDADO DE SEGURANÇA POR PARLAMENTARES. POSSIBILIDADE. DIREITO PÚBLICO SUBJETIVO À CORRETA FORMAÇÃO DAS ESPÉCIES NORMATIVAS. APROVAÇÃO DA PROPOSTA DE EMENDA PELO CONGRESSO NACIONAL.**

.....

*Não se pode ignorar que a estrita observância das normas constitucionais condiciona a própria validade dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo (CARL SCHMITT, "Teoria de La Constitución", p. 166, 1934; PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA, "Diritto Costituzionale", vol. I/433-434, 1949; JULIEN LAFERRIÈRE, "Manuel de Droit Constitutionnel", p. 330, 1947; A. ESMEIN, "Elements de Droit Constitutionnel Français et Comparé", vol. I/643, 1927; SERGIO GALEOTTI, "Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo", p. 241). Desse modo, torna-se possível, em princípio, a fiscalização jurisdicional do processo de criação dos atos normativos, desde que, instaurada para viabilizar, 'incidenter tantum', o exame da compatibilidade das proposições com o texto da Constituição da República, venha a ser iniciada por provocação formal de qualquer dos integrantes das Casas legislativas. Bem por isso, o Supremo Tribunal Federal, na análise dessa específica questão, consagrou orientação jurisprudencial que reconhece a possibilidade do controle incidental de constitucionalidade das proposições legislativas, desde que instaurado por iniciativa de membros do órgão parlamentar perante o qual se acham em curso os projetos de lei ou as propostas de emenda à Constituição:*

"Mandado de segurança contra ato da Mesa do Congresso que admitiu a deliberação de proposta de emenda constitucional que a impetração alega ser tendente à abolição da República. - Cabimento do mandado de segurança em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (...) ou a sua deliberação (como na espécie). Nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer - em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas - que sequer se chegue à deliberação, proibindo-a taxativamente. A inconstitucionalidade, se ocorrente, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita, frontalmente, a Constituição". (RTJ 99/1031-1032, Rel. p/ o acórdão Min. MOREIRA ALVES - grifei) A possibilidade extraordinária dessa intervenção jurisdicional, ainda que no próprio momento de produção das normas pelo Congresso Nacional, tem por finalidade assegurar, ao parlamentar (e a este, apenas), o direito público subjetivo - que lhe é inerente - de ver elaborados, pelo Legislativo, atos estatais compatíveis com o texto constitucional, garantindo-se, desse modo, àqueles que participam do processo legislativo, a certeza de observância da efetiva supremacia da Constituição, respeitados, necessariamente, no que se refere à extensão do controle judicial, os aspectos discricionários concernentes às questões políticas e aos atos interna corporis (RTJ 102/27 - RTJ 112/598 - RTJ 112/1023). Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, portanto, tratando-se de controvérsia constitucional instaurada ainda no momento formativo do projeto de lei ou da proposta de emenda à Constituição, hão de ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídica imposta pela Carta Política, em sede de elaboração das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe do procedimento de formação das normas estatais, dispõe, por tal razão, da prerrogativa irrecusável de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela Casa legislativa, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam, no domínio material ou no plano formal, a atividade de positivação dos atos normativos. (...)."

Este entendimento foi recentemente perfilhado nesta Suprema Corte em 4 (quatro) mandados de segurança: três, da relatoria da Min. ELLEN GRACIE (**MS 28.493, MS 28.885, MS 28.900**) e um da relatoria do Min. GILMAR MENDES (**MS 30.051**).

**35.** No “*Curso de Direito Constitucional*”<sup>19</sup>, GILMAR FERREIRA MENDES, tocando na matéria, remete a julgado importantíssimo e altamente representativo da matéria, o da liminar na ADI 2.024 (Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), que retrata o tema, na Corte, assim:

.....“

#### V O T O

**O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - (Relator):** Já em 1926, a propósito da reforma de 1926 à Constituição de 1891, o Supremo Tribunal afirmara a viabilidade do controle jurisdicional da constitucionalidade das emendas constitucionais, à vista das limitações formais ou materiais que lhes imponha a Lei Fundamental - HC 18.178, 1º.10.1926, Moniz Barreto (Arch. Jud. XVII, nº 5, p. 341).

Mais recentemente - já na via do controle direto, que empresta dimensão política incomparável maior à questão - o Tribunal o tem reafirmado com freqüência e sem discrepâncias (v.g., ADInMC 830, 14.4.93, Moreira; ADInMC 926, 1º.9.93, Sanches, RTJ 152/85; ADInMC 939, 15.9.93, Sanches, e ADIn 939, 15.12.93, Sanches, RTJ 151/755; ADInMC 1420, 17.5.96, Néri; ADInMC 1497, 9.10.96, M. Aurélio; ADIn MC 1749, 18.12.97, Gallotti; ADInMC 1805, 26.3.98, Néri; ADInMC 1946, 29.4.99, Sanches; ADInMC 2031, 29.9.99, Gallotti): note-se que em três casos houve decisão liminar (ADInMCs 926 e 2031) ou definitiva (ADIn 939) de acolhimento parcial da argüição de inconstitucionalidade.

Por outro lado - ao admitir a legitimação de membros do Congresso Nacional para insurgir-se mediante mandado de segurança contra a tramitação de proposta ofensiva das limitações ao poder de reforma - acabou o Supremo por construir insuspeitada modalidade de controle preventivo da constitucionalidade de emendas à Constituição (v.g., MS 20.257, 8.10.80, Moreira, RTJ 99/1031; MS 22.503, Corrêa, 8.5.96, Inf. STF 74; MS 23.047, ml, 11.2.98, Pertence, Inf. STF 99).

^

.....“

---

<sup>19</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

- IV . 10 -  
 E Q U E S E E N T E N D E P O R  
**"F O R M A F E D E R A T I V A D E E S T A D O" ?**

**36.** De referir-se, desde logo, que deva ler-se o enunciado normativo redigido como "**forma federativa de Estado**" (inc. I, § 4º, art. 60, CF/88) como o modelo de forma federativa de Estado consagrado, particular, individualizadamente, pelo texto da Constituição Federal brasileira, moldado pela redação de 1988.

O que, segundo lição de CANOTILHO no seu *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, significa a "**forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada**".<sup>20</sup>

E, segundo GILMAR FERREIRA MENDES no seu "Curso de Direito Constitucional", "**o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição**".<sup>21</sup>

**37.** Anote-se, logo, que a sedução pela absorção linear, direta, imediata das palavras que compõem o texto é traiçoeira, pecaminosa, indigente.

ALF ROSS leciona que "**De todos os sistemas de símbolos, a linguagem é o mais plenamente desenvolvido, o mais eficaz e o mais complicado.**" Segue: "**Por 'expressão' entendo a unidade lingüística mínima que é portadora de significado por direito próprio.** (...) É importante frisá-lo, pois de outra maneira pode-se facilmente cair no erro de pensar que o significado de uma expressão é o resultado da adição total dos significados das palavras individuais que a formam. As palavras individuais carecem de significado independente, possuindo apenas um significado abstraído das expressões nas quais aparecem." E este é o grande erro dos jejunos praticantes da cômoda impropriamente chamada interpretação literal.

Mas, continue-se com a aula de ALF ROSS: "**É por conseguinte, errôneo crer que a interpretação semântica começa por estabelecer o significado das palavras individuais e atinge o da expressão pela soma dos significados parciais. O ponto de partida é a expressão como um todo com seu contexto, e o problema do significado das palavras individuais está sempre unido a esse conceito.**"

Daí que magistralmente arremate ALF ROSS: "... **o**

20 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5ª edição, 1991, p. 953, 696 e 1.122.

21 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

significado que a análise é capaz de atribuir aos elementos individuais é sempre uma função do todo no qual aparecem. Com freqüência nos defrontamos com a opinião de que a interpretação da lei pode ou tem que tomar como ponto de partida o significado ordinário das palavras tal como resulta de seu uso. Este parecer é enganoso. Não existe tal significado. Somente o contexto e o desejo de descobrir um significado bom ou razoável em relação a uma dada situação, determinam o significado das palavras individuais. (...) o significado de uma palavra é uma função da conexão - expressão, contexto, situação - na qual a palavra aparece" (ênfases acrescentadas) .<sup>22</sup>

Daí que RAÚL CANOSA USERA considere o ingênuo literalismo "una aplicación mecanicista"<sup>23</sup> e que "La esencia del método lingüístico radica en su simplicidad. No pasa de ser un modo elemental de entender. Por ello, el enfrentarse a un objeto tan complejo como es el Derecho, y más el Derecho Constitucional, minimiza, por contraste, su importancia"<sup>24</sup>. Em razão do que "La exigencia de 'spiritualizzare la logica del trattamento giuridico', sobre la que Betti llamaba la atención, implica, sin lugar a dudas, recorrer mucho más camino que el somero uso del elemento literal nos permite"<sup>25</sup>.

**38.** A este ponto chegado, indaga-se então: ¿ que deve entender-se pelo enunciado "**a forma federativa de Estado**" figurada como "**limitação constitucional**" pelo inciso I do § 4º do art. 60 da Carta Magna ?

¿ Seria, única e estioladamente, tout court. entender-se que interditada estaria, por exemplo, alterar a forma federativa por forma monárquica, ou a federativa pela centralizada ?!

Aqui se sustenta que não.

Pois que a interpretação há que ser mais inteligente, mais abrangente, mais profunda. ROBERT ALEXY, ao cuidar do conceito semântico de norma, ensina que "**O ponto de partida desse modelo consiste na diferenciação entre 'norma' e 'enunciado normativo'**" e que "**A necessidade de se diferenciar entre enunciado normativo e norma pode ser percebida pelo fato de que a mesma norma pode ser expressa por meio de diferentes enunciados normativos**"<sup>26</sup>. Veja-se.

**39.** No dito "Curso de Direito Constitucional"<sup>27</sup>, GILMAR FERREIRA MENDES, após anotar, significativamente, que "**não há um modelo único de**

22 ALF ROSS, *Direito e Justiça*, EDIPRO, 2003, ps. 140/145.

23 RAÚL CANOSA USERA, *Interpretación Constitucional Y Formula Política*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p. 92.

24 RAÚL CANOSA USERA, *Interpretación Constitucional Y Fórmula Política*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 198, p. 95.

25 RAÚL CANOSA USERA, *Interpretación Constitucional Y Fórmula Política*, Madri, Centro de Estudios Constitucionales, 198, p. 96.

26 ROBERT ALEXY, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros Editores, 2008, ps. 53/54.

27 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÉNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, Ed. Saraiva e IDP, 2ª edição, 2008, p. 798.

**Estado federal a ser servilmente recebido como modelo necessário**", remete a julgados do Excelso Supremo na **ADI 2.024** (Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), em liminar e em decisão definitiva, que fazem ampla e impressionística exposição do tratamento da matéria pela Corte. Leia-se o acórdão da liminar ([www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)).

Trata, aquele julgado, do conceito da expressão "**forma federativa de Estado**" que, como amplamente se vem falando, a Constituição Federal, via inciso I do § 4º do seu art. 60, erige a condição de cláusula pétrea, espécie do gênero "**limitação constitucional**".

E dá, pela dita construção cimeira pretoriana, precisamente resposta à indagação posta acima quanto a quanto a **é que se deve entender por "forma federativa de estado"** ?, quando se lê o enunciado normativo do inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal brasileira na sua redação originária, a de 1988.

E lá (no ac. na **ADI 2.024-PERTENCE**) está magistralmente esclarecido assim:

".....

Ao conceito de Federação na Teoria Geral do Estado correspondem algumas características específicas de identificação, quais a discriminação constitucional das esferas de competência da ordem central e das ordens descentralizadas; a inclusão na última de certa autonomia constitucional dos Estados-membros; a rigidez da Constituição Federal total, e a garantia de sua efetividade por um mecanismo eficaz - ao que parece, universalmente, de caráter jurisdicional - dedicado ao controle da constitucionalidade, perante ela, das normas do ordenamento central e dos ordenamentos territorialmente descentralizados, além, geralmente, da participação dos Estados federados - quase sempre por sua igual representação no Senado - no processo de formação do direito federal (v.g., Hans Kelsen, *Teoria Gen. Del Derecho y del Estado*, trad., México, 1949, p. 333; Victor Nunes Leal, *Leis Federais e Leis Estaduais em Problemas de Direito Público*, Forense, 1960 e Imp. Nacional, 1999, p. 109; Raul Machado Horta, *A autonomia do Estado-membro no Dir. Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964, *passim*).

Concorrendo, porém, esses caracteres típicos essenciais, a partir deles, as Federações apresentam, no Direito Comparado uma

. /

multiplicidade de variações que já não comportam inclusão num conceito unívoco e de validez geral, embora muitas vezes de particular relevância no modelo concreto de que se cogita.

Por isso - a exemplo do que sucede com o princípio da separação dos Poderes (v.g., ADIns 98/MT e 105/MG, Pertence) - também o da "forma federativa de Estado", princípio erigido em "cláusula pétrea" de todas as Constituições da República - como tal, não pode ser conceituado a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição.

Não são tipos ideais de princípios e instituições que é lícito supor tenha a Constituição tido a pretensão de tornar imutáveis, mas sim as decisões políticas fundamentais, freqüentemente compromissório, que se materializaram no seu texto positivo.

O resto é metafísica ideológica.

....."

Assim, por aí: "**Forma federativa de Estado**" é algo que não pode ser conceituado "**a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e como o adotou**".

E "**como o adotou, erigiu em limite material imposto as futuras emendas à Constituição**".

E esta é a resposta do Supremo, via ADI 2.024-PERTENCE, à indagação acima.

O que importa em afirmar-se que a suposta interpretação pela limitada transformação, por exemplo, de federação em monarquia ou de regime federal em centralizado não pode gozar do prestígio de ter-se por interpretação, ou, se por leniência, se tiver, atola na indigência intelectual, na mesquinhez, no jejunismo (vide BETTI e USERA).

**40.** E, desde logo, assinale-se que o v. acórdão aborda conceito dos mais relevantes para fim do controle dos lindes da temática da limitação constitucional do inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição

Federal, assunto da mais alta relevância para o exercício do dito controle e, por via de consequência, para o presente mandado de segurança.

Aquela sábia colocação do Supremo (ADI 2.024-PERTENCE) tem sumarização em duas breves antológicas conclusões, impressionísticas, a saber: quando a Carta Magna brasileira fala, neste citado inciso I do § 4º do seu art. 60 em "**forma federativa de Estado**" ("**Não será objeto de deliberação a proposta tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado**"), é de entender-se, por aí, que se expressa, que se exprime

- ➔ "o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição", no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES *et alii*<sup>28</sup>);
- ➔ "a forma de Estado tal como ela é normativamente constitucionalmente conformada", no dizer de CANOTILHO<sup>29</sup>

*Id est*, toda a arquitetura estrutural construída pelo texto da Constituição Federal de 05.10.1988, ou seja, pelo constituinte originário. Mas, toda.

**41.** Tais dutas sumarizações encontram espraiamento na doutrina, pelas lições do mestre JORGE MIRANDA, tratando das diversas, múltiplas matizações de federação, dos seus mais diferentes modelos que os diversos povos têm adotado, demonstra a enorme complexidade tipológica. Diz o mestre luso:

*"As federações tendem a corresponder a repúblicas; as uniões reais e pessoais a monarquias. Mas com attenuações importantes, porque, logicamente, nem as federações têm de ser federações de repúblicas ou com forma de repúblicas, nem as uniões reais têm de ser uniões monárquicas.*

*Federares republicanas: os Estados Unidos, a Suíça ou o Brasil. Federações monárquicas: a Alemanha entre 1871 e 1918," a Malásia e os Emirados Árabes Unidos, por englobarem Estados monárquicos. Federações sob forma monárquica: além desses, o Canadá, a Austrália e a Bélgica. E há federações com diferentes sistemas de governo: com*

28 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

29 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5ª edição, 1991, p. 953, 696 e 1.122.

*sistema presidencial (Estados Unidos, México), com sistema directorial (Suíça), com sistema parlamentar (Alemanha, Índia)."*<sup>30</sup>

E prossegue a lição do excepcional mestre do Direito Constitucional, Prof. JORGE MIRANDA, expondo o polimorfismo da noção de federação, *rectius*, de "**forma federativa de Estado**:

*"Há Estados federais igualitários e não igualitários (o que se prende, quase sempre, com diferenças de dimensão territorial; humana ou económica dos Estados federados) e pode haver hegemonia de um Estado federado sobre os demais (v.g., a Prússia na Alemanha imperial ou a Rússia na U.R.S.S.).*

*Há federalismos de largos espaços e de pequenos espaços. Os Estados federados, umas vezes, têm grande extensão populacional e territorial, (como nos Estados Unidos, no Canadá, no Brasil); outras vezes, pouco mais são que cidades ou distritos (caso dos cantões suíços ou de alguns dos Länder alemães). Naqueles avulta a complexidade, nestes o carácter quase municipal, com implicações político-administrativas inerentes."*<sup>31</sup>

E, exato neste ponto, JORGE MIRANDA, sublinha a extrema singularidade da federação do Brasil no contexto mundial, dizendo:

*"VI – Situação particularíssima vem a ser a do Brasil, onde se articulam federalismo a nível de Estados e regionalismo político a nível de Municípios.*

*Segundo a Constituição de 1988, a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, "todos autónomos" (art. 18º); compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual e instituir e arrecadar tributos (art. 30º); e eles regem-se por leis orgânicas votadas pelas respectivas câmaras municipais (art. 29º).*

*Os municípios são, pois, entidades políticas integrantes da estrutura do Estado, embora não propriamente entidades estatais de 2º grau."*<sup>32</sup>

**42.** Portanto, em conclusão, quando, nesta petição, se toca na "**limitação constitucional**" enunciada<sup>33</sup> por "**forma federativa de Estado**" a

30 JORGE MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, 2ª. edição revista e atualizada, Ed. Saraiva/GEN, p. 149.

31 JORGE MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, 2ª. edição revista e atualizada, Ed. Saraiva/GEN, p. 153.

32 JORGE MIRANDA, *Teoria do Estado e da Constituição*, 2ª. edição revista e atualizada, Ed. Saraiva/GEN, p. 153.

33 Marca-se bem, neste ponto, a distinção entre *enunciado de norma* e *norma*, aqui adotado o lecionado por ROBERT ALEXY em sua *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros Editores, 2008, ps. 53/54.

soar pelo inciso I do § 4º do art. 60 ("enunciado da norma") da Constituição Federal, está-se a cuidar da norma resultante deste enunciado como "**a forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada**" no texto da Constituição Federal brasileira de 1988, no dizer de CANOTILHO<sup>34</sup>, ou, "**o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição**" brasileira de 1988, no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES et alii<sup>35</sup>.

**- IV . 11 -**

**O DIREITO LÍQUIDO E CERTO**

**43.** O direito subjetivo líquido e certo dos Impetrantes parte de sua legitimação (sobre a qual já se discorreu atrás), sobre a possibilidade de ajuizamento e prosperabilidade enquanto espécie deste mandado de segurança na forma dos precedentes desta Excelsa Corte e quanto à agressão, que o ato aqui impugnado está a perpetrar a "**limitações constitucionais expressas e implícitas**" consagradas nos incisos I e IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, a saber, quanto ao **modelo da forma federativa do Estado brasileiro arquitetado pelo texto da Carta Magna** vigente ("o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição", no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES et alii<sup>36</sup>) e ao princípio federativo, à "**Constituição Financeira**" e ao **Estado Democrático de Direito** (art. 1º, CF/88), tudo complementado pelo que se passa a expor. E aos "**direitos e garantias individuais**".

Repetindo-se o que já se deixou transscrito acima, "**Titulares do poder de agir em sede jurisdicional, contudo, não devem ser os próprios membros do Congresso Nacional, a quem se reconhece, como líquido e certo, o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional regedora da formação das espécies normativas. O parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe no procedimento de elaboração das normas estatais, dispõe da prerrogativa de impugnar o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam a atividade jurídica. Desse modo, é somente ao congressista —e não a Partidos**

34 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5ª edição, 1991, p. 953, 696 e 1.122.

35 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

36 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

**Políticos — que pertine o direito subjetivo de não ver submetida à apreciação parlamentar proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável de nosso ordenamento constitucional”**<sup>37</sup>.

- V -  
M É R I T O

**V - 1**  
**AS NORMAS QUANTO ÀS QUAIS**  
**PODERÁ HAVER DELIBERAÇÃO**  
**DA CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**E O PROCESSO LEGISLATIVO EM CURSO**

**44.** São os dispositivos constantes da redação final do já descrito Projeto Vital do Rego que o Senado aprovou e submeteu à Câmara.

Tais dispositivos estão transcritos acima (itens 11 e 12).

Todos afrontam as “**limitações constitucionais**” que têm no § 1º do art. 20 da Constituição Federal o núcleo da constelação inibitória de “**deliberação**” pela Câmara Federal.

**V - 2**  
**SOBRE LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL**

**45.** Daqui por diante, antes de os Impetrantes passarem ao desenho mais detalhado das “**limitações constitucionais**”, uma por uma,

---

37 RDA, 193/268.

conspurcadas pelo projeto em questão, pedem muitas vêniás, eles, para abrirem um parêntese a fim de, com um pouco mais de precisão, conceituarem a noção de "**limitações constitucionais**". Unicamente tomados do propósito de subministrarem esclarecimentos à exposição da sua tese.

Após o fazerem, então, atacarão, uma por uma, topicalmente, as agressões que o projeto em foco perpetra às "limitações constitucionais".

**46.** Ora, sobre "**limitação constitucional**" os sábios versam largamente, demonstrando sua incorporação a todas as Constituições dos diversos países (a norte-americana, a Constituição da Espanha, de 1978, a da Itália, a do Japão, a de Portugal, a do México, de 1917 (art. 135) e a da Confederação Suíça, de 1874, a da Bélgica, a da França, a do Uruguai, a do Peru, a da Venezuela, a Lei Fundamental de Bohn de 1949. Como em JORGE MIRANDA<sup>38</sup>, JELLINEK<sup>39</sup>, BURDEAU<sup>40</sup>, PHILIPPE ARDANT<sup>41</sup>, CARL SCHMITT, na sua tradicionalíssima *Verfassungslebre*<sup>42</sup>, CANOTILHO<sup>43</sup>, RAUL MACHADO HORTA<sup>44</sup> e tantos e tantos outros, e é despiciente, aqui, entrar em achegas.

E, exatamente quanto à fórmula do dito inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição brasileira de 1988 (a intocabilidade do **modelo de forma federativa do Estado brasileiro**, ("o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição"), no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES et alii<sup>45</sup>), eruditas páginas escreveram os doutores como adiante se exporá.

**47.** Uma das muitas lições maravilhosas surgidas da genial pena de CANOTILHO<sup>46</sup> explica o tema das limitações ao refletir que, muito mais do que servientes da garantia de constitucionalidade, elas o são da "**garantia da Constituição**".

Para o que leciona que "**Esta escolha de um processo agravado de revisão, impedindo a livre modificação da lei fundamental pelo legislador ordinário (constituição flexível), considera-se uma garantia da Constituição. O processo agravado da revisão é, por sua vez, um instrumento dessa garantia —**

38 JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, p. 175 e Constituições de Diversos Países, volumes I e II, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1986/1987.

39 G. JELLINEK, *Reforma y Mutación de la Constitución*, com estudo preliminar de PABLO LUCAS VERDÚ, Madri, CEC, 1991, p. 15.

40 GEORGES BURDEAU, *Traité de Science Politique*, tome IV, Paris, LGDJ, 1969, ps. 250 e segs.

41 PHILIPPE ARDANT, *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1994, p. 77.

42 CARL SCHMITT, tradução espanhola, *Teoría de la Constitución*, Madri, Alianza Editorial, 1982, p. 118.

43 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5ª edição, 1991, p. 696 e.p. 1.122.

44 RAUL MACHADO HORTA, *Estudos de Direito Constitucional*, Del Rey, 1995, ps. 120 e segs.

45 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

46 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional* cit., p. 1122.

*a rigidez constitucional é um limite absoluto ao poder de revisão, assegurando, desta forma, a relativa estabilidade da Constituição.”*

Afinal, “*O significado último das cláusulas de imutabilidade está em prevenir um processo de erosão da Constituição. A cláusula pétreia não existe tão-só para remediar situação de destruição da Carta, mas tem a missão de inibir a mera tentativa de abolir o seu projeto básico. Pretende-se evitar que a sedução de apelos próprios de certo momento político destrua um projeto duradouro*”, comentam GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÉNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO.<sup>47</sup>

E aqui, neste writ, se sustenta que as normas por ele impugnadas agridem a Constituição brasileira (“**limitação constitucional**”), e desenham um modelo de **Constituição Financeira** que, desenganadamente, não é dela.

**48.** Ora, CANOTILHO, vincando aquela noção de “**garantia da constituição**” (distinta da de garantia de constitucionalidade, e mais acima desta), aprecia, em outra parte da sua obra, a compreensão constitucional das estruturas de garantia e controle, “**defesa do Estado**” e “**defesa da constituição**”. Com efeito, lá, ensina CANOTILHO:

*“O Estado constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias da observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais; sanções contra actos dos órgãos de soberania e dos outros poderes públicos não conformes com a constituição. A idéia de protecção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como antecedente a idéia de defesa do Estado, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fáctica do Estado (defesa do território, defesa da independência, defesa das instituições).*

*A partir do Estado constitucional (...) passou a falar-se de defesa ou garantia da constituição e não de defesa do Estado. Compreende-se a mudança do enunciado linguístico. No Estado constitucional o objecto de protecção ou defesa não é, pura e simplesmente, a defesa do Estado, mas da forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente*

---

<sup>47</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÉNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, Curso de Direito Constitucional, Saraiva e IDP, 2009, p. 253.

**conformada** [ênfases acrescentadas] —o Estado constitucional democrático.

A defesa da constituição pressupõe a existência de garantias da constituição, isto é, **meios** [ênfases acrescentadas] e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental. Como se trata de garantias de existência da própria constituição (cfr. a fórmula alemã 'Verfassungsbestandsgarantie'), costuma dizer-se que elas são a 'constituição da própria constituição' "<sup>48</sup>.

Atente-se bem (adiante, retornar-se-á ao tópico) que CANOTILHO vinca bem, por aí,

- a "forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada"
- e os "**meios**".

Os "**meios**", note-se.

É importante !

E dizem radicalmente com a limitação que adiante se irá brandir, qual a da "***Constituição Financeira***".

Os "**meios**". Os "**meios financeiros**". Configuram "***limitações constitucionais***".

Adiante, retornar-se-á.

V - 3

### **SOBRE AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS IMPLÍCITAS**

**49.** E é tal o desvelo da ciência para com o instituto das "***limitações constitucionais***" que, por elas, se abrangem, com igual valia, igual sobranceria, não-somente as limitações constitucionais **explícitas** quanto as **não explícitas**.

---

48 J.J. GOMES CANOTILHO, *op.cit*, p. 953.

Lembre-se, a propósito, que, atrás, se falou em que se ofende (= “**tendente a abolir**”), pelas normas aqui impugnadas, por caminhos diretos e indiretos (não importa o meio, como melhor se verá adiante) **o modelo de forma federativa do Estado brasileiro** arquitetado pelo texto da Constituição Federal de 1988 (**modelo de forma federativa do Estado brasileiro, “o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição”**, no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES et alii<sup>49</sup>) e, em consequência disto, como, segundo o saudoso GERALDO ATALIBA<sup>50</sup>, também o **princípio republicano** (irmão xifópago do princípio **federativo**, conforme as lições deste) e o próprio **Estado Democrático de Direito** (art. 1º, CF/88).

Então, afirma-se que, por esta inicial, consideram-se ultrajados, por parte das normas impugnadas, não-somente o **âmbito explícito** (art. 60, § 4º, I, CF/88), como o **não-explicito** (a Constituição Financeira, o princípio federativo e o Estado Democrático de Direito).

Mas, com a ressalva de que bastava tê-lo sido —como foi e o está sendo— e tão-somente o **federativo** (art. 60, § 4º, I, CF/88).

**50.** Por ora e para tanto, é útil referir que há, invocável, magistral lição de JORGE MIRANDA.

Partindo da noção de “**vicissitudes constitucionais**<sup>51</sup> (“**quaisquer eventos que se projectem sobre a subsistência da Constituição ou de algumas de suas normas**”), apresenta exemplar formulação sistêmica dos esquemas de suas combinações possíveis<sup>52</sup> e passa a fixar uma classificação<sup>53</sup> dos limites em:

- limites materiais expressos e diretos;
- limites materiais expressos e indiretos;
- limites materiais implícitos ou tácitos.

**51.** Note-se bem: tal classificação desdobra os próprios limites materiais **expressos** em (1) **diretos** e (2) **indiretos**. Vale dizer que admite o Professor MIRANDA que, nem por serem **indiretos**, certos limites deixam de se caracterizar como **EXPRESSOS**.

49 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

50 GERALDO ATALIBA, *op. cit.*, os. 36 ss.

51 JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, Coimbra, Coimbra Editora, 1991, ps. 130 e segs.

52 JORGE MIRANDA, *op. cit.*, p. 133.

53 JORGE MIRANDA, *op. cit.*, ps. 175 e segs.

Mas, para além destes —*os expressos*—, significativamente também o mestre consigna os **IMPLÍCITOS OU TÁCITOS**.

*E todos estes estão sendo agredidos pela norma impugnada no presente writ.*

Ou seja, também as implícitas ou tácitas.

E, por outra classificação, JORGE MIRANDA identifica os **limites transcedentes**, os ***limites imanentes*** e os ***limites heterônomo*s**<sup>54</sup>.

E, para o que importa aqui, quanto aos ***imanentes***, considerados, mestre MIRANDA, ligados à configuração do Estado à luz do poder constituinte material ou à própria identidade do Estado (entre eles, a de que, em um Estado em que prevaleça certa legitimidade ou certa idéia de Direito, que se estabeleça uma contrária).

E também estes estão sendo agredidos pelas normas impugnadas no presente writ.

Por fim, quanto às até aqui tecidas considerações sobre o tema das limitações constitucionais, se não respeitadas, vale atentar para os gravíssimos riscos quanto aos quais adverte a conspícuia doutrina, os da “*ruptura constitucional*” e da “***fraude à Constituição***”.

**V – 4**

**A “*RUPTURA CONSTITUCIONAL*” E  
 A “***FRAUDE À CONSTITUIÇÃO***”  
 COMO CONSEQUÊNCIAS DO DESAPREÇO ÀS  
 “*LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS*”  
 “*IN CASU*”**

**52.** A extrema relevância da necessidade do acatamento às “*limitações constitucionais*” por parte da atividade parlamentar é sublinhada pela doutrina ao estudar o fenômeno das chamadas “***ruturas constitucionais***” (que, no tocante às não revolucionárias, JORGE MIRANDA

---

<sup>54</sup> JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, tomo II, 5<sup>a</sup> edição, 2003, ps. 150 ss, 198 ss, ps. 221 ss.

classifica no gênero das **vicissitudes constitucionais** quanto ao modo, e, quanto à sua espécie, nas expressas<sup>55</sup>).

O clássico GEORGES BURDEAU tece, acerca delas, relevantes considerações que admitem a possibilidade da imbricação daquele fenômeno com o das "**fraudes à Constituição**", como assim:

*"La fraude à la constitution. - La violation du principe de la limitation du pouvoir constituant institué aboutit à une pratique que l'on a heureusement qualifiée la fraude à la constitution. Cette pratique que trois révolutions autoritaires (la révolution fasciste en Italie, la révolution nationale-socialiste et la 'révolution nationale' de 1940) utilisèrent parmi leurs instruments de réalisation, consiste ceci: un gouvernement arrivé au pouvoir par des procédés légaux fait pression sur l'organe de révision pour que celui-ci transforme la constitution ou même en établisse une nouvelle."*<sup>56</sup>

**53.** Discorrendo sobre o mesmo tema, acentua CANOTILHO, numa outra também maravilhosa página sobre o fenômeno das **fraudes à Constituição**:

*"(...) a ruptura operada pelo legislador de revisão pode ser, como vamos ver em seguida, não a forma de, através da exceção, actuar a constituição, mas o meio de, pela exceção, defraudar a constituição (...) a admissibilidade incontrolada de rupturas pode servir para substituir o legislador constituinte pela maioria parlamentar requerida para a revisão. Por esta via se desemboca nas manipulações constitucionais, conducentes a um conglomerado de rupturas, constitutivas de uma outra constituição, substancialmente diferente da constituição desenhada pelo poder constituinte. O fenómeno da fraude à constituição ('Verfassungsbeseitigung') é um fenómeno tornado possível pelo mecanismo das rupturas constitucionais. Basta lembrar que a edificação do regime fascista em Itália, a instauração do nacional-socialismo na Alemanha, a construção do regime de Vichy, em França, assentaram sempre nisso: o governo que chegou ao poder através das eleições ou de outros processos relativamente legais, pressiona o órgão de revisão para este alterar ou 'romper' a constituição de acordo com os seus projectos políticos, para, a partir do regime constitucional excepcional, se edificar um modelo político totalmente dissonante em relação ao modelo do legislador constituinte."*<sup>57</sup>

---

55 JORGE MIRANDA, *op. cit.*, p. 133.

56 GEORGES BURDEAU, *op. cit.*, p. 266.

57 J.J. GOMES CANOTILHO, *op. cit.*, edição de 1987, p. 760.

**54.** A pronta interveniência do Excelso Supremo Tribunal Federal, que os Impetrantes estão a rogar, há de evitar que a deliberação de que se trata aqui, prenhe de desdém e desprezo à ordem constitucional, ultime por configurar um quadro de total e incontrolável desagregação do ordenamento constitucional, e completa desfiguração da Constituição Federal (**Constituição Financeira e modelo de forma federativa do Estado brasileiro**, ("*o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição*"), no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES *et alii*<sup>58</sup>), em verdade, de sua substituição por uma outra, de consequências, estas sim, desgraçadamente previsíveis, como a conspurcação do Estado Democrático de Direito, o aviltamento dos Poderes Legislativo e Judiciário, a quebra dos princípios de segurança jurídica, de direito adquirido, de isonomia, federativo, republicano, etc.

De **gravíssima crise federativa** !!!

Ou seja, de **ruptura e fraude à Constituição**.

Aí está um risco, que só a Suprema Corte pode atalhar em bem do futuro deste País.

V - 5

## **AINDA SOBRE AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS I M P L Í C I T A S**

**55.** Então, em conclusão, insista-se, as limitações impostas à atividade do constituinte de revisão ou de reforma e até à do legislador ordinário (vide arrestos do Eg. Supremo acima citados), não se exaurem nas limitações **expressas**, mas, também abrangem as limitações **implícitas** ou **tácitas**.

**56.** O presente mandado de segurança sustenta, enfim, sublinha-se, que as normas por ele impugnadas ofendem a limitação constitucional **expressa** do art. 60, § 4º, I da Constituição Federal e a do

<sup>58</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

inciso IV. E as **implícitas ou tácitas** adiante demonstradas.

O que, dito, passe-se às "limitações constitucionais" topicamente, uma a uma, como afrontadas estão pelo Projeto Vital do Rego.

**V - 6**  
**A LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL**  
**DO ART. 60, § 4º, I, CF/88,**  
**QUE É EXPRESSA,**  
**E AS IMPLÍCITAS**

**57.** Aqui, por este mandado de segurança, se parametriza a norma impugnada pela ótica da **limitações constitucionais** estabelecidas pelo art. 60, § 4º, I da Constituição Federal, este que encapsula, por cláusula pétreia, o **modelo de forma federativa do Estado brasileiro**, conceito que significa

→ "o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição", no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES et alii<sup>59)</sup>

→ "a forma de Estado tal como ela é normativamente constitucionalmente conformada", no dizer de CANOTILHO

assim como pelo inciso IV ("***direitos e garantias individuais***").

Vide, ademais, o conceituado na ADI 2.024-PERTENCE (*supra*).

**58.** Já se viu atrás, amplamente (itens 36 a 42) o verdadeiro sentido do enunciado da norma desta limitação: "***a forma federativa de***

---

<sup>59</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

**Estado**", em verdade o peculiar modelo concreto brasileiro de forma federativa contido no texto da Carta de 1988 (GILMAR MENDES, CANOTILHO, PETENCE, ALEXY, ADI 2.024, etc.).

Sustenta-se que, dela, da arquitetura construída pelo texto brasileiro de 1988, é integrante o § 1º do art. 20 da Constituição, a dizer que "**Art. 20 (...) § 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,** [1] [na respectiva <sup>60</sup>] **plataforma continental,** [2] [no respectivo <sup>61</sup>] **mar territorial ou** [3] [na respectiva <sup>62</sup>] **zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.**"

**59.** Este provimento (§ 1º do art. 20 da Constituição Federal) desempenha duas funções, a saber:

- **por si só**, já constitui uma "*limitação constitucional*";
- e, como é provimento nuclear para a matéria, ele, **imbricadamente** com outros provimentos da Carta, fá-lo ainda mais, partícipe, e nuclear, da **constelação limitatória (propriedade do petróleo, "Constituição Financeira"**, e, em consequência da ofensa à federação, também, ao **princípio republicano** (irmão xifópago do **federativo**, segundo o saudoso GERALDO ATALIBA <sup>63</sup> invocando RUY), a **igualdade** e o próprio **Estado Democrático de Direito** (art. 1º, CF/88). etc., que se deduzirá em seguida).

Anote-se.

60 Zeugma: "forma de eclipse que consiste na supressão, em orações subseqüentes, de um termo expresso na primeira", cf. Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (Ex.: Gonçalves Dias: "Nossos bosques têm mais vida / Nossa vida mais amores").

61 *idem*, zeugma.

62 *Idem*, zeugma.

63 GERALDO ATALIBA, *República e Constituição*, Malheiros Editores, 2007, os. 36 ss.

Per se, este dispositivo constitucional atribui "**participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural**" **unicamente** a entes federativos (Estados e Municípios), eis que estes, exatamente por serem produtores, são os únicos que a Constituição beneficia com a "**participação**" (§ 1º do art. 20, CF/88).

Vale dizer, os entes não-produtores não fazem jus a ela.

De sorte que, retirar dos produtores para entregar aos não produtores é algo que agride o dito § 1º e a constelação.

E esta configuração atributiva justifica-se, insista-se, enquanto limitação constitucional **(a)** por si só, isoladamente e, também, **(b)** ainda imbricada a outros provimentos da Carta Magna na composição da constelação imitatória.

Repita-se o que já dito atrás. Não chegando a lugar algum as tentativas de composição, os "gênios" da tunga urdiram uma mágica: que importa numa rasteira à federação e à decência, num expediente bastardo, embora ingênuo, primário, grosseiro, uma mágica de aldeia, isto é, "espertos", fingiram que creditavam direitos dos produtores conquantos reduzindo substancialmente seus percentuais, uma tunga, e incharam com o produto do que suprimiram aos produtores uns fundos que criaram; e, aí ---ao sumo da mágica--- retiraram, dos fundos, os entes produtores... Seguramente, obra de "***Robin Hood de hospício***", ou de mágico vulgar de circo mambembe... Dane-se a federação, dane-se a "**comunidade jurídica total**" (KELSEN).

Em seguida.

**60.** E já se viu, atrás, que aquela **limitação constitucional** é imperante, também, quando se trate de **projeto de lei**, norma infraconstitucional, como faz certo, indene de dúvidas, a jurisprudência deste Egrégio Supremo.

**V - 7**  
**DIRETAMENTE, UMA POR UMA,**  
**AS INCONSTITUCIONALIDADES EM QUE**  
**INCIDE O PROJETO EM CAUSA**

**V - 7. a**  
**INTRODUTORIAMENTE**

**61.** A sede constitucional do direito do Estado produtor e do Município produtor de petróleo reside na Constituição Federal e é do seguinte teor, que vale repetir:

"Art. 20 .....  
 § 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** [ênfase acrescentada] 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**, (1) [na respectiva] plataforma continental, (2) [no respectivo] mar territorial ou (3) [na respectiva] zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração."

En passant, saliente-se que os acrescentamentos 1, 2 e 3 incrustados, pelos ora Impetrantes, no texto constitucional imediatamente acima, importam numa zeugma, figura de sintaxe que tem na famosa poesia de Gonçalves Dias um clássico exemplo oferecido pelos dicionários, ou seja, "Nossos bosques têm mais vida / Nossa vida mais amores". Aí, no segundo segmento ("Nossa vida mais amores"), o verbo "tem", foi eclipsado exatamente pela figura da zeugma. Repeti-lo seria redacionalmente deselegante; mas ele está implícito e, pois, presente no texto. Que, deselegante expressionalmente, seria: "Nossa vida **tem** mais amores".

Aliás, não foi discordando disto que concluíram os vs. acórdãos desta Excelsa Corte no **proc. STF-MS-24.312/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE** e na **ADI 2080/RJ, Rel. Min. SYDNEY SANCHES**, em que se definiu

aquele conceito de "**respectividade**" no mar, **respectividade**, esta, atribuída pela dicção do § 1º do art. 20 da Carta Magna..

Este fenômeno lingüístico (*zeugma*) ocorre com aquele § 1º, que se deve ler como "**respectiva plataforma continental, respectivo mar territorial ou respectiva zona econômica exclusiva**".

#### V – 7. b

### A OFENSA À "LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL" DO § 1º DO ART. 20 DA CF/88

**62.** Então, isto tem o mérito lançar o corolário (com o apoio de todos os Srs. Ministros do Supremo pelos julgados no MS 24.312-DF e ADI 2.080/RJ), de que por esta norma constitucional se afirma que somente fazem jus à "**participação no resultado da exploração de petróleo**" os entes federativos dele produtores, unicamente.

Os entes não produtores não no fazem.

A Constituição (art. 20, § 1º) não dá "**participação**" (*royalty* etc.) à totalidade dos Estados e dos Municípios, vale dizer, não no dá aos que não possuírem jazidas, *rectius*, aos entes não-produtores.

Isto é o que ressalta, desde logo, inequivocamente, da dicção do § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

*Tout court !*

E as normas impugnadas por este writ estão a incidir em tal inconstitucionalidade ao estender, como o estão fazendo, "**participações**" para os Municípios e Estados não produtores (ainda que de forma disfarçada, indireta).

E o Projeto Vital do Rego está afrontando esta "**limitação constitucional**" pelos seguintes dispositivos seus: todos os que suso transcritos nesta petição no seu item 12 sob o título IV.1 ("**Em que consiste o ato impugnado**").

**63.** Dito isto, insta ter em vista, desde logo, diante da leitura deste § 1º do art. 20 da Constituição Federal, as conexões e as

seguintes imediatas constatações de ocorrências de inconstitucionalidades assumidas pelas normas impugnadas que, como melhor se verá, importam em afronta a limitações constitucionais.

## V – 7. C O DESDOBRAMENTO EM TERRA

**64.** Vale desdobrar-se o teor da norma do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, para mostrar como, não-somente em terra, como no mar, a norma é válida para os entes produtores (e não para os não produtores).

Em terra, já se acabou de ver (sobretudo pelo item 61 *supra*)

O “**respectivo**” território é o território continental do ente produtor.

É óbvio que se a Constituição não quisesse reservar aos produtores (excluindo os não produtores) a “**participação sobre o produto da exploração do petróleo**”, seu texto não se valeria do vocábulo “**respectivo**”.

Este vocábulo, no texto constitucional, lança papel relevantíssimo.

Se a Constituição não quisesse reservar a “**participação**” unicamente aos produtores, ela não teria dito, assegurando, “**aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) 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 (...)** [ênfases acrescentadas]”.

Se ela, a Carta Magna, quisesse aquinhar a todos indistintamente, fossem ou não produtores, com “**participação sobre o produto da exploração do petróleo**” ela não usaria o complemento “**no respectivo território**”.

Não usaria o complemento “**no respectivo território**”.

Elá teria dito pura e simplesmente: é assegurada “***aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (...) 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***”.

E ponto final.

E nada mais,

Tout court !

Não teria utilizado o complemento “**no respectivo território**”.

Esta argumentação é absolutamente irrefutável.

E afasta do gozo os entes federativos não produtores de petróleo (o gozo sobre a produção em terra)..

O uso do complemento “**no respectivo território**” continental compõe, por si só, um característico de elemento partícipe substancialmente da “***forma federativa de Estado***”, rectius, do **modelo brasileiro** de forma federativa de Estado arquitetado no texto da Constituição brasileira de 1.988, a “***forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada***” (CANOTILHO<sup>64</sup>), “***o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição***” (GILMAR FERREIRA MENDES<sup>65</sup>), interpretação em genuflexão à “***norma***” e não a algo tomado mecanicistamente (CANOSA USERA) ao “***enunciado normativo***” (ROBERT ALEXY<sup>66</sup>).

E, relevantemente, exatamente como na **AI 2.024-PERTENCE**. E, como aí disse o mestre PERTENCE, “***O resto é metafísica ideológica***” !!!

Não é Direito Constitucional, não é interpretação da Constituição Federal brasileira !!! É filosofia de botequim ...

E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** (“***Em que consiste o ato impugnado***”).

64 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5ª edição, 1991, p. 953, 696 e 1.122.

65 GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

66 ROBERT ALEXY, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros Editores, 2008, p. 53 ss.

**V – 7. d**  
**O DESDOBRAMENTO EM MAR**

**65.** O Projeto Vital do Rego afronta ao inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, em seu teor implícito eis que este se imbrica com o § 1º do art. 20 da Constituição que determina que somente os Estados produtores e os Municípios igualmente produtores de petróleo fazem jus à “**participação no resultado da exploração de petróleo**” nos seus respectivos “**plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva**” (§ 1º do art. 20 da Constituição Federal).<sup>67</sup>

Quanto ao conceito de “**respectivo**” (respectiva plataforma etc.<sup>68</sup>), especificamente quanto ao mar, o Eg. Supremo Tribunal Federal já decidiu que aí, no mar, a pertinência não importa em relação de dominialidade, ou propriedade, mas, sim, de “**respectividade**” (isto está no v. acórdão no STF-MS 24.312/DF).

E, *in casu*, a “**respectividade**” é geodésica, cartográfica ou topográfica, pelo que indica a zona do mar que é abrangida pelas linhas de projeção dos limites terrestres do Estado ou do Município.

Portanto, em conclusão, há “**limitação constitucional**”, aí está uma 3ª agressão a “**limitação constitucional**” perpetrada pelo ato coator.

E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1 (“Em que consiste o ato impugnado”)**.

---

67 (1) [na respectival] plataforma continental, (2) [no respectivo] mar territorial ou (3) [na respectival] zona econômica exclusiva” é como, efetivamente, diz a Constituição. Isto porque as expressões “no respectivo” e “na respectiva” —simbolizados, aí, por (1), (2) e (3)— constituem uma **zeugma**, figura de retórica que faz eclipsar o termo por elegância estilística, mas o termo está, efetivamente, presente no texto (Ex., lembre-se Gonçalves Dias: “Nossos bosques têm mais vida / Nossa vida mais amores”).

<sup>68</sup> Ver nota de roda-pé 45.

**V – 7. e**

**O SUPREMO JÁ JULGOU QUE SE TRATA DE**  
**"RECEITA PRÓPRIA"**  
**E NÃO TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA**

**66.** Ademais, em reforço à argumentação acabada de desenvolver-se, cumpre lembrar que não se trata de cogitar de a "**participação**" (art. 20, § 1º, CF/88) ser propriedade da União, e, pois, que sua entrega aos Estados **produtores** e aos Municípios **produtores** importaria em transferência voluntária, algo como benesse, propinado àqueles. Daí que a União pudesse, igualmente, propinar ao entes não produtores.

O Supremo Tribunal Federal já decidiu que a "**participação**" (art. 20, § 1º, CF/88) não é benesse da União propinada aos Estados produtores como transferência voluntária, espórtula, mas, ao contrário, que é **pertença do Estado**, sua **RECEITA PRÓPRIA, RECEITA ORIGINÁRIA** (ac. STF-MS 24.312/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE).

Portanto, se é assim, como é, e assim o Supremo decidiu, com pertinência aos entes federativos **produtores** de petróleo, por inferência óbvia não se trata de receita dos **não-produtores**. Só pode tratar-se de "**receita própria**" dos produtores.

Logo, em conclusão desta consideração de "**limitação constitucional**", aí está uma outra agressão a "**limitação constitucional**" perpetrada pelo ato coator, que nela incide ao estender aos entes **não-produtores** as participações que a Constituição encapsula com privatividade dos entes federativos **produtores** de petróleo.

E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** ("**Em que consiste o ato impugnado**").

V - 7. f

**OFENSA À GRAVE "LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL"  
CONSISTENTE NA  
"CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA"**

**67.** Também há, adicionalmente, afronta a outra "*limitação constitucional*" implícita à do inciso I do § 4º do art. 60 da Carta Magna consistente na "*Constituição Financeira*".

Sim, à "**Constituição Financeira**".

Ora, CANOTILHO, vincando aquela noção de "**garantia da constituição**" a que já se fez referência atrás, fala dos "**meios**" pelos quais se sustentam os entes da Federação. Com efeito, lá ensina CANOTILHO:

*"A partir do Estado constitucional (...) passou a falar-se de defesa ou garantia da constituição e não de defesa do Estado. Compreende-se a mudança do enunciado linguístico. No Estado constitucional o objecto de protecção ou defesa não é, pura e simplesmente, a defesa do Estado, mas da forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada [ênfases acrescentadas] — o Estado constitucional democrático.*

*A defesa da constituição pressupõe a existência de garantias da constituição, isto é, meios [ênfases acrescentadas] e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental. Como se trata de garantias de existência da própria constituição (cfr. a fórmula alemã 'Verfassungsbestandsgarantie'), costuma dizer-se que elas são a 'constituição da própria constituição' " 69.*

Atente-se bem que CANOTILHO vinca bem, por aí,

---

69 J.J. GOMES CANOTILHO, *op.cit*, p. 953.

- a “**forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada**”
- e os “**meios**”.

É importante !

E “**forma federativa de Estado**” abrange a chamada “**Constituição Financeira**”.

### “**Constituição Financeira**”.

Aquela que assegura **meios materiais** pelos quais os entes componentes da federação se sustentam. Logo, está protegida por “**limitação constitucional**”. Participa da “**forma federativa de estado**”, imbrica-se necessariamente com ela.

Portanto, abrange o § 1º do art. 20 da CF/88 (o das “**participações**”).

O que fundamenta toda a exposição deste writ.

¿ E por que o faz ?

Parta-se, para responder, da consideração de que a Constituição Federal modela a arquitetura da **federacão**, distribuindo, aos entes seus componentes, normativamente, competências legiferantes e materiais, enfim, **deveres**.

Mas, para que se desincumbam destes deveres, concede-lhes, também, os correspondentes **meios (financeiros)** pelos quais os devam atingir, executar.

Seria utópico não o fazer.

Se não fosse assim, por óbvio, a Constituição Federal não estamparia a Seção VI do Capítulo I do Título VI que nomeou como o “*Da Repartição das Receitas Tributárias*” (pelos arts. 157 a 162).

Eloquêntíssimo.

Constitui, isto, prova exuberante de como se sustente (financeiramente) a estrutura federativa, o que cabe a cada ente componente da federação para implementar seus deveres.

Por tal “*Repartição das Receitas Tributárias*” (arts. 157 a 162), destinam-se quinhões do imposto de renda, do imposto sobre produtos industrializados etc, distributivamente, a todos os entes componentes da federação (art. 157, I, art. 159 e II) etc...

Note-se que também se dividem entre os entes o ICMS dos Estados, com parte (25%) destinada à pertença dos Municípios (art. 158, IV, CF/88), assim o IPVA (art. 158, III) etc.

São, todos, preceitos da chamada "***Constituição Financeira***".

São **meios financeiros** subministrados pela "***Constituição Financeira***" com a evidente preocupação de viabilizar a vida financeira dos entes que a compõem e permitir-lhes a realização dos deveres que ela, Constituição Federal, também lhes impõe, e lhes impõe em favor da implementação do **modelo de forma federativa do Estado brasileiro** que seu texto arquitetou ("***o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição***", no dizer de GILMAR FERREIRA MENDES *et alii*<sup>70</sup>).

O mesmo se diga dos tributos (art. 153 a 156) que a Constituição Financeira faz distribuir à competência impositiva dos entes que compõem a Federação. São, também, **meios** materiais, financeiros subministrados pela Constituição Financeira com a evidente preocupação de viabilizar a vida financeira dos entes que a compõem.

**68.** Por isso é que, atrás, já se advertiu --e vale repetir-- para a lição de CANOTILHO consistente em que

***"A partir do Estado constitucional (...) passou a falar-se de defesa ou garantia da constituição e não de defesa do Estado. Compreende-se a mudança do enunciado linguístico. No Estado constitucional o objecto de protecção ou defesa não é, pura e simplesmente, a defesa do Estado, mas da forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente configurada [ênfases acrescentadas] —o Estado constitucional democrático."***

E prossegue a lição do excepcional mestre:

***"A defesa da constituição pressupõe a existência de garantias da constituição, isto é, **meios** [ênfases acrescentadas] e institutos destinados a assegurar a observância, aplicação, estabilidade e conservação da lei fundamental. Como se trata de garantias de existência da própria constituição (cfr. a fórmula alemã***

---

<sup>70</sup> GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de Direito Constitucional*, Saraiva e IDP, 2009, p. 256.

**'Verfassungsbestandsgarantie'), costuma dizer-se que elas são a 'constituição da própria constituição'** ”<sup>71</sup>.

Atente-se bem: CANOTILHO releva a fundamental importância de ter-se em conta

- a “**forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conconformada**”

e, também,

- os “**meios**”,

os **meios** materiais (financeiros), além de dos estruturais, pelos quais, por via dos quais, ela o é, ela é conformada.

É importante !

**69.** E isto configura “**limitação constitucional**”. Decorrente da “**Constituição Financeira**” (a seguir, definir-se-á o porquê de esta integrar o **modelo da forma federativa do Estado brasileiro**).

**70.** Ora, no magistério do mestre RICARDO LOBO TORRES<sup>72</sup> encontra-se, à maravilha, definição de “**Constituição Financeira**”. Ensina o mestre:

**“Constituição Financeira é o subsistema constitucional que dispõe sobre os princípios e regras constitucionais da atividade financeira do Estado.”**

**A Constituição Financeira constitui o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas, ou seja, constitucionaliza as finanças públicas.”<sup>73</sup>**

E esclarece:

---

71 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional* cit., p. 953.

72 RICARDO LOBO TORRES, *Tratado de Direito Constitucional e Financeiro-Constituição Financeira, Sistema tributário e Estado Fiscal*, vol. I, Ed. Renovar, 2009, p. 3 ss.

73 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 3.

**"A Constituição Financeira atua por intermédio do dinheiro existente na economia. Tem por objetivo garantir a liberdade do cidadão, representada por sua livre iniciativa, e ao mesmo tempo estabelece os limites para a atividade financeira do Estado."**

E mais ainda, elucidando sobre a imbricação da **"Constituição Financeira"** com os mais altos valores constitucionais, especialmente com os encapsulados por "**limitações constitucionais**", discorre:

**"A Constituição já não é o documento que apenas regula os aspectos formais dos direitos fundamentais e as regras do jogo; as necessidades do Estado Democrático obrigam-na a apresentar conteúdos, também abertos, para a positivação da liberdade, da justiça e da segurança jurídica.**

.....  
**A Constituição material se confunde com a Constituição Política e a Declaração de Direitos, ou, mais especificamente, concerne aos direitos fundamentais e à estrutura e funções do Estado.**

**A concepção unilateralmente material da Constituição serve, portanto, à defesa do Estado de Direito formal, porque se esgota na descrição dos direitos individuais e na separação de poderes como garantia das liberdades. Com a afirmação do Estado Democrático, todavia, que se deve constituir também econômica, tributária e socialmente, tornou-se insustentável o conceito meramente político da Constituição.**

**Resgata-se, portanto, o conceito ontológico de Constituição. As normas que compõem o programa financeiro e econômico da Constituição são formal e materialmente constitucionais. E mais: ainda as que se não incluem explicitamente no texto maior, são constitucionais (...)."**<sup>74</sup>

E o mestre RICARDO LOBO TORRES complementa assim (agasalhando a tese sustentada neste writ de que a Constituição Financeira importa em normas encapsuladas por "**limitação constitucional**" = a vedação de deliberar sobre proposta de lei tendente a abolir a "**limitação**"):

**"Só com o conceito material e formal se identificam os diversos sistemas, com a autonomia que o Estado Democrático de Direito requer.**

**Dentro dessa ordem de idéias é que se deve compreender a Constituição Financeira, que é simultaneamente formal e material. Os dois aspectos estão indissoluvelmente ligados,**

---

74 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 8 ss.

*formando o conceito ontológico, que é mais profundo que a idéia de sistema financeiro, porquanto se trata da própria Constituição ('constitutio') do Estado Fiscal, ou seja, do ato pelo qual o Estado se constitui fiscalmente."*<sup>75</sup>

E em eruditíssimo arremate, o Professor RICARDO LOBO TORRES ministra ensinamento sobre o espraiamento no corpo da Carta:

*"A Constituição Financeira, do ponto de vista formal, coincide com o Título VI - Da Tributação e do Orçamento - e se situa entre os arts. 145 a 169. Do ponto de vista material se espraiia para outros dispositivos constitucionais (ênfases acrescentadas), (...).*

*A Constituição Financeira comprehende:*

*a) a Constituição Tributária (Capítulo I: Do Sistema Tributário Nacional), que contém a Declaração de Direitos do Contribuinte ou as Limitações Constitucionais (arts. 150 a 152), os princípios gerais sobre os tributos (arts. 145 a 149-A) e a partilha de impostos entre a União, os Estados e os Municípios (arts. 153 a 156) (ênfases acrescentadas)." <sup>76</sup>*

E chancelando o que se disse pouco acima quanto a repartição de receitas tributárias etc., ou, melhor, até, tudo quanto esta inicial sustenta, leciona RICARDO LOBO TORRES:

*"A Constituição Financeira brasileira, portanto, vista sob o aspecto formal, não se contém em limites meramente topográficos, mas abrange todas as normas e princípios que tenham relação com o fenômeno tributário, independentemente do lugar que ocupem no texto do documento fundamental."*<sup>77</sup>

TORRES ainda chega ao ponto de cuidar mais da Constituição Financeira sob seu cariz material (exatamente como sustenta este writ, ou seja, que "**Constituição Financeira**" diz com "**limitação constitucional**", que veda deliberar sobre proposta tendente a aboli-la, e, mais precisamente, a do inciso I do § 4º do art. 60 da

75 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 13.

76 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 13.

77 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 15.

Constituição brasileira). E leciona:

**"2.3.2. A Constituição Financeira Material"**

*Mas a Constituição Financeira não se exaure nas normas e dispositivos formalmente inscritos no texto supremo. Há certos princípios que, embora não explícitos, têm natureza constitucional.*

*As normas fundamentais do federalismo fiscal possuem dimensão constitucional. (...).*

*As instituições tributárias fundamentais, por conseguinte, têm natureza constitucional. Os contratualistas modernos, como Rawls e Buchanan, vêm demonstrando que o contrato constitucional já engloba as decisões fundamentais a respeito da repartição dos custos dos serviços públicos. Tudo o que entende com a soberania, os direitos fundamentais e os princípios sensíveis tem natureza materialmente constitucional."*

Pois que,

*"A Constituição Financeira, entendida em seus aspectos formais e materiais, constitui o Estado Fiscal. É justamente a consideração material, ressalta Strickrodt, que transforma o sistema financeiro em um problema político.*

*A análise da estrutura da Constituição Financeira, consequentemente, há que se fazer em contraponto com a da Constituição como um todo e com a do sistema do Direito globalmente considerado. O estudo autônomo do sistema constitucional financeiro implicaria em afastá-lo do conjunto no qual adquirem significado e valor." 78 (ênfases acrescentadas).*

Ou seja, exatamente como sustenta este writ, isto é, que "**Constituição Financeira**" diz com "**limitação constitucional**", que veda deliberar sobre proposta tendente a aboli-la, e, mais precisamente, a do inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição brasileira.

E mais ainda:

---

78 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p. 63.

**"A Teoria da Constituição Financeira se identifica com o sistema científico ou externo do direito constitucional financeiro. Compreende o conhecimento ou o conjunto de proposições sobre a Constituição Financeira.**

**A Teoria da Constituição Financeira estuda:**

**a) de um lado, a constitucionalização do ordenamento financeiro e dos seus subsistemas objetivos. A Teoria da Constituição Financeira é o próprio somatório das diversas especializações representadas pela Teoria da Constituição Tributária, pela Teoria da Constituição Orçamentária, pela Teoria do Federalismo Fiscal, etc.;**

**b) de outra parte, a irradiação dos direitos fundamentais no sentido da concretização dos direitos e deveres na via da legislação. Estuda as teorias da conformação dos direitos fundamentais e da efetivação dos direitos sociais (ênfases acrescentadas).<sup>79</sup>**

Destarte, tendo-se em vista que "**A Constituição Financeira, do ponto de vista formal, coincide com o Título VI - Da Tributação e do Orçamento - e se situa entre os arts. 145 a 169**" e, "**Do ponto de vista material se espalha para outros dispositivos constitucionais**", resulta absolutamente indene de dúvidas que o tantas vezes invocado, por esta inicial, § 1º do art. 20 da Constituição Federal

➔ insere-se, inafastavelmente, induvidosamente, na **"Constituição Financeira"**.

➔ o mesmo que dizer-se que importa em "**limitação constitucional**" pois que inherente ao modelo de forma federativa arquitetado pelo texto da Constituição Federal brasileira, o que faz por vedar deliberar-se por proposta de lei tendente a aboli-lo. E até só tendente.

O que é tutelado pelo provimento da Carta de 88 que vale repetir e que assegura o direito dos Estados produtores e dos Municípios produtores, sua impermeabilidade, sua incolumidade, sua intocabilidade por parte de projetos de lei. Vale repeti-lo:

---

79 RICARDO LOBO TORRES, *op. cit.*, p.63.

**"Art. 20 .....**

**§ 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."**

**71.** Isto, este direito dos Estados **produtores** e dos Municípios **produtores** integra a "**Constituição Financeira**", com todas as galas e imbricações com o princípio do Estado Democrático de Direito como o vêem as magistradas aulas de CANOTILHO e RICARDO LOBO TORRES.

Logo, indisputavelmente, integra o modelo da forma federativa do Estado brasileiro, a "**forma de Estado tal como ela é normativo-constitucionalmente conformada**" (CANOTILO).

Trocando em miúdos: este § 1º do art. 20 da Constituição Federal integra a Constituição Financeira e, pois, integra o **modelo de forma federativa** arquitetado pela Constituição brasileira de 1988, logo, encapsula-se por "**limitação constitucional**".

Portanto, está encapsulado por cláusula pétreia, "limitação constitucional", que cria empeço a prosperabilidade e validade do ato coator.

**72.** E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** ("**Em que consiste o ato impugnado**").

**V – 7. g**

**OS ESTADOS-MEMBROS TAMBÉM SÃO  
PROPRIETÁRIOS  
DO BEM PETRÓLEO  
(ASSIM, OS QUE O PRODUZEM NO SEU  
"RESPECTIVO TERRITÓRIO"  
E NO "RESPECTIVO MAR")**

**73.** Também há, afronta ao direito de "propriedade" sobre o bem petróleo.

Que este writ sustenta de que gozam os Estados produtores e os Municípios produtores (e somente os produtores, não gozando deste direito os não-produtores). Logo, o há a "limitação constitucional".

O que se irá demonstrar, agora, por este tópico,

Em que se sustenta que, como os entes federativos produtores SÃO PROPRIETÁRIOS DO PETRÓLEO descoberto e explorado em seus domínios, estender a participação sobre o resultado da exploração do seu petróleo aos não-produtores é esbulho que ofende "limitação constitucional" (art. 60, § 4º, I c/c art. 20, § 1º e a própria Constituição Financeira, todos da Constituição Federal).

Veja-se.

**74.** Amiúde, lêem-se declarações que supõem tratar-se de que a matéria em foco é dominada pela consideração, de todo equivocada, de que o petróleo seria bem da propriedade da União, e, por corolário, não dos Estados nem Municípios.

E assim o foi e é com a matéria posta sob deliberação da Câmara, tratamento, este, que, principiologicamente, preside toda a temática sob deliberação.

Ledo engano. Como se passa a deduzir.

E a interpretação correta joga indisputáveis efeitos sobre a discussão deste writ.

Então.

A Constituição dita, com efeito:

**"Art. 20. São bens da União:**

.....  
**IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo"**

A leitura jejuna, desapetrechada, superficial, aligeirada deste provimento normativo tem levado muitos àquele equívoco (e leva à proposta sob deliberação).

**75.** A primeira reflexão que se impõe ao intérprete é a da indagação: **é que significa o termo "União" na dicção daquele inciso IX ?**

Sim, porquanto o termo "**União**", no texto da Carta Magna brasileira, é **polissêmico** (ou plurisignificativo <sup>80 81 82</sup>).

**Polissêmico !**

E quem o diz que o é assim é a genialidade de HANS KELSEN.

**76.** KELSEN ensina que, em uma federação,

*"As normas centrais formam uma ordem jurídica central por meio da qual é constituída uma comunidade jurídica central parcial que abarca todos os indivíduos residentes dentro do Estado federal. Essa comunidade **parcial** constituída pela ordem jurídica central é a '**federacão**'. **Ela é parte do Estado federal total**, assim como a ordem jurídica central é parte da ordem jurídica total do Estado federal. As normas locais, válidas apenas para partes definidas do território inteiro, formam ordens jurídicas locais por meio das quais são constituídas comunidades jurídicas **parciais**. (...)." <sup>83</sup> (ênfases acrescentadas].*

E continua:

---

80 Polissemia: "multiplicidade de sentidos de uma palavra ou locução"; Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa", Editora Objetiva, 2009, p. 1518.

81 Exemplos de palavras polissêmicas: manga, pena, dó.

82 Sobre o tema de polissemia de lei, consultar HUMBERTO RIBEIRO SOARES, *Convênio Tributário e a Constituição de 1988*, 1992, Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro, ps. 29/33.

83 HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, 1990, p. 309.

"(...) Cada **comunidade jurídica parcial** abrange os indivíduos residentes dentro de um desses territórios parciais. Essas **unidades jurídicas parciais** são os '**Estados componentes**'. Desse modo, cada indivíduo pertence, simultaneamente, a um Estado componente e à federação. **O Estado federal [total], a comunidade jurídica total**, consiste, assim, (a) na federação, uma comunidade jurídica central [União], e [b, mais] nos Estados componentes, várias comunidades jurídicas locais".<sup>84</sup> (ênfases acrescentadas).

O sábio jurista que foi HANS KELSEN identificou precisamente esta concreta situação de POLISSEMIA pelo que concluiu criticamente:

***"A teoria tradicional identifica, erroneamente, a federação com o Estado federal total"***<sup>85</sup>.

Ora, esta lúcida concepção de KELSEN (distinção entre **comunidade jurídica total** e **comunidades jurídicas parciais**) alberga-se, nada mais, nada menos, que no Direito Constitucional Positivado brasileiro, precisamente no art. 18 da Magna Carta, que proclama:

***"Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição."*** (Constituição Federal)

Então, aí se identifica claramente uma equação, e, como toda equação que se preza, composta de dois membros<sup>86</sup>, o da esquerda e o da direita.

O da esquerda é o resultado da **soma** (do somatório) das **parcelas** integrantes do membro da direita.

É como:

---

84 HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, 1990, p. 309.

85 HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, 1990, p. 309.

86 Em Matemática, **membro** de uma equação é uma coisa, **parcelas** integrantes do membro são outra coisa.

**República Federativa do Brasil = União + Estados + Distrito Federal + Municípios**

E, como República Federativa do Brasil é também "**União**", o termo "**União**" dota-se de duas acepções: é, ao mesmo tempo, comunidade jurídica **total** e comunidade jurídica **parcial** (significa, terminologicamente, o **somatório**, o membro da esquerda e é, ao mesmo tempo, **parcela** de tal somatório, integrante, pois, do membro da direita).

É o fenômeno da **polissemia**.

E aquela fórmula acima pode escrever-se, também, com a seguinte notação:

**União = União + Estados + Distrito Federal + Municípios**

E é óbvio que uma coisa ("**União**") não pode ser o resultado da soma de várias e significativas parcelas e, ao mesmo tempo, uma destas parcelas ("**União**") também.

E também não pode ser igual a ela própria **somada** a outras coisas.

Tomando de um exemplo rudimentar: 2 não é igual à **soma** do mesmo 2 mais 3 mais 5, ou seja, 2 não é igual a 10.

Daí que, como concebe KELSEN (e a própria Constituição Federal brasileira, art. 18), o significado de "**União**" **do lado esquerdo** é diferente do significado de "**União**" **do lado direito** da equação acima.

É uma mesma palavra com **dois sentidos diversos**. Como KELSEN explica.

**77.** É o fenômeno da **polissemia** da língua portuguesa (e de outras) que visita, com freqüência, os textos de leis e, até, da própria Constituição, não fossem elas escritas na língua portuguesa.

Sobre o fenômeno da polissemia no texto da Constituição, ensina CANOTILHO:

**"A investigação do conteúdo semântico das normas constitucionais implica uma 'operação de determinação' (= operação de densificação, operação de mediação semântica) particularmente difícil no direito constitucional porque:**

**1) os elementos lingüísticos das normas constitucionais são, muitas vezes, 'polissêmicos' ou 'plurisignificativos' (exs.: os conceitos de Estado, povo, lei, trabalho, têm vários sentidos na constituição);**

.....  
**O recurso ao 'texto' constitucional, não obstante as dificuldades das operações de determinação dos enunciados lingüísticos das normas constitucionais, tem este sentido básico no processo metódico de concretização: (1) o conteúdo vinculante da norma constitucional deve ser o conteúdo semântico dos enunciados lingüísticos, tal como eles são mediatisados pelas convenções lingüísticas relevantes (...)."**<sup>87</sup>

Um clássico autor do tema da semântica, STEPHEN ULLMAN, lembra que **"A ambiguidade é uma situação linguística que pode surgir por vários modos. (...) De um ponto de vista puramente linguístico há três formas principais de ambiguidade: fonética, gramatical e lexical"**<sup>88</sup>. E articula: **"O factor de ambiguidade que é de longe o mais importante ... é o que se deve a factores 'lexicais'. Em inúmeros casos, mais que um sentido estará ligado com o mesmo nome. (...) A mesma palavra pode ter dois ou mais significados diferentes. Esta situação é conhecida, a partir de Bréal, por 'polissemia'. (...) A polissemia é um factor inapreciável de economia e flexibilidade da língua; o que é admirável não é que o mecanismo emperre de vez em quando, mas que emperre tão raramente".** Donde ULLMANN retirar a regra prática: **"Como funciona na prática este delicado mecanismo ? A principal garantia do seu funcionamento normal é a influência do 'contexto'"**<sup>89</sup>.

KARL LARENZ até já sinalizava para os descomandos do resultado de não se atentar para aquelas vicissitudes da linguagem, ensinando que o do que se deve tratar é de **"apreender-se as verdadeiras intenções da Constituição dada a possibilidade de ambigüidade na linguagem em que se exprimem"**<sup>90</sup>.

Porque, diz, as leis --e a Constituição igualmente-- **"estão redigidas na linguagem comum, que tem sempre significados variáveis. Se, para fins de sistematização, pretendêssemos fixar um único 'significado' às expressões utilizadas na linguagem jurídica, acabaríamos por suprimir pura e simplesmente inúmeras conexões problemáticas que se escondem atrás de variantes semânticas particulares"**, insiste em afirmar LARENZ<sup>91</sup>.

87 J.J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, Coimbra, Livraria Almedina, 5 edição, 1991, ps. 224/225.

88 STEPHEN ULLMANN, *Semântica - Uma Introdução à Ciência do Significado*, tradução portuguesa de J.A. Osório Mateus, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 5ª edição, 1987, p. 323.

89 STEPHEN ULLMANN, *Semântica - Uma Introdução à Ciência do Significado*, cit., ps. 329 e 347.

90 KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito*, tradução portuguesa de José de Souza e Brito e José António Veloso, Lisboa, Fundação Calouste Kulbenkian, 1978, p. 173.

91 KARL LARENZ, *Metodologia da Ciência do Direito* cit., p. 181.

Em Teoria da Constituição, a temática vai longe; para aqui, basta.

A Moderna Gramática Portuguesa do mestre EVANILDO BECHARA refere o fenômeno com esta lição:

**"Polissemia- É o fato de haver uma só forma (*significante*) com mais de um significado unitário pertencentes a campos semânticos diferentes. Ou, em outras palavras, a polissemia é um conjunto de significados, cada um unitário, relacionados com uma mesma forma. Portanto, não se pode ver a polissemia como 'significados imprecisos e indeterminados', porque cada um desses significados é preciso e determinado:**

**'pregar' (um sermão) - 'pregar' (= preguear uma bainha de roupa) - 'pregar' (um prego)**

**'manga' (de camisa ou candeeiro) - 'manga' (fruto) - 'manga' (bando, ajuntamento) - 'manga' (parede)**

**'cabo' (cabeça, extremidade, posto na hierarquia militar) - 'cabo' (= parte de instrumento por onde esse se impunha ou utiliza: 'cabo' da faca)**

**A polissemia é, portanto, um fato de língua."** <sup>92</sup>

**78.** E, destarte, tomando da lição de KELSEN,

➔ "União", a do lado esquerdo (o resultado da soma das parcelas, o próprio **total**), importa em "**comunidade jurídica total**";

➔ e "União", a do lado direito (a **parcela**), importa em "**comunidade jurídica parcial**".

E são, et pour cause, figuras **diferentes**.

Embora com o mesmo nome, fruto de "**polissemia**".

Entendimento fiel à lição de KELSEN (assumida pelo art. 18 da Constituição Federal brasileira).

---

<sup>92</sup> EVANILDO BECHARA, Moderna Gramática Portuguesa, 2009, Ed. Nova Fronteira/Ed. Lucerna, p. 402.

E daí dimana uma conclusão inarredável: "***União***" "***comunidade jurídica parcial***" (como parcela constante do membro do lado direito da equação) é tão ***parcial*** quanto o Estado-membro, igualmente ***parcial***, porquanto também "***comunidade jurídica parcial***" (também parcela constante do membro do lado direito da equação).

É a lição de KELSEN<sup>93</sup> (e do art. 18 da Constituição brasileira).

**79.** Ora, isto projeta significativos efeitos sobre a noção de ***propriedade do petróleo*** segundo a Constituição brasileira, noção que vem enunciada no inciso IX do art. 20 da Carta ("***Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo***").

Donde ser absolutamente indispensável perscrutar-se qual o sentido do vocábulo "***União***" aí; ¿ significa "***União***" enquanto "***comunidade jurídica total***" ou significa "***União***" enquanto "***comunidade jurídica parcial***"?

São as armadilhas da ***polissemia***.

É o que se examinará em seguida.

**80.** Pois bem, a Constituição Federal dispõe sobre tema atinente a propriedades em matéria de petróleo pelos seguintes provimentos:

"***Art. 20. São bens da União:***

*IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;*"

"***Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.***"

"***Art. 177. Constituem monopólio da União:***

*I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;*

*II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;*

*III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;*

*IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;*"

---

93 HANS KELSEN, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, 1990, p. 309.

Donde, distinguem-se (como fez o Supremo na **ADI 3.273**):

- **pelo art. 20, IX** (petróleo, bem da União), União, aí, é comunidade jurídica **TOTAL**, logo, inclui o **ESTADO-MEMBRO E O MUNICÍPIO**; então, estes **SÃO TAMBÉM PROPRIETÁRIOS DAS JAZIDAS DE PETRÓLEO**; se o conjunto o é, eles, partes deste conjunto, também o são (e, em que condições o são será visto adiante);
- **pelo art. 176** (jazida de petróleo como propriedade distinta da do solo "para efeito de exploração ou aproveitamento"), a pertença é da União, pertence à União enquanto comunidade jurídica **parcial (mas, não a propriedade e, sim, a exploração ou aproveitamento)**;
- **pelo art. 177**, a CF/88 já não trata de propriedade propriamente, mas de **monopólio**. Monopólio de pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte (e não se trata de propriedade).

**81.** O ESTADO-membro e o Município, então, portanto, detêm, também, propriedade sobre as jazidas de petróleo !

Como integrantes da União enquanto comunidade jurídica **TOTAL**.

**82.** E esta argumentação e esta conclusão foram adotadas (prestigiadas) pelo Supremo Tribunal Federal pelo julgamento da **ADI 3.273-9/DF**, Pleno, a 16.03.2005 (do site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)).

Da ementa nesta **ADI 3.273-9/DF** (site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)) colhe-se:

13. A propriedade de que se cuida, no caso do petróleo e do gás natural, não é plena, mas relativa; sua comercialização é administrada pela União mediante a atuação de uma autarquia, a Agência Nacional do Petróleo - ANP.

Mas, tal v. julgado —é de atentar-se desde logo— indica detalhe importantíssimo que, adiante, será mais detidamente apreciado. A saber:

.....

5. A propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos --- distintos regimes --- aplicáveis a cada um deles.

.....

E, pontualmente, sobre este tópico, adiante, se esclarecerá.

Finalmente, ainda daquele v. julgado da Suprema Corte, consigna-se o conceito de monopólio, apartando-o do de propriedade:

.....

1. O conceito de monopólio pressupõe apenas um agente apto a desenvolver as atividades econômicas a ele correspondentes. Não se presta a explicitar características da propriedade, que é sempre exclusiva, sendo redundantes e desprovidas de significado as expressões "monopólio da propriedade" ou "monopólio do bem".

Assim, monopólio não se confunde com propriedade e, logo, o preceito da Constituição Federal que dispõe quanto a propriedade sobre petróleo é o citado art. 20, IX.

Diz, aliás, a propósito, aquele v. acórdão<sup>94</sup>:

.....

De outra parte, a propriedade do resultado da atividade --- vale dizer, propriedade dos produtos ou serviços da atividade --- também não pode ser tida como abrangida pelo monopólio do desenvolvimento de determinadas atividades econômicas.

10. Do monopólio da atividade trata, no caso, o artigo 177 da Constituição; da propriedade detida pela União em relação a determinados bens, o artigo 20.

.....

Pelo qual se viu acima que o petróleo é de propriedade da "**União**" enquanto comunidade jurídica **total**.

Do que decorre que, como o Estado-membro produtor e o Município produtor são integrantes da "**União**" enquanto comunidade jurídica **TOTAL**, o Estado-membro e o Município ——parcelas integrantes daquele total—— também são titulares da propriedade do petróleo.

E tal conclusão está expressada no v. acórdão da **ADI 3273** no quanto proclama que

***"a propriedade de que se cuida, no caso do petróleo e do gás natural, não é plena, mas relativa..."*** (STF, ADI 3273).

Como o é, ver-se-á em seguida.

**83.** É que a propriedade se compõe em "**elementos**" seus componentes ou "**atributos**", o **jus utendi**, o **jus fruendi** e o **jus abutendi**.

***"O Direito de usar —'ius utendi'— consiste na faculdade de colocar a coisa a serviço do titular, sem modificação na sua substância."***

***"O Direito de gozar, fruir —'ius fruendi'— realiza-se com a percepção dos frutos."***

***"O Direito de dispor —'ius abutendi'— envolve a disposição material, isto é, consumir a coisa, transformá-la, alterá-la."*** <sup>95</sup>

Ou seja, precisamente o que está na base do v. julgado desta Excelsa Corte na **ADIN 3.273-9/DF**, Pleno, a 16.03.2005 (do site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)), ao registrar:

.....  
5. A propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos --- distintos regimes --- aplicáveis a cada um deles.  
.....

---

95 CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Instituições*, vol. IV, Forense, 1974, p. 92.

CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, tratando de "decomposição da propriedade em seus elementos", ensina que

*"Podem esses atributos reunir-se numa só pessoa, e tem-se neste caso a propriedade em toda a sua plenitude, propriedade plena, ou simplesmente a propriedade ou propriedade sem qualificativos: 'plena in re potestas'. Mas pode ocorrer o desmembramento, transferindo-se a outrem uma das faculdades, como na constituição do direito real de usufruto, ou de uso, ou de habitação, em que o 'dominus' não deixa de ser ('domínio eminentí') embora a utilização ou fruição da coisa passe ao conteúdo patrimonial de outra pessoa ('domínio útil'). (...). Em tais casos diz-se que a propriedade é menos 'plena' ou 'limitada'."*<sup>96</sup> (ênfases acrescentadas).

Portanto, **a propriedade da União sobre os bens petróleo e gás natural não é plena, é limitada.**

E exatamente **limitada** por força de disposição constitucional (art. 20, § 1º, CF/88).

Veja-se.

Já se disse que União, Estados-membros e Municípios compõem o Estado Federal Total. Ou seja, como este resulta de um somatório, a propriedade não é só da União ("**comunidade parcial**").

E que Estados-membros e Municípios também detêm "**elemento**" ou "**atributo da propriedade**" (consultar CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA), vale dizer, também detêm a propriedade. Só que —e tanto quanto a União— detêm **parte** da propriedade.

E esta **parte** é, precisamente, o "**jus fruendi**" (parte da propriedade, vide **STF-ADI 3273**).

E tal direito administra-lhes, exatamente, aquele § 1º do art. 20 da Constituição Federal ("**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, [1] [na respectiva** <sup>97</sup> **] plataforma continental, [2] [no respectivo**

---

96 CAIO MÁRIO DA SILVA PEREIRA, *Instituições*, vol. IV, Forense, 1974, p. 91.  
97 Zeugma (Ex.: Gonçalves Dias: "Nossos bosques têm mais vida / Nossa vida mais amores")

<sup>98</sup>] mar territorial ou [3] [na respectiva <sup>99</sup>] zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”).

O “*jus fruendi*”, “elemento”, “atributo”, componente da propriedade.

E, por aí, se verifica o como os Estados produtores e os Municípios produtores participam da propriedade do petróleo.

**84.** Em conclusão, repita-se, pretender-se que, por força do inciso IX do art. 20 da Constituição Federal, em sendo a “**União**” titular da propriedade do petróleo teria como consequência não no serem Estados produtores e Municípios produtores é um radical e lamentável engano, posto que o são e o são todos componentes do **Estado Federal total** (inclusive a “**União**”) limitadamente, todos detêm propriedade **parcial** (inclusive a “**União**”) e a detêm desde que sejam produtores de petróleo (§ 1º, art. 20, CF/88, Como do v. acórdão da Suprema Corte).

Ou seja, precisamente o que está na base do v. julgado desta Excelsa Corte na **ADI 3.273-9/DF**, Pleno, a 16.03.2005 (do site [www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)), ao registrar:

“.....

5. A propriedade não consubstancia uma instituição única, mas o conjunto de várias instituições, relacionadas a diversos tipos de bens e conformadas segundo distintos conjuntos normativos --- distintos regimes --- aplicáveis a cada um deles.

.....”

13. A propriedade de que se cuida, no caso do petróleo e do gás natural, não é plena, mas relativa; sua comercialização é administrada pela União mediante a atuação de uma autarquia, a Agência Nacional do Petróleo - ANP.

---

98 *idem*, zeugma.  
99 *Idem*, zeugma.

Em consequência final disto, há violação a **"limitação constitucional"**, no ato coator *sub judice*, que subverte a norma das participações do § 1º do art. 20 da Carta Magna.

**85.** E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação ---inclusive, a da inciso IV do § 1º do art. 60 da Constituição Federal--- pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1 ("Em que consiste o ato impugnado")**.

Neste ponto, é importantíssimo atentar, não deixar em oblívio, que o Projeto Vital do Rego cria **fundos** pelos quais faz distribuir **"participações"** entre entes federativos.

Mas, destes fundos, exclui, discriminatória, odiosamente, alguns entes componentes da Federação.

Assim ocorre com a redação que ele dá à Lei n 12.351, de 22 de dezembro de 2.010, criando, por seu art. 2º, um novo art. 42-B da dita Lei 12.351/2010, a que pendura um inciso I que por sua vez, admite uma alínea "d" e, a esta, os números 1 a 5, uma alínea "e", com os números 1 a 5, mais um inciso II, alínea "d", números 1 a 5, alínea "e", números 1 a 5, uma alínea "f", a que pendura um § 1º, I e II, um § 2º, e a criação de um art. 42-C, todos viciados pelas inconstitucionalidades expostas na presente inicial, especialmente, pela do vertente capítulo.

É que, se cria fundo a ser distribuído entre os entes da federação, **não pode dele excluir ---que excluindo está tal Projeto Vital do Rego--- alguns dos entes componentes da federação**, isto é odiosa discriminação entre entes componentes da Federação.

O fundo só se justifica enquanto atribuído à União, todavia, União, aí, importa na **"comunidade jurídica total"** (KELSEN, Teoria do Direito e do Estado; art. 18 da Constituição Federal), como amplamente dissertaram, aqui, os Impetrantes. E a **"comunidade jurídica total"** abrange todos os seus componentes.

É uma **descriminação primária, ingênuia, insuportável, intolerável**. Inconstitucionalíssima, se assim se pode dizer, atentatória de **"limitações constitucionais"**.

O mesmo se diga de fundos que, tisnados dos mesmos vícios, o referido ato coator, o Projeto Vital do Rego, através de seu art. 3º, ao pretender alterar a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, cria, inconstitucionalmente, via inciso I, alínea "d", números 1 a 5, alínea "e", números 1 a 5, alínea "f", § 1º, incisos I e II e §§ 4º, inciso II, §§ 5º e 6º

O mesmo para a nova redação do art. 49-A, 49-B, 49-C, desta mesma Lei 9.478/97, todos na sua íntegra.

*Idem*, para as alíneas “a” a “e” do inciso IV do § 2º do art. 50 da mesma Lei 9.478/97, o inciso V e suas alíneas “a” a “e”, os §§ 5º e 6º, na íntegra os dois, e o art. 4º por arrasto.

#### V - 7. h

### O PETRÓLEO EXTRAÍDO DA CAMADA GEOLÓGICA DO PRÉ-SAL NÃO É DIFERENTE DO PETRÓLEO EXTRAÍDO DA CAMADA DO PÓS-SAL PARA FINS DE TRATO CONSTITUCIONAL

**86.** Há afronta ao inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal, em seu teor implícito eis que este se imbrica com o § 1º do art. 20 da Constituição e, por sua vez, com o princípio constitucional da igualdade (inc. IV, § 4º, art. 60, CF/88).

A Constituição fala em "***participação no resultado da exploração de petróleo***".

Ela não distingue camadas geológicas de onde advenha o petróleo.

Ela fala, tout court, só e amplamente, exaurientemente, em "***petróleo***".

Ela não fala em petróleo do pós-sal ou do pré-sal.

Não restringe, não discrimina. Tudo é petróleo.

Logo, discriminar, para conceder tratamento especial, excepcional ao petróleo advindo da camada geológica do pré-sal é inconstitucional.

E as normas impugnadas por este writ estão a incidir em tal inconstitucionalidade ao discriminarem para o petróleo oriundo da camada geológica do chamado pré-sal. E a discriminação encontra empecço na cláusula pétreia do princípio da igualdade contida no inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

Logo, em conclusão aí está mais uma agressão a "***limitação constitucional***" perpetrada pelo ato coator, que nela incide ao estender aos entes **não-produtores** as participações que a Constituição encapsula com privatividade dos entes federativos **produtores** de petróleo.

Afrontam-se, pois, os incisos I e IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

**87.** E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação ---em especial, ao da igualdade, o da não-discriminação--- pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** ("***Em que consiste o ato impugnado?***").

#### V - 7. i

### O PARÂMETRO PARA CRITÉRIO DE RATEIO CONTRARIA O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PROPORCIONALIDADE; ALÉM DO QUE O SUPREMO JÁ O DECLAROU INCOSTITUCIONAL

**88.** Há, ademais, afronta àquela mesma "***limitação constitucional***" (***"o modo de ser federal do Estado criado pela Constituição"***) em razão de as normas impugnadas estarem a adotar **parâmetros para critérios de rateio** não genuflexos ao **princípio constitucional da proporcionalidade** (sub-princípio, do **princípio do Estado Democrático de Direito**, art. 1º, CF/88).

O único critério de rateio compatível com o princípio constitucional da proporcionalidade é o que somente leve em conta, proporcionalmente, os volumes de petróleo extraídos em cada ente federativo produtor em face do total nacional extraído, melhor, o resultado da venda de cada um destes volumes.

Aliás, é o que a lei do petróleo atual manda praticar.

Todavia, o ato coator está usando o FPE e o FPM para parâmetro do rateio.

Ocorre que, particularmente quanto ao FPE, **o Supremo já decidiu, individualizadamente, quanto a ele, que é inconstitucional (a propósito, ver farto pronunciamento nos jornais do Min. GIMAR MENDES;** docs. 46, 47, 48, 49).

Fê-lo, pelos vs. acórdãos nas **ADI's 875, 1987, 2727 e 3243.**

A ementa dispõe assim:

**"EMENTA: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar nº 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, (...)."**

Quem se der o trabalho de aligeirada leitura do critério de distribuição do FPE (que é de 1989<sup>100</sup> e foi arbitrariamente fixado, não obedece a nenhum raciocínio minimamente racional) vai se dar conta do desvario, do desatino, da insensatez, do estupendo estúrdio por que brotam os números gerados, evidentemente fruto de arbitrio paroquial ainda herdado dos hábitos de coronelismo dos anos anteriores a 1989.

Logo, em conclusão, aí está mais uma agressão a "**limitação constitucional**" perpetrada pelo ato coator, que nela incide ao adotar o FPE e o FPM como critério, parâmetro de rateio das "**participações**", e, não, o **princípio constitucional da proporcionalidade** (sub-princípio, do **princípio do Estado Democrático de Direito**, art. 1º, CF/88).

Afrontam-se, pois, os incisos I e IV do § 4º do art. 60 da Constituição Federal.

**89.** E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação --em especial, pelo **princípio constitucional da proporcionalidade**, sub-princípio

---

100 LC 62/1989.

do princípio do **Estado Democrático de Direito**, art. 1º da Constituição Federal— pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** ("***Em que consiste o ato impugnado***").



**90.** Também há, adicionalmente, afronta à "***limitação constitucional***" do **princípio republicano** (limitação ***implícita*** à do **princípio federativo** do art. 60, § 4º, I, CF/88), com o qual é imbricado, xifópago segundo RUI BARBOSA, GERALDO ATALIBA, JORGE MIRANDA, BOURDEAU, LOEWENSTEIN.

Portanto, está encapsulado por cláusula pétreia, "***limitação constitucional***", que cria empeço à "***deliberação***" da Câmara Federal, que, tendo admitido a prosperabilidade desta mensagem, já vem incidindo em inconstitucionalmente.

Veja-se.

**91.** O saudoso GERALDO ATALIBA compôs uma obra clássica, sua "Constituição e República", em que ensina que **república** e **federação** são irmãs xifópagas. E que "***É a disposição peremptória e categórica do § 4º do art. 60 do texto constitucional, porém, que mais patenteia e sublinha o excepcional prestígio desses dois princípios constitucionais, ao vedar terminantemente que seja 'objeto de deliberação' proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto secreto, direto, universal e periódico, a separação de poderes e os direitos individuais (em uma palavra: república).***"<sup>101</sup>

Logo, insere, pela acepção de Constituição material, no dizer do dito inciso I, também como "***limitação constitucional***", o princípio da república (xifópago do princípio federativo), ou melhor, tem-no como "***limitação implícita***" (ver JORGE MIRANDA, BOURDEAU, LOEWENSTEIN e outros atrás citados).

---

101 GERALDO ATALIBA, *op. cit.*, 38.

E borda, portanto (corroborando afirmação que esta inicial fez atrás de que as “**limitações constitucionais**” que constituem empeço a deliberação parlamentar não são somente as **expressas**, mas que também o são as **implícitas**):

*“Temos, pois, que considerar o problema de como interpretar o mandamento do § 4º do art. 60 do texto constitucional vigente, que —impedindo o processamento de projetos de emendas tendentes a abolir a federação e a república— faz, de modo singular (em contraste com o direito comparado), absolutamente rígida nossa Constituição, nesse ponto (em suas exigências básicas e essenciais).*

*Parece óbvio que a vedação não tem só o singelo e limitado sentido de proibir que se postule direta e imediatamente a abolicão de um ou de ambos os princípios (federacão e república). Não!*

*Na verdade, qualquer proposta que, indiretamente, remotamente ou por consequência, tenda a abolir quer a federação, quer a república, é igualmente proibida, inviável e insuscetível de sequer ser posta como objeto de deliberação (por qualquer órgão constituído).*

*Não teria sentido atribuir-se menor expressão ao dispositivo constitucional em causa. Seria inócuo se pudesse ser entendido em termos tais que consentissem a aprovação de medidas oblíquas ou indiretas que reportassem ao resultado vedado.*

*De todas essas considerações, é importante salientar que tais princípios, em suas mais essenciais exigências, só podem ser revogados por força de uma verdadeira revolução, que deite por terra o texto constitucional e ab-rogue categoricamente todo o sistema, a partir de suas bases. Só arrasadora revolução popular pode anulá-los. Só o movimento político constituinte poderá derrogá-los, dada a irresistibilidade da força por ele desencadeada.” (ênfases acrescentadas). <sup>102</sup>*

Ainda sobre a xifopagia de **república** e **federação** —do que resulta que as normas aqui impugnadas também ofendem o princípio republicano— leciona ATALIBA:

*“A federação é, assim, uma decorrência necessária, no sistema brasileiro, do próprio regime republicano (...).*

*Não é por outra razão que desde o primeiro instante surge o regime já batizado de “republicano-federativo” pela própria pena de Ruy Barbosa. E foi por afeto a federação que esse notável civilista aderiu à república. Para ele essas duas idéias tornam-se associadas tão intimamente, que já não podem ser separadas. Assim surge positivamente a república, entre nós, na linha de uma pregação que deita raízes bem antes da Independência, na Inconfidência Mineira.*

---

102 GERALDO ATALIBA, *op. cit.*, p. 39.

*Efetivamente, a consideração do nosso regime constitucional tradicional, desde 1891, leva a robustecer a convicção de que eles são, para o Brasil, dois institutos indissociáveis.”<sup>103</sup>*

E GERALDO ATALIBA enfatiza, com todas as galas, no sentido do quanto aqui, neste writ, se sustenta, que

*“Tanto o princípio republicano quanto o federal são postos como regras supraconstitucionais, princípios super-rígidos, pedras basilares de todo o sistema, como aqui já se demonstrou. Tratados constitucionalmente da mesma forma, assim como protegidos pela mesma super-rigidez (art. 60, § 4º), obrigam todos os intérpretes, desde o primeiro –lógica e cronologicamente (Biscaretti), o legislador– até o último –o judicial–, a submeterem às suas exigências todos os demais princípios e regras constitucionais e, com maior razão, infraconstitucionais.”<sup>104</sup>*

O que está por significar, aqui, no caso sub judice, que, em participando o inciso I do § 4º do art. 60 da Constituição Federal do que se comprehende como “Constituição Financeira”, que é mais do que uma cláusula constitucional, eis que é encapsulado por “limitação constitucional”, diz, ele, respeito não-somente a federação, mas, também, a república.

Afinal, ainda com a pena de ATALIBA:

*“Evidentemente, os mecanismos republicanos hão de resguardar os bens, dinheiros e valores públicos contra a ação dos agentes públicos (Ruy Cirne Lima), especialmente os mais poderosos: chefe do Executivo e seus ministros. (...).*

*Sua guarda, gestão e manejo, no regime republicano, ficam debaixo de proteção especialíssima, objetos de princípios e regras constitucionais especiais (arts. 70-75 e 165-169).”<sup>105</sup>*

E

*“Como consequência disso, a interpretação da legislação ordinária depende rigorosamente de uma prévia compreensão da disciplina constitucional dessa matéria. Nem se pode esquecer a oportuna advertência de Biscaretti Di Ruffia quando sinala que o primeiro (lógica e cronologicamente) intérprete da Constituição é o legislador, quando se entrega à tarefa de desenvolver os instrumentos legislativos mediante os quais assegurará a eficácia dos princípios e regras contidos na Lex Maxima.”<sup>106</sup>*

---

103 GERALDO ATALIBA, op. cit., p. 44.

104 GERALDO ATALIBA, op. cit., p. 45.

105 GERALDO ATALIBA, op. cit., p. 78.

106 GERALDO ATALIBA, op. cit., p. 82.

Logo, em conclusão desta 7ª inconstitucionalidade, esta 7ª consideração a "***limitação constitucional***", aí está uma 7ª agressão a "***limitação constitucional***" perpetrada pelo ato coator, que nela incide.

Fá-lo, por afrontar a "***limitação constitucional***" **implícita** em que consiste o **princípio republicano** eis que este é **implícito ao expresso do modelo de "forma federativa da Estado"** (inciso I do § 4º do art. 60 da CF/88)

**92.** E o Projeto Vital do Rego afronta esta limitação --em especial, a do inciso IV do § 4º do art. 60 da Constituição, mais particularmente, a igualdade-- pelos seus seguintes preceitos: **todos** os que suso transcritos nesta petição no seu **item 12** sob o **título IV.1** ("***Em que consiste o ato impugnado***"). Salientem-se, os fundos criados pelo Projeto Vital do Rego mas somente para que o abocanhe alguns entes da preferência do arbítrio do seu autor, como atrás abordado. Não há república assim !

— VI —

**DO INDISENSÁVEL EMPEÇO CERCE  
POR PARTE DA SUPREMA CORTE**

**93.** Permissa máxima vénia, urge pôr-se cobro a tais violências à federação. Que o reclamam os evidentíssimos *fumus boni iuri* e *periculum in mora*, amplamente expostos ao longo desta petição.

E. **via liminar, o que só se dará se concedida urgentissimamente, na forma do requerido, eis que a mídia anuncia que a deliberação da Câmara em breve e num golpe em uma madrugada qualquer** (docs. 2 e 51: "***ainda este ano, ao apagar das luzes***", informa MERVAL PEREIRA em O Globo).

**Posto que a decisão congressual definitiva pode dar-se em momento em que tudo já se haja consumado.** E então os prejuízos para os entes federativos serão irrecuperáveis ou quase impossivelmente recuperáveis. O julgamento de uma ação direta de inconstitucionalidade

pode consumir tempo ponderável que, se se aliar a uma negativa de liminar, significará a desgraça para os Estados produtores e para muitos de seus Municípios fadados, diversos, a grande maioria, à falência. Será o caos social.

Mesmo que por uns poucos meses em que porventura possa viger o Projeto Vital do Rego, **serão gravíssimos os prejuízos infligidos ao Estado do Rio de Janeiro e ao Estado do Espírito Santo** (pelos quais se elegeram Deputados Federais os Impetrantes), como também dão conta as anunciadas estatísticas (docs. supra).

**Serão gravíssimos os prejuízos infligidos aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo** de onde se extrai o petróleo, que, hoje, ascende a mais de 90% de tudo quanto se produz no Brasil.

É sabido que há muitos Municípios em ambos os Estados que irão à falência, pois que subsistem, hoje, de praticamente só a receita dos *royalties* do petróleo.

E a discussão febril, hoje, na Câmara Federal, agrava a crise federativa, pondo em confronto hostil Estados não produtores ante Estados produtores e leva a clima de proporções imprevisíveis aonde já se mencionam retaliações e desagregações outras.

**94.** A justificar a relevância, recorde-se que, como dito acima, o tema objeto deste writ, dispondo sobre o critério de rateio da "***participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural***", tem gerado **comoção nacional**, criou um estado de **grave crise institucional federativa**, de **extrema relevância** e de tanto tem dado conta o noticiário (docs. (docs. 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26, 27, 42, 43, 44, 45, 50, 51 e tantos outros).

Hoje, por todos os jornais estaduais, já se fala, assustadora e dramaticamente, em que "***O Rio pode perder receita igual a verba da educação***", doc. 8; "***Dilma terá tragédia eleitoral no Rio***", doc. 8; "***Guerra do óleo pode virar guerra da dívida***", doc. 9; "***Perda de royalties desorganizaria o RJ***", doc. 10; "***Guerra federativa ?***", doc. 11; "***Royalties do petróleo geram guerra federativa***", doc. 13; "***Proposta pode prejudicar a Petrobrás***", doc. 13; "***Nova proposta de royalties garfa até metade das áreas***", doc. 14; "***Aposentados podem ficar sem pagamento, diz Cabral***", doc. 15; "***Aposentados sem pagamento com o Rio sem 'royalties'***", doc. 15; "***Programas de despoluição também serão afetados***", doc. 15; "***Norte do Estado vai à falência***", doc. 15; "***Questão dos 'royalties' virou escárnio***", doc. 16; "***Royalties: perda de 50 Bi assusta Dilma***", doc. 17; "***Projeto de 'royalties' subestima perdas do Rio em R\$ 50 Bi, diz Cabral a Dilma***", doc. 17; "***Aposentados do Rio se mobilizam para evitar cortes***", doc. 18; "***RJ perde 8% da receita com partilha de 'royalties'***", doc. 19; "***Rio perde 8% da receita, informa Cabral a Dilma***", doc. 19; "***Perdas do RJ com 'royalties' é***

**ameaçadora**", doc. 20; "**Estados farão atos contra projeto de 'royalties'**", doc. 21; "**Malta** (Senador-ES) **não descarta ações 'mais extremadas'**", doc. 21.

Que significariam "**ações 'mais extremadas'**" ?!

E mais: "**Sem 'royalties' municípios vão demitir servidores**", doc. 23; "**Perda dos 'royalties' põe em risco 1 milhão de empregos**", doc. 26; "**Unidos contra a covardia que tira 6,7 Bi do Rio**", doc. 27; "**Querem tirar a riqueza do nosso Estado**", doc. 28; "**Petróleo gera até 74,5% de verba de cidades**", doc. 29; "**A guerra do óleo**", doc. 42; "**No tribunal**", doc. 43; "**O Rio em risco**", doc. 44; "**Emenda Ibsen se espelha em lei inconstitucional, diz Mendes**", doc. 46; "**Mendes: lei do FPE é inconstitucional**", doc. 47; "**'Emenda Ibsen é baseada em lei inconstitucional, diz Mendes**", doc. 48; "**Emenda Ibsen se baseia em lei inconstitucional, diz Mendes**", doc. 49; "**O golpe da partilha dos royalties do petróleo do pré-sal**", doc. 50; "**As consequências**", doc. 51.

Já antes, há mais de um ano, as manchetes do noticiário apregoavam: "**Cabral: proposta imoral**", "**Cabral: querem roubar o Rio**", "**União que divide**", "**O Rio não pode perder**", "**O Rio que reclama**", "**Mal dividido**".

Famosa **passeata** pública no Rio de Janeiro de **mais de 100 mil pessoas** sob chuva no ano passado demonstrou a revolta da população.

Já agora, em novembro de 2.011, **nova passeata** no Rio de Janeiro reuniu a revoltadíssima população em número de **150 mil pessoas** (docs. 4, 5, 7, 12, 22, 24, 27, 30, 31, 32, 33, 3435, 36, 37, 38, 39, 40).

Em Vitória, no Espírito Santo, neste novembro, multidão igualmente em **passeata** pôs-se a protestar (doc...36).

A matéria, outrora, disciplinava-se, tranquilamente, pela então denominada Lei do Petróleo, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que respeitava o direito dos entes produtores, *rectius*, era genuflexa ao § 1º do art. 20 da Magna Carta. Agora, tende a ceder à pirataria desvairada de assalto aos direitos constitucionais dos entes que produzem petróleo e, porque produzem, percebem as "**participações**" assim como disposto na Constituição. A desvairada cobiça, contudo, ignora o respeito à ordem constitucional.

**95.** Grassa o risco de partir-se para regime de desdém à Constituição Federal, que pode desfechar-se, a seguir o ensinamento de CANOTILHO, no estado de "**rutura da Constituição**" e no de "**fraude à constituição**".

O Excelso Supremo Tribunal Federal não pode quedar-se omisso. Tem de desempenhar seu papel de evitar a derrocada constitucional. Afinal, é o guardião da Constituição Federal.

**96.** A demagogia do marketing das vésperas de eleições gerais em 2.009 lançou grossa cortina de fumaça via mídia, um poderoso sofisma de campanha pré-eleitoral, que enfiou a forceps, na cabeça da população, algo como que o pré-sal seria um bem diferente, e um tesouro singular e excepcional, por óbvio, um produto distinto do petróleo do pós-sal, uma riqueza excepcional, uma fortuna, um regalo de Deus, afinal, à totalidade do bem-aventurado povo brasileiro...

E dane-se a Constituição...

E, nesta insana tropelie marqueteira de caça desvairada ao tesouro, das vésperas de eleições gerais, a coisa escapou ao controle até dos próprios autores daquela prestidigitação político-eleitoral.

E dane-se a Constituição...

Veja-se.

Em 2.009, os fatos acentuaram o tumultuamento das coisas. A evolução dos fatos, cronologicamente, importou num projeto de lei do Executivo ao Legislativo (em 2.009, às vésperas das eleições gerais), cercado de grande festividade pública do tipo das de palanque eleitoral, discursos inflamados, acenando com a sedutora extensão aos entes federativos não-produtores da "**participação do produto da exploração do petróleo**" que o 1º do art. 20 da Constituição Federal, todavia, destina aos entes federativos produtores (este conceito melhor se examinará adiante).

A matéria aguçou a cobiça de muitos políticos (em vésperas de eleições gerais), daí se gerando a chamada e radical **Emenda Ibsen** (generalizando a distribuição) que a Câmara aprovou. Em seguida, o Senado a ratificou, acrescentando-lhe a delirante **Emenda Simon**, esta e aquela, consagrando o novo critério de rateio que destinava as "**participações**" (**royalties** inclusive) a todos, indistintamente, fossem ou não produtores.

#### **E DANE-SE A CONSTITUIÇÃO...**

Parlamentares dos Estados não-produtores, às vésperas das eleições de outubro de 2010, resolveram engordar suas demagógicas campanhas eleitorais --acenando para seu eleitorado, que quiseram embair em busca de dividendos de votos fáceis--, abocanhando recursos que --sempre em votações na calada das madrugadas-- usurparam inconstitucionalmente dos Estados produtores de petróleo, um assalto, um grande butim. Assaltaram a Constituição... Primeiro, com a deliberação Dep. Henrique Alves/Dep. Ibsen Pinheiro e, após, com a deliberação Sen. Jucá/Sen. Pedro Simon. Finalmente, nova versão da mesma agressão dá-se como Projeto Vital do Rego objeto deste writ.

Pela imprensa, o conceituado economista e homem público LUIZ PAULO VELLOZO LUCAS, qualificando-as, afirmou que "**Nem um Robin Hood de hospício faria melhor**".

Grande comoção nacional gerada, o Presidente da República foi obrigado a vetar o tal critério de rateio (Emendas Ibsen/Simon) ao

findar-se sua gestão (dez/2.010).

Todavia, novos e paralelos projetos de lei no Congresso foram surgindo, todos obstinados pelo propósito de distribuir participações no produto da exploração do petróleo aos entes da federação não produtores, e todos tisnados por lamentável indigência científico-constitucional. Isto é, agredindo o panorama anterior que respeitava os direitos dos entes produtores, ou melhor, subtraindo dos produtores para enricar o bolso dos não-produtores.

E dane-se a Constituição Federal...

Tentativas de acordos malogradas, obviamente ao bom estilo de barganhas de armarinho de ambiente provínzial porquea filosofia tem sido a do dane-se a Constituição...

Este panorama tem proporcionado, *et pour cause*, enorme efervescência política e resultado em **gravíssima crise federativa**.

Este é o clima que o Supremo enfrenta e em que, obviamente, é chamado a dar côbro. **"A política --ensina mestre CANOTILHO-- é pertença da Constituição"** e esta é zelada pela Suprema Corte.

**97.** No momento atual, as forças políticas já exauriram sua capacidade de composição, chegaram a um impasse, a um estado de esgarçamento político-negocial, o que conduz a que somente o Poder Judiciário é hábil a dar solução.

E para que, afinal, vocaciona-se o Poder Judiciário ?!

É a esperança, e última, da sociedade.

Não pode omitir-se, não pode faltar.

**98.** O noticiário diário perdeu a sobriedade, a elegância, e de primeiras páginas falam, enfática e dramaticamente, em "**garfadas**", "**saques**", "**butins**" e coisas que tais aos Estados produtores de petróleo, especialmente ao grande maior produtor que é o Estado do Rio, secundado pelo Estado do Espírito Santo.

Já antes, as manchetes do noticiário apregoavam: **"Cabral: proposta imoral"**, **"Cabral: querem roubar o Rio"**, **"União que divide"**, **"O Rio não pode perder"**, **"O Rio que reclama"**, **"Mal dividido"**.

Há **passeatas** de **mais de 100 mil pessoas** (docs. 7 e 8) no ano passado demonstrando a revolta da população. Mais recentemente, uma outra que congregou **150 mil** (docs. *supra*). No Rio de Janeiro e em Vitória.

Avalanche de graves reclamações, protestos, via noticiário, artigos, editoriais (docs. *supra*) veiculada pela imprensa acentua ainda mais a vincada **crise federativa**.

**É impossível a um País ter paz social em tal clima.**

**E ao Judiciário, diante deste suspense, cabe pôr-lhe côbro.**

**O Supremo é chamado a repor o equilíbrio federativo graveente comprometido.**

**99.** Esta petição desenha um quadro de insofismável ocorrência de relevância sócio-federativa e de *fumus boni iuris* e de *periculum in mora*, a desafiar a liminar.

**100.** O *fumus boni iuris* vai amplamente satisfeito na descrição desta inicial: o projeto sobre rateio (distinto do da Lei nº 9.478/97, a Lei do Petróleo) que se impugna aqui significa agredir “**limitações constitucionais**” expressas e implícitas (como amplamente se verá adiante), subtraindo aos Estados e Municípios produtores de petróleo seus direitos às participações, que a Carta Magna lhes garante, e que somente garante aos entes produtores de petróleo (não aos não produtores). Outrotanto, o *periculum*.

**101.** E toda a esperança da população do Estado do Rio de Janeiro e do Estado do Espírito Santo (e também de seus Municípios), está depositada no Supremo Tribunal Federal.

A esta Excelsa Corte o destino desta Nação reservou o papel altaneiro de, à força da concessão de uma liminar obstativa da desgraça federativa, introduzir serenidade que só esta será propiciadora da busca de uma solução alta para o impasse.

A liminar que os Impetrantes buscam trará inestimável contributo ao saneamento do clima. Não há federação que sobreviva sem paz intestina.

Aí está uma missão a que o Supremo não pode omitir-se, não há como deixar de enfrentar.

**102.** Afinal, se a Constituição Federal assume como “**princípios fundamentais**” da República brasileira a “**união indissolúvel dos Estados e Municípios**” (art. 1º, caput), a construção de uma “**sociedade solidária**” (art. 3º, I), a promoção do “**bem de todos**” (art. 3º, IV), se seu Preambulo proclama o asseguramento da “**segurança**” e do “**bem-estar**” “**como valores de uma sociedade fraterna**” “**fundada na harmonia social**” e comprometida com “**a solução pacífica das controvérsias**” e se tais valores patrocinados pela Constituição encontram-se ameaçados, é indisputável que compete à Excelsa Suprema Corte preservá-los já que a ela é também a própria Constituição quem lhe administra a nobre e grave missão de seu guardião (art. 102).

**103.** Esta solene missão federativa, o Egrégio Supremo Tribunal Federal há de cumprir concedendo a medida liminar, inaudita altera parte, agora requerida.

Eis que "*Nada compensa a ruptura da ordem constitucional. Nada recompõe os gravíssimos efeitos que derivam do gesto de infidelidade ao texto da Lei Fundamental. A defesa da Constituição não se expõe, nem deve submeter-se, a qualquer juízo de oportunidade ou de conveniência, muito menos a avaliações discricionárias fundadas em razões de pragmatismo governamental. A relação do Poder e de seus agentes, com a Constituição, há de ser, necessariamente, uma relação de respeito*", como consta do v. acórdão na **ADI 2.010 MC/DF**, da relatoria do eminentíssimo Ministro CELSO DE MELLO, o que se aplica, *in casu*, à maravilha.

E este v. acórdão prossegue assim:

**"A DEFESA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA REPRESENTA O ENCARGO MAIS RELEVANTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. – (...)**  
*O inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional."*  
(julgamento de 30/09/1999, Relator Ministro CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 12.04.2002, p. 51).

E mais:

**"(...). O poder absoluto exercido pelo Estado, sem quaisquer restrições e controles, inviabiliza, numa comunidade estatal concreta, a prática efetiva das liberdades e o exercício dos direitos e garantias individuais ou coletivos. É preciso respeitar, de modo incondicional, os parâmetros de atuação delineados no texto constitucional. - Uma Constituição escrita não configura mera peça jurídica, nem é simples estrutura de normatividade e nem pode caracterizar um irrelevante acidente histórico na vida dos Povos e das Nações. Todos os atos estatais que repugnem à Constituição expõem-se à censura jurídica —dos Tribunais, especialmente— porque são írritos, nulos e desvestidos de qualquer validade. - A Constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste —enquanto for respeitada— constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e as liberdades não serão jamais ofendidos. Ao Supremo Tribunal Federal incumbe a tarefa, magna e eminentíssima, de velar por que essa**

***realidade não seja desfigurada.***" (ac. STF, ADI 293 MC/DF, Relator Ministro CELSO DE MELLO, julgamento de 06.06.90, DJ de 16.04.1993, p. 6429).

É isto que os Impetrantes esperam da Excelsa Corte.

O tratamento pela liminar estampado nos arrestos acima citados é o que os Impetrantes esperam.

- V I I -  
P E D I D O

**104.** *Ex positis*, os Impetrantes, considerando que não poderá haver deliberação sobre as matérias atrás escalpeladas, porque o veda a Constituição Federal, e, se porventura a houver até mesmo anteriormente ao julgamento deste mandado de segurança, tal deliberação tisna de nulidade insanável a própria lei que dela decorrer, eis que a Constituição Federal dita, por seu art. 60, § 4º, que "**Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir...**" cláusula pétreia,

**R E Q U E R E M ,**

com espeque no art. 7º, III da Lei nº 12.016, de 07.08.2009 ("Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará: ... III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineeficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o resarcimento à pessoa jurídica.") e tendo em vista a extrema **relevância**, exposta,

exuberantemente, ao longo desta petição, da ocorrência dos **demais requisitos legais** —especialmente, a prosperabilidade de situação de desrespeito à ordem constitucional, o que seria indutor de clima insustentável de generalização de desagregação de todos os superioríssimos fundamentos da República— como provimento liminar, a concessão, pelo eminentíssimo Senhor Relator em ato monocrático a ser referendado *a posteriori* pela Excelsa Corte se necessário, de

**URGENTÍSSIMA, A CAUTELAR, MEDIDA LIMINAR,  
"INAUDITA ALTERA PARTE",**

**especialmente antes de deliberação da Câmara que pode dar-se a qualquer tempo,** a suspender a eficácia e, pois, suspender os efeitos, e todos, sem exceção, do ato impugnado (tão-somente o referente ao rateio e à compensação, como transrito nesta petição, vale dizer, a tramitação desta matéria em curso de processo legislativo na Câmara dos Deputados, até que sobrevenha decisão final da Excelsa Corte. E que se suspenda, também, eventual promulgação de lei decorrente de deliberação congressual que a Carta Magna inadmita (art. 60, § 4º).)

**105.** A seguir, pedem que seja dada a competente ciência do ajuizamento deste mandado de segurança a todos os coautores (art. 7º, I e II, Lei 12.016/09), para que, no prazo de lei, prestem as informações que acharem necessárias.

Findo o prazo a que se refere o imediatamente acima mencionado inciso I do art. 7º, requer-se a oitiva do d. Ministério Público na forma do art. 12 da dita Lei 12.016/09.

E as demais providências de lei cabíveis, processando-se como de lei.

**106.** Finalmente, os Impetrantes esperam que esta Egrégia Suprema Corte conceda, derradeiramente, a segurança para, trancando definitivamente o respectivo processo legislativo do ato impugnado (insista-se, tão-somente o referente ao critério de rateio das "**participações**" como acima transrito e segundo os dispositivos do dito Projeto elencados ao longo desta petição inicial), decretar a **nulidade** deste ato impugnado eis que está infirmado pelos vícios apontados nesta petição (agressões a "**limitações constitucionais**") e que, como tal **nulidade**

é contaminante de eventual promulgação de lei consequente (viciada a origem, está indefectivelmente viciada de nulidade a consequência), que dê, esta Excelsa Corte, também por nula tal promulgação (seja em caso de sanção presidencial, seja em caso de derrubada de veto no Congresso).

E que se condenem os Impetrados nas custas e demais despesas processuais, assim como em honorários advocatícios.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00.

Termos em que, p. deferimento.

Do Rio de Janeiro para Brasília, 28 de novembro de 2.011

---

**HUMBERTO RIBEIRO SOARES**

**advº OAB-RJ 2.576<sup>107</sup>**

**CPF 013.959.557-00**

**EM ANEXO:**

**Procurações**

**Documentos**

**Guia de custas com pagamento autenticado**

---

<sup>107</sup> O advogado signatário recebe intimações no escritório, à Avenida Rio Branco, nº 257, cj. 901/902, Centro, Rio de Janeiro-RJ, CEP 20.040.009, telefone (21) 2610.2662 ou (21) 9805.4077 e pelo e-mail [hribeirosoares@yahoo.com.br](mailto:hribeirosoares@yahoo.com.br) ou [hribeirosoares@terra.com.br](mailto:hribeirosoares@terra.com.br).