

Pareceres

# GABINETE DO PROCURADOR-GERAL

parecer s/nº/2014 – CERM – Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho

**Processo Administrativo nº: E-14/001.019504/2014**

**Ementa:** Royalties e participações especiais devidos pela exploração do petróleo. Superveniência de modificação legislativa. Irretroatividade. Segurança jurídica. Direito adquirido. Ato jurídico perfeito. Perfil funcional. Natureza compensatória. Contrato de Refinanciamento de Dívida. Tutela da confiança. Boa-fé objetiva. Inconstitucionalidade que se impõe. Possibilidade de interpretação conforme a Constituição para protrair os efeitos da lei nova para as concessões licitadas depois do encerramento do aludido Contrato de Refinanciamento.

## 1. Relatório. O objeto da consulta e o âmbito de projeção do problema.

Trata-se de processo administrativo iniciado no âmbito desta Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, formado a partir do Ofício s/n - 2014 - ACSJ/PG13, da lavra do Ilustre Procurador-Chefe da Procuradoria do Estado na Capital Federal, Dr. Alde da Costa Santos Júnior, endereçado ao Exmo. Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Ciro Grynberg (fls. 3), solicitando a emissão de parecer pelo subscritor do presente em tema que envolve a segurança jurídica e as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. O d. requerente aduz que deduziu o pedido com a finalidade de subsidiar a defesa da posição do Estado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917/RJ, por meio da qual se pretende ver declarada a inconstitucionalidade da referida lei.

O indigitado ofício se fez acompanhar de cópia dos seguintes documentos: petição inicial da ADI mencionada acima (fls.4-54); Contrato de confissão, consolidação e refinanciamento de dívidas celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro (fls. 55-64); Termo aditivo de rratificação ao aludido contrato de confissão, consolidação e refinanciamento de dívidas (fls. 64,v.-66); e Lei nº 2.674/1997 - que concede autorização ao Poder Executivo para adoção de medidas necessárias à implementação de programa de reestruturação e de ajuste fiscal de longo prazo (fls. 66,v.-69).

Acolhendo o pleito da douta PG-13, a manifestação do insigne Subprocurador-Geral do Estado demanda, nos termos do artigo 6º, XXIV, da Lei Complementar

nº 15/1980<sup>1</sup>, a elaboração de parecer que especificamente examine: (a) “a violação do primado da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, em razão da anunciada aplicação do novo regime de distribuição de *royalties às concessões licitadas anteriormente à vigência da Lei nº 12.534/2012*”; e (b) “a violação desses primados à luz do Contrato de Refinanciamento de Dívidas celebrado entre o Estado e a União” (fls. 70).

Antecipando o teor das conclusões do presente parecer, pode-se afirmar que o tema em exame, ainda que desafie o olhar do intérprete e requeira alcance sobre o amplo e complexo panorama das diversas fontes que compõem a unidade do ordenamento jurídico, revela-se, em essência, relativamente simples no que tange à demonstração das múltiplas violações perpetradas pelo advento das novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo.

A consagração deste novo modelo viola, em primeiro plano, o sentido e o alcance do art. 20, §1º da Constituição, além do próprio pacto federativo originário, e, em consequência, o princípio da supremacia da Constituição e o princípio federativo. Desta ordem de violações, no entanto, este trabalho cuidará apenas na medida em que se relacione ao desenvolvimento do objeto específico da consulta formulada, a saber, o estudo das violações dos primados da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, como se vê a seguir, sem perder de vista a perspectiva dinâmica de interações e cruzamentos de rumo dos pontos integrantes de cada um destes elencos<sup>2</sup>.

## 2. Fundamentação

### 2.1 - Primeiro quesito: a violação do primado da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, em razão da anunciada aplicação do novo regime de distribuição de *royalties* às concessões licitadas anteriormente à vigência da Lei nº 12.534/2012.

O pano-de-fundo da problemática descrita supra reside na análise das consequências do chamado *conflito de leis no tempo*, fenômeno comumente designado como *direito intertemporal*. A mudança legislativa projeta efeitos nas situações jurídicas continuativas, aquelas que se prolongam no tempo e que, justamente, são atingidas pelo feixe de incidência das novas disposições.

<sup>1</sup> LC 15/1980, “Art. 6º - Compete ao Procurador-Geral do Estado, sem prejuízo de outras atribuições: (...) XXIV - avocar encargo de qualquer Procurador do Estado, podendo atribuí-lo a outro, e, também, designar qualquer Procurador do Estado, ainda que se encontre no exercício de funções de cargo de chefia de assessoria jurídica de Secretaria de Estado, para a execução de trabalho específico, independentemente de sua lotação” (destacou-se).

<sup>2</sup> Na divisão didática concebida na petição inicial da ADI 4.917/RJ, o objeto imediato deste parecer estaria inserido na tese II (invalidez da aplicação das novas regras aos *royalties* derivados das concessões instituídas nos termos da legislação anterior) e corresponderia ao pedido subsidiário formulado naquela sede, compreendendo apenas mediatamente o escopo da tese I (invalidez global das alterações no regime jurídico dos *royalties* do petróleo), atinente ao pedido principal.

As atividades afetas à extração do petróleo engendram a celebração de contratos de longa duração, os quais, como se sabe, dadas as singularidades de sua natureza, demandam, por exemplo, vultosos investimentos por parte dos diferentes agentes públicos e/ou privados envolvidos, investimentos de tal ordem que requerem tempo de retomo do capital aplicado e do estabelecimento de garantias de previsibilidade e de segurança relacionadas ao processo - parecendo desnecessário desenvolver nesta sede a umbilical vinculação entre capital intensivo, previsibilidade e segurança<sup>3</sup>.

A superveniência da mudança de rumos legislativos, como se pretende demonstrar neste texto, atinge em cheio não somente os contratos aperfeiçoados de há muito e em plena produção de efeitos, como toda uma gama de situações jurídicas plurilaterais, complexas e interdependentes que formam o [equilíbrio normativo do] sistema, dentro do qual os negócios jurídicos perfeitos e acabados aparecem como partes integrantes de um todo.

Este complexo de relações jurídicas envolve diversas pessoas de direito público e privado - inclusive os entes federativos União, Distrito Federal, Estados e Municípios, os quais titularizam diferentes situações subjetivas, ativas e passivas, de confronto e de cooperação - e se encontra funcionalizado à promoção de princípios e valores inseridos no ápice do ordenamento jurídico brasileiro e que constituem a razão de ser da própria federação.

A unicidade orgânica das posições e situações jurídicas atreladas no seio deste complexo não se constituiu por obra do acaso. Muito pelo contrário, decorre de sólida fundamentação normativa, assentada no bojo da própria Constituição, com raízes no pacto federativo originário, e se apresenta como fator essencial ao desenvolvimento da atividade petrolífera. Não houvesse as propaladas estabilidade e rigidez quanto à garantia das regras do jogo e certamente não haveria a rede contratual subjacente, com os investimentos públicos e privados que sustentam e conformam o relevante segmento, cujos resultados afiguram-se, hoje, indispensáveis ao incremento econômico e social do país.

É neste sentido que a Constituição da República confere à União o domínio sobre o petróleo, mas lhe obriga a partilhar com Estados e Municípios o produto de

<sup>3</sup> Rolf Stober enaltece a importância da segurança jurídica para o desenvolvimento da economia: “A capacidade de funcionamento, o lucro, a disponibilidade de investimento e de inovação da economia dependem, em larga escala, da aferição e da previsibilidade das medidas de direito administrativo econômico. Aferição significa para os sujeitos da economia privada segurança jurídica dispositiva, no sentido de garantia e continuidade da ordem jurídico-econômica”. STOBER, Rolf *Direito administrativo econômico geral*, Tradutor: Antônio Francisco de Sousa. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 144 e 145. No mesmo sentido, José Afonso da Silva: “Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza de que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída”. AFONSO DA SILVA, José. *Curso de direito constitucional positivo*. 29ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 433.

sua exploração<sup>4</sup>. Exploração esta que se constitui em monopólio da União, nos termos do texto constitucional que prevê, ainda, a edição de lei para disciplinar as condições de contratação de empresas estatais e de particulares para procederem às diversas atividades envolvidas em tal contexto<sup>5</sup>.

A lei de que trata o texto constitucional é a Lei nº 9.478/1997, que “dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”, e que veio a ser complementada, quanto às áreas do pré-sal, pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

À luz desta normatividade, Estados e Municípios produtores planejaram suas economias valendo-se, legitimamente, de uma receita tida como *certa*. E assim celebraram contratos, realizaram investimentos, assumiram compromissos que respeitaram o princípio da responsabilidade fiscal, enfim, *pautaram suas condutas em lastro jurídico alicerçado em um sistema normativo que tutela a segurança, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito*<sup>6</sup>.

Eis que, surpreendentemente, o quadro normativo instituído por essas leis foi desconstruído pela Lei nº 12.734/2012, que “modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial

<sup>4</sup> “Art. 20. São bens da União:

*IX - os recursos minerais, inclusive os de subsolo;*

§ 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.”

<sup>5</sup> “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;*

§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 2º A lei a que se refere o § 1º disporá sobre:

*I - a garantia do fornecimento dos derivados de petróleo em todo o território nacional;*

*II - as condições de contratação;*

*III - a estrutura e atribuições do órgão regulador do monopólio da União”.*

<sup>6</sup> O direito adquirido e o ato jurídico perfeito são protegidos pelo ordenamento jurídico brasileiro, não podendo ser atingidos por lei superveniente, conforme o inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição da República (“a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”).

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”.

Contra os termos desta lei de 2012 insurgiu-se o Estado do Rio de Janeiro, ajuizando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/RJ pendente de julgamento no âmbito do Supremo Tribunal Federal e já com liminar deferida pela Exma. Ministra Relatora para suspender a eficácia dos dispositivos relacionados à partilha, Confira-se:

“Conquanto apenas em sede acauteladora de direitos fundamentais federativos, a argumentação apresentada pelo Autor da presente ação e a demonstração por ele feita dos riscos iminentes e de efeitos de difícil desfazimento a serem suportados por Estados e Municípios que se creem titulares do direito prescrito no parágrafo 1º do art. 20 da Constituição, conduz ao imediato deferimento do requerido, para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; parágrafo 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal Federal, até o julgamento de mérito da presente ação”<sup>7</sup>.

Na verdade, as decisões do Supremo Tribunal Federal têm sido firmes no reconhecimento da inconstitucionalidade de diferentes leis que se pretendiam retroativas, justamente por verificar nesses casos a ofensa ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, rechaçando a incidência de lei nova sobre contratos celebrados na vigência da lei anterior.

Exemplos marcantes de tal orientação são bem retratados em três casos ruidosos que se tornaram emblemáticos. Trata-se de mudanças legislativas que tinham por objeto (i) os planos privados de assistência à saúde; (ii) a desindexação da economia; e (iii) as cadernetas de poupança. E em todos eles o Tribunal assentou a força normativa das garantias constitucionais atinentes à segurança jurídica.

A ADI-MC nº 1.931/DF, no ponto que interessa ao desenvolvimento deste trabalho, tratou do pedido de suspensão de eficácia e posterior declaração de inconstitucionalidade de disposições da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que trata dos planos privados de assistência à saúde, a contratos celebrados antes de sua vigência<sup>8</sup>. Colhe-se do voto do relator:

<sup>7</sup> STF /ADI 4.917 MC/DF, Medida Cautelar na ADI; Min. Rel. Carmen Lúcia, julg. 18.03.2013; publ. 21.03.2013.

<sup>8</sup> A decisão restou assim ementada: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORDINÁRIA 9656/98. PLANOS DE SEGUROS PRIVADOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. MEDIDA PROVISÓRIA 1730/98. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO CONHECIDA. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAIS E OBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO E AO ATO JURÍDICO PERFEITO. 1. Propositura da ação. Legitimidade. (...) 5. Violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito.

“55. Assim sendo, os contratos assinados com os consumidores antes da nova legislação não podem ser modificados pelas regras ora impostas, sob pena de violação ao princípio do direito adquirido e também ao ato jurídico perfeito - garantias protegidas por mandamento constitucional (CF, artigo 5º, inciso XXXVI). (...)

61. A retroatividade determinada por esses preceitos faz incidir regras da legislação nova sobre cláusulas contratuais preexistentes, firmadas sob a égide do regime legal anterior, que, a meu ver, afrontam o direito consolidado das partes, de tal modo que violam o princípio consagrado no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal e põem-se em contraste com a jurisprudência desta Corte de que é exemplo o acórdão proferido na ADI nº 493-DF, Moreira Alves, publicado na RTJ 143/724.”

O exemplo mencionado na decisão imediatamente acima diz respeito à instituição de regras para a desindexação da economia, no início da década de 1990, que foram em parte refutadas pelo teor do voto-condutor do Ministro Moreira Alves, não por coincidência invocado como fundamento do voto em tema de planos de saúde.

A decisão da ADI 493-DF teve, dentre outras virtudes, o mérito didático de afastar o entendimento, comum na doutrina lastreada em ordenamentos europeus que não possuem previsão constitucional do assunto, de que o critério de decisão sobre a retroatividade da lei decorreria de sua própria natureza (Savigny), de tal sorte que se se tratasse de lei imperativa, ou de ordem pública, poderia retroagir. Se, ao revés, fosse meramente dispositiva ou de interesse preponderantemente privado, não retroagiria (Simoncelli). O argumento contrário a tais ilações doutrinárias no Brasil se faz singelo: o ordenamento pátrio adota a garantia do direito adquirido e do ato jurídico perfeito em *sede constitucional, no bojo dos direitos e garantias fundamentais*, e, assim, subtraiu do legislador ordinário a possibilidade de suprimir, ainda que em caráter de exceção, a eficácia de tais garantias. E mais: mesmo o constituinte derivado acha-se impedido de sobrepujar o espectro de tais regras

protetivas, pois que se revestem de caráter perene, nos termos da dicção consagrada no artigo 60, § 4º<sup>9</sup>.

Confira-se, ainda, a veemência da argumentação construída no corpo do voto do Relator:

“(…) pouco importa que as normas impugnadas nesta ação direta sejam normas de ordem pública, tendo em vista o interesse público desse sistema, pois, como acentuei, exaustivamente, na parte inicial deste voto, *também as normas de ordem pública e de direito público estão sujeitas à vedação constitucional do artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal*: ‘A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada’. Apesar de impostas pela lei certas cláusulas como obrigatórias num contrato, uma vez apostas a ele passam a integrá-lo como fruto de ato de vontade inclusive da parte que a ele adere, e, conseqüentemente, daí resulta que esse contrato, como ato jurídico perfeito, tem os seus efeitos futuros postos a salvo de modificações que lei nova faça com relação a tais cláusulas, as quais somente são imperativas para os contratos que vierem a celebrar-se depois de sua entrada em vigor. *Não há ato jurídico parcialmente perfeito, conforme suas cláusulas decorram da autonomia da vontade ou resultem de normas de ordem pública, para pretender-se que aquelas são infensas à retroatividade, ao passo que estas estão sujeitas à modificação imediata, que nada mais é - como já se viu - uma das espécies de retroatividade*. Essa distinção, em última análise, volta ao problema da retroatividade das leis de ordem pública (ou seja, das leis cogentes), pois são leis dessa natureza que, em direito privado ou em direito público, impõem às partes contratantes a adoção de cláusulas contratuais imperativas. Nem por isso essas cláusulas deixam de integrar o contrato, que, como ato jurídico

Pedido de inconstitucionalidade do artigo 35, caput e parágrafos 1º e 2º, da Medida Provisória 1730-7/98. Ação não conhecida tendo em vista as substanciais alterações neles promovida pela medida provisória superveniente. 6. Artigo 35-G, caput, incisos I a IV, parágrafos 1º, incisos I a V, e 2º, com a nova versão dada pela Medida Provisória 1908-18/99. *Incidência da norma sobre cláusulas contratuais preexistentes, firmadas sob a égide do regime legal anterior. Ofensa aos princípios do direito adquirido e do ato jurídico perfeito. Ação conhecida, para suspender-lhes a eficácia até decisão final da ação*. 7. Medida cautelar deferida, em parte, no que tange à suscitada violação ao artigo 5º, XXXVI, da Constituição, quanto ao artigo 35-G, hoje, remunerado como artigo 35-E pela Medida Provisória 1908-18, de 24 de setembro de 1999; ação conhecida, em parte, quanto ao pedido de inconstitucionalidade do § 2º do artigo 10 da Lei 9.656/1998, com a redação dada pela Medida Provisória 1908-18/1999, para suspender a eficácia apenas da expressão “atuais e”. Suspensão da eficácia do artigo 35-E (redação dada pela MP 2177-44/2001) e da expressão “artigo 35-E” contida no artigo 3º da Medida Provisória 1908-18/99.

<sup>9</sup> Extraí-se da ementa do acórdão o seguinte: Se a lei alcançar os efeitos futuros de contratos celebrados anteriormente a ela será essa lei retroativa (retroatividade mínima), porque vai interferir na causa, que é um ato ou fato ocorrido no passado. - O disposto no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal se aplica a toda e qualquer lei infraconstitucional, sem qualquer distinção entre lei de direito público e lei de direito privado, ou entre lei de ordem pública e lei dispositiva. Precedente do STF - Ocorrência, no caso, de violação de direito adquirido. (...) Também ofendem o ato jurídico perfeito e os dispositivos impugnados que alteram o critério de reajuste das prestações nos contratos já celebrados pelo sistema do Plano de Equivalência Salarial por Categoria Profissional (PES/CP). Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 18, “caput” e parágrafos 1 e 4; 20; 21 e parágrafo Único; 23 e parágrafos; e 24 e parágrafos, todos da Lei n. 8.177, de 1 de maio de 1991. (STF - ADI: 493 DF, Relator: MOREIRA ALVES, Data de Julgamento: 25/06/1992, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 04-09-1992 PP-14089 EMENTA VOL-01674-02 PP-00260 RTJ VOL-00143 -03 PP-00724).

perfeito, está a salvo das modificações posteriores que outras leis de ordem pública venham impor na redação dessas cláusulas. Volto a repetir o que já demonstrei: *a norma constitucional impede a retroatividade da lei nova em face do ato jurídico perfeito, que, por não poder ser modificado retroativamente, tem os seus efeitos futuros resguardados da aplicação dessa lei* (RTJ 143/752-3)<sup>10</sup> - original sem destaques<sup>10</sup>.

O terceiro caso alinhado supra cuida do problema da aplicação da lei nova aos contratos de depósito em caderneta de poupança celebrados antes de sua vigência<sup>11</sup>.

Por intermédio de seu teor, põe-se em evidência um ponto essencial ao deslinde da questão em exame neste parecer. O Poder Público, ainda que por meio da adoção de medidas de caráter normativo, não pode valer-se de atos de império para viabilizar o descumprimento da Constituição. Nos termos precisos do excerto abaixo:

<sup>10</sup> STF, ADI 493 DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julg. 25.06.1992, publ. DJ 04.09.1992. Nessa mesma ocasião, merece destaque, igualmente, a sempre citada lição do Ministro Celso de Mello, em palavras claras: "(...) Se é certo, de um lado, que, em face da prospectividade ordinária das leis, os fatos pretéritos escapam, naturalmente, ao domínio normativo desses atos estatais (RT 299/478), não é menos exato afirmar, de outro, que, para os efeitos da incidência da cláusula constitucional da irretroatividade em face de situações jurídicas definitivamente consolidadas, mostra-se irrelevante a distinção pertinente à natureza dos atos legislativos. Trate-se de leis de caráter meramente dispositivo, trate-se de leis de ordem pública, cogentes ou imperativas, todas essas espécies normativas subordinam-se, de modo pleno e indiscriminado, à eficácia condicionante e incontestável do princípio constitucional assegurador da intangibilidade do ato jurídico perfeito, do direito adquirido e da coisa julgada em face da ação normativa superveniente do Poder Público (RTJ 106/314)."

<sup>11</sup> EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CADERNETA DE POUPANÇA - CONTRATO DE DEPÓSITO VALIDAMENTE CELEBRADO - ATO JURÍDICO PERFEITO - INTANGIBILIDADE CONSTITUCIONAL - CF/88, ART. 5º, XXXVI - INAPLICABILIDADE DE LEI SUPERVENIENTE À DATA DA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO DE DEPÓSITO, MESMO QUANTO AOS EFEITOS FUTUROS DECORRENTES DO AJUSTE NEGOCIAL - RE NÃO CONHECIDO. CONTRATOS VALIDAMENTE CELEBRADOS - ATO JURÍDICO PERFEITO - ESTATUTO DE REGÊNCIA - LEI CONTEMPORÂNEA AO MOMENTO DA CELEBRAÇÃO. - Os contratos submetem-se, quanto ao seu estatuto de regência, ao ordenamento normativo vigente à época de sua celebração. Mesmo os efeitos futuros oriundos de contratos anteriormente celebrados não se expõem ao domínio normativo de leis supervenientes. As consequências jurídicas que emergem de um ajuste negocial válido são regidas pela legislação em vigor no momento de sua pactuação. Os contratos - que se qualificam como atos jurídicos perfeitos (RT 547/215) - acham-se protegidos, em sua integralidade, inclusive quanto aos efeitos futuros, pela norma de salvaguarda constante do art. 5º, XXXVI, da Constituição da República. Doutrina e precedentes. INAPLICABILIDADE DE LEI NOVA AOS EFEITOS FUTUROS DE CONTRATO ANTERIORMENTE CELEBRADO - I-HIPÓTESE DE RETROATIVIDADE MÍNIMA - OFENSA AO PATRIMÔNIO JURÍDICO DE UM DOS CONTRATANTES - INADIMISSIBILIDADE. - A incidência imediata da lei nova sobre os efeitos futuros de um contrato preexistente, precisamente por afetar a própria causa geradora do ajuste negocial, reveste-se de caráter retroativo (retroatividade injusta de grau mínimo), achando-se desautorizada pela cláusula constitucional que tutela a intangibilidade das situações jurídicas definitivamente consolidadas. Precedentes. LEIS DE ORDEM PÚBLICA - RAZÕES DE ESTADO - MOTIVOS QUE NÃO JUSTIFICAM O DESRESPEITO ESTATAL À CONSTITUIÇÃO - PREVALÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 5º, XXXVI, DA CONSTITUIÇÃO. (...) (RE 205193, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Primeira Turma, julgado em 25/02/1997, DI 06-06-1997 PP-24891 EMENT VOL-01872-09 PP-01761 RTJ VOL-00163-02 PP-00802).

"A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o Poder Público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado - que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, *ex parte principis*, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo - não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública - que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) - não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade"<sup>12</sup>.

Nada parece justificar, em tema de *royalties* e participações especiais na exploração do petróleo, que as regras de partilha da Lei nº 12.734, de 2012 pudessem retroagir para alcançar os contratos de concessões já licitadas. Nem mesmo a alusão à vetusta figura de doutrina que contrapunha ao valor segurança os ideais de justiça, a favor da retroatividade da lei nova, poderia socorrer o comportamento da União na espécie.

Com efeito, já se disse que ao conflito entre a lei nova e a antiga corresponde o choque (aparente) entre justiça e segurança, respectivamente dois valores determinantes do ordenamento. A aplicação da *lei nova* traduziria a solução mais *justa* porque seus termos, mais recentes, seriam melhores ao deslinde da situação enfocada do que os anteriores e, assim, se justificaria a convicção singela e generalizada de existência de um constante processo de aprimoramento e evolução do Direito. A aplicação da *lei antiga*, por outro ângulo, prestigiaria a solução mais *segura*, na medida em que atenderia à preocupação de previsibilidade das partes envolvidas, as quais, afinal, pautaram suas condutas tomando por referência o quadro legislativo então em vigor, as conhecidas *regras do jogo*.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> STF, RE 205193/RS - Rio Grande do Sul, Primeira Turma, Recurso Extraordinário, Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 25/02/1997, publ. 06/06/1997.

<sup>13</sup> A esse (aparente) dilema a doutrina se dedica há tempos, podendo-se destacar desde o início do século XX no Brasil as obras de autores tais como Espínola, Bevilacqua, Porchat, Carpenter, Maximiliano, dentre outros, e, na Europa, Gabba, Roubier, Pugliese. Representativa é a passagem a seguir, extraída das lições de San Tiago Dantas: Note-se que este princípio pode ser, entretanto, temperado por um outro, que não se impõe ao nosso espírito com menos energia, tal é o de que quando o legislador altera uma norma jurídica e coloca no seu lugar uma nova, é porque ele se convenceu de que a norma anterior era contrária ao bem comum. E, realmente, é estranho que estando ele convencido de que uma determinada norma é contrária ao bem comum, mantenha, entretanto, o seu império para todas aquelas situações que já se constituíram à sua sombra e que foram precisamente as que lhe inspiraram a mudança de legislação. Pois foi justamente por ver a iniquidade que a lei antiga tinha constituído para um determinado grupo de indivíduos ou interesses, que ele fez a lei nova, tomando-se, assim, estranho que ele venha a dizer que todas as situações anteriores continuem a se regular pela lei antiga. (...) E daí dizermos que a grande dificuldade do problema da retroatividade das leis é analisar estes dois princípios que em si são antagônicos, mas aos quais precisamos dar uma simultânea satisfação" - DANTAS, San Tiago. Programa de direito civil - Teoria geral. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 78 e 79.

Ocorre, todavia, que os influxos de justiça presentes na proposição da maioria do Congresso Nacional mostram-se de duvidosa constitucionalidade, como bem retratado na primeira parte da petição inicial da ADI, na medida em que esvaziam a natureza compensatória e não distributiva dos *royalties* e subvertem o pacto constituinte entre Estados produtores e não-produtores, cuja essência repousa no equilíbrio entre o recebimento dos *royalties* e a fórmula de cobrança do ICMS sobre petróleo na origem e não no destino. Não se poderia mesmo inserir sob o pálio da justiça uma lei que premia os Estados que detêm a maioria no Congresso Nacional, ditada por interesses próprios, em detrimento dos Estados produtores - minoritários.

O aparente conflito dos valores justiça e segurança, a ser solucionado por mecanismo de ponderação como preconizado pela doutrina contemporânea, nas circunstâncias do caso concreto resolver-se-ia de modo bastante simplificado, atento ao fato de que há muito mais libras pesando a favor dos interesses dos Estados produtores (lei de 1997), do que dos não-produtores (lei de 2012).

De fato, hoje, superados a técnica legislativa exclusivamente regulamentar e o modelo interpretativo baseado na subsunção, o antagonismo do conflito tudo ou nada cede espaço às ponderações de princípios e valores, em meio a um contexto social fluido, na construção da justiça do caso concreto.

Por outro ângulo, parece evidente que cada concessão licitada constitui fato aquisitivo suficiente para que os direitos dela decorrentes passem a integrar definitivamente os patrimônios dos seus titulares, sendo certo que da concessão também decorrem os direitos de participação dos Estados e Municípios produtores e confrontantes. E parece mais evidente ainda que cada concessão licitada que já tenha produzido todos os seus efeitos constitui ato jurídico perfeito, também integrando definitivamente o patrimônio do seu titular os direitos que dele decorrem, sendo certo que da concessão também decorrem os direitos de participação dos Estados e Municípios produtores e confrontantes.

Completo os fatos idôneos de aquisição do direito e com sua integração definitiva ao patrimônio de seu titular, não pode ser atingido por lei superveniente, sob pena de violação do direito adquirido. E se estão exauridos os efeitos de um ato jurídico, o direito que dele decorre passa a integrar definitivamente o patrimônio de seu titular, não podendo ser atingido por lei superveniente, sob pena de violação do ato jurídico perfeito.

A rígida jurisprudência do Supremo Tribunal sobre a matéria, como revelado nos exemplos ilustrativos acima, já bastaria para travar aqui qualquer pretensão de retroatividade da lei que concebeu as novas regras da distribuição dos *royalties* do petróleo. O voto da Ministra Relatora a um só tempo revela e faz uso da densidade jurídica do argumento:

“Das concessões acabadas decorreram direitos que ingressaram no patrimônio público das pessoas federadas e que, mesmo se desdobrando em recebimento de valores no presente e parcelas no futuro, fundamentam-se em processos findos, válidos, que se

formaram e se aperfeiçoaram segundo a legislação vigente no período em que se deram os seus atos. Aplicar a nova legislação àqueles atos e processos aperfeiçoados segundo as normas vingentes quando de sua realização seria retroação, dotar de efeitos pretéritos atos e processos acabados segundo o direito, em clara afronta à norma constitucional do inc. XXXVI do art. 5º, antes mencionado”<sup>14</sup>.

Ainda que, por hipótese absurda, se pudesse, no entanto, ultrapassar esta barreira, o que se admite apenas por abstração teórica, cabe observar que a imutabilidade das regras jurídicas enquanto perdurem as concessões instituídas sob sua égide responde sobretudo à perspectiva funcional da segurança jurídica.

Isto porque a normatização da atividade petrolífera traçada sob as tintas da Lei nº 9.478/1997 vinculara os contratos de concessão (artigo 45) ao equilíbrio orgânico projetado no âmbito do pacto federativo vigente entre a União e os demais entes federativos, com supedâneo na Constituição (em especial, art. 20, IX e §1º), e que se estabelecera na forma da partilha originalmente prevista nos artigos 48 e 49 da lei de 1997. Com efeito, pode-se falar então em uma *interligação funcional a jungir cada contrato de concessão licitado aos termos do tecido normativo integrado pelos dispositivos ora mencionados*<sup>15-16</sup>.

Corolário disso, os recursos financeiros que dão efetiva execução ao mencionado pacto fundado no § 1º do artigo 20 da Constituição da República e disciplinado pelos artigos 48 e 49 da lei de 1997 originam-se precisamente da remuneração extraída dos contratos de concessão, já que a União, detentora do domínio do petróleo, não o extrai diretamente.

<sup>14</sup> STF, ADI 4.917 MC/DF, Medida Cautelar na ADI; Mim. Rel. Carmen Lúcia, julg. 18.03.2013; publ. 21.03.2013.

<sup>15</sup> Para Perlingieri, “apenas a coligação com os princípios e com outras normas torna possível a individuação da normativa [do caso concreto]”. PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad.: Maria Cristina De Cicco - Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 259. Na lição clássica de Betti, “a lógica do direito é algo muito mais elevado do que uma pobre lógica formal de cada proposição legislativa; e é tarefa do intérprete espiritualizá-la, considerando como imanente a ela o momento teleológico e percebendo a coerência de todo o sistema”. BETTI, Emilio. *Interpretação da lei e dos atos jurídicos*. Trad. por Karina Jannini, rev. tec. por Denise Agostinetti, São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 231.

<sup>16</sup> “Art. 45. O contrato de concessão disporá sobre as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

I - bônus de assinatura;

II - royalties;

III - participação especial;

IV - pagamento pela ocupação ou retenção de área.

§ 1º As participações governamentais constantes dos incisos II e IV serão obrigatórias.

§ 2º As receitas provenientes das participações governamentais definidas no caput, alocadas para órgãos da administração pública federal, de acordo com o disposto nesta Lei, serão mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

§ 3º O superávit financeiro dos órgãos da administração pública federal referidos no parágrafo anterior, apurado em balanço de cada exercício financeiro, será transferido ao Tesouro Nacional.

No caso em foco, a consagrada vinculação de cada contrato de concessão ao respectivo edital apresenta ainda um relevante aspecto. É que o comando do artigo 45 da Lei nº 9.478/1997 determina que o contrato de concessão, bem como o edital de licitação disponham sobre as participações governamentais previstas no elenco de seus incisos I a IV. Obviamente que os percentuais de tais participações ganham concretude com a celebração da avença, a suscitar a vinculação da União e de sua *longa manus no contrato, a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, aos seus termos não apenas no que toca às obrigações perante o concessionário mas também no que concerne às obrigações assumidas perante os demais entes federativos quanto ao regime de partilha do produto da exploração do petróleo.*

Ou seja, introduz-se no tecido contratual, *a bem da certeza e da segurança jurídica*, a disciplina legal dos *royalties* e participações especiais. E assim se completa o sistema normativo do caso concreto, integrando lei e contrato, na dinâmica das concessões licitadas na exploração do petróleo.

Ainda que não houvesse a previsão contratual específica dos percentuais das participações governamentais, o próprio *princípio da função social dos contratos, à luz da normalização existente, imporia às partes “o dever de perseguir, ao lado de seus interesses individuais, a interesses extracontratuais socialmente relevantes, dignos de tutela jurídica, que se relacionam com o contrato ou são por ele atingidos”*<sup>17</sup>.

Em síntese, a cada concessão celebrada deflagra-se o conjunto de relações jurídicas a unir o complexo de situações subjetivas envolvidas na espécie, aperfeiçoando o sistema normativo em vigor naquela oportunidade - *tempus regit actum* - e posto a salvo de alterações legislativas futuras que maculem a *segurança* de que eram merecedores todos os partícipes e interessados no processo.

De outro ângulo, já se assentou acima que a distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo foi objeto de um pacto nacional, que conferiu aos entes produtores e confrontantes um bônus proporcional ao ônus que suportam sozinhos, consistente na sobrecarga da demanda de serviços públicos e, principalmente, na degradação do meio ambiente.

Como sintetizado em conhecida passagem de voto do então Ministro Eros Roberto Grau, “Não se interpreta o direito em tiras; não se interpretam textos normativos isoladamente, mas sim o direito, no seu todo - marcado, na dicção de Ascarelli, pelas suas *premissas implícitas*”<sup>18</sup>.

Desse modo, o exame do § 1º do artigo 20 da Constituição da República, que remete à lei a disciplina da repartição dos bônus decorrentes da exploração do petróleo<sup>19</sup>, deve considerar os termos implícitos em que essa repartição deve se dar, os

<sup>17</sup> TEPEDINO, Gustavo. Notas sobre a Função Social dos Contratos. In *Temas de Direito Civil - Tomo III*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 149.

<sup>18</sup> ADPF nº 101/DF, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJe de 04.06.2012.

<sup>19</sup> “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”.

quais há muito foram pactuados pelos entes da federação nos termos (explícitos!) até então postos na Lei nº 9.487, de 6 de agosto de 1997, com sua redação anterior. Nos ensinamentos de Perlingieri:

“A solução a cada controvérsia deve ser dada não somente levando em consideração o artigo de lei que parece contê-la e resolvê-la, mas à luz de todo o ordenamento, em particular dos seus princípios fundamentais, como escolhas de fundo que o caracterizam.”<sup>20</sup>

“As relações entre princípios constitucionais e regras ordinárias estatais são, portanto, expressas não como relação entre sistemas normativos, mas como componentes do unitário ordenamento jurídico, ao qual o intérprete deve se sentir vinculado.”<sup>21</sup>

As bases da repartição daqueles bônus não representam fatos contingentes nem fundamentos arbitrários, mutáveis ao sabor da maioria parlamentar. A repartição se baseou no fato perene de que os Estados produtores e confrontantes suportam, permanentemente, pesados ônus com a exploração do petróleo, quer pela maior demanda de serviços públicos, quer pelo significativo impacto ambiental, destacando-se, com relação ao impacto ambiental, a constatação evidente de que os danos ambientais afetam a presente e as futuras gerações.

Emerge, neste contexto, destacadamente, a *função compensatória* e não distributiva da repartição dos bônus da exploração do petróleo. Função compensatória balizada inclusive pelo princípio da igualdade (artigo 5º, *caput*, da Constituição da República), que se expressa, na linha das lições de Canotilho, como igualdade na criação do direito - em especial sob o aspecto de igualdade justa<sup>22</sup> - e como igualdade perante os encargos públicos<sup>23</sup>.

Não há dúvida de que os Estados produtores e confrontantes, pelos ônus que suportam, devem receber uma compensação, representada por uma parcela maior do

<sup>20</sup> PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad.: Maria Cristina De Cicco - Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 175.

<sup>21</sup> Ob. cit., p. 209.

<sup>22</sup> “A fórmula ‘o igual deve ser tratado igualmente o desigual desigualmente’ não contém o critério material de um juízo de valor sobre a relação de igualdade (ou desigualdade). A questão da igualdade justa pode colocar-se nestes termos: o que é que nos leva a afirmar que uma lei trata dois indivíduos de uma forma igualmente justa? Qual o critério de valoração para a relação de igualdade? (§) Uma possível resposta, sufragada em algumas sentenças do Tribunal Constitucional, reconduz-se à proibição geral do arbítrio: existe observância da igualdade quando indivíduos ou situações iguais não são arbitrariamente (proibição do arbítrio) tratados como desiguais”. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 428.

<sup>23</sup> “Uma outra manifestação do princípio da igualdade é a que os autores designam por igualdade perante os encargos públicos (*égalité devant les charges publiques, Lastengleichheit*). O seu sentido tendencial é o seguinte: (1) os encargos públicos (impostos, restrições ao direito de propriedade) devem ser repartidos de forma igual pelos cidadãos; (2) no caso de existir um sacrifício especial de um indivíduo ou grupo de indivíduos justificado por razões de interesse público, deverá reconhecer-se uma indenização ou compensação aos indivíduos particularmente sacrificados. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 431.



que a percebida pelos Estados não produtores, nos bônus da exploração do petróleo. Ocorre que, para respeitar o princípio da igualdade, não basta conferir aos Estados produtores uma parcela maior, qualquer que seja essa parcela, como se a definição do quanto seria essa parcela maior fosse uma decisão contingente, entregue à deliberação majoritária do Congresso Nacional.

É preciso conferir aos Estados produtores uma parcela maior da repartição dos bônus na proporção necessária para efetivamente cumprir a função de compensar os ônus extraordinária e particularmente sofridos, pelas gerações presentes e futuras. Pensar o contrário implicaria em *vulnerar o princípio da proporcionalidade*, inclusive *sob a vertente de vedação à proteção insuficiente de um direito fundamental*<sup>24</sup>.

Como apontado claramente na petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.917, a distribuição que se pretende implementar por meio da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, produzirá efeitos profundamente deletérios sobre a receita de Estados e Municípios produtores ou confrontantes, a evidenciar que a pretendida regra de distribuição não será capaz de satisfazer os princípios da igualdade e da proporcionalidade, de modo a assegurar a compensação pelos ônus da exploração do petróleo.

E o descumprimento da função invalida, nos dizeres de arguta doutrina, a própria estrutura do direito<sup>25</sup>.

Em última análise, não seria merecedor de tutela jurídica o ato, ainda que de caráter normativo, que desconsiderasse a função de situações subjetivas consagradas e aperfeiçoadas com base em princípios e valores que remetem ao ápice do ordenamento nacional. Trata-se de um controle axiológico, ditado pela Constituição, ao qual a aplicação retroativa da lei de 2012 não resistiria.

Tudo considerado, não pode a Lei nº 12.734, de 2012, retroagir para alcançar as concessões já licitadas, sob pena de violar frontalmente a função compensatória pactuada e o direito adquirido dos Estados e Municípios produtores e confrontantes à

<sup>24</sup> O Supremo Tribunal Federal já reconheceu a vedação de proteção insuficiente como uma das projeções do princípio da proporcionalidade, como se colhe, por exemplo, do voto condutor do Ministro Gilmar Mendes no HC nº 104.410/RS, 2ª Turma, DJe de 27.03.2012. E, partindo-se da importante premissa de que os Estados também têm direitos fundamentais em relação aos demais entes, confirmam-se as lições mais gerais da proibição por excesso é, como se acaba de ver, este: evitar cargas coativas excessivas ou actos de ingerência desmedidos na esfera jurídica dos particulares. Há, porém, um outro lado da protecção que, em vez de salientar o excesso, releva a proibição por defeito (*Untermassverbot*). Existe um defeito de protecção quando as entidades sobre quem recai um dever de protecção (*Schutzpflicht*) adoptam medidas insuficientes para garantir uma protecção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva: o Estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma protecção adequada e eficaz dos direitos fundamentais. A verificação de uma insuficiência de juridicidade estatal deverá atender à natureza das posições jurídicas ameaçadas e à intensidade do perigo de lesão de direitos fundamentais." (*Direito constitucional e teoria da constituição*, cit., p. 273).

<sup>25</sup> Destacam-se aqui: BOBBIO, Norberto. *Da estrutura à função: novos estudos de teoria do direito*; tradução de Daniela Beccaccia Versiani; revisão técnica de Orlando Seixas Bechara e Renata Nagamine - Barueri, SP: Manole, 2007; PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad. Maria Cristina De Cicco - Rio de Janeiro: Renovar, 2008. TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil - Tomo III*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

participação no produto da exploração do petróleo nos percentuais então pactuados.

Assim sendo, respondendo objetivamente ao primeiro item da consulta (o exame da violação do primado da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, em razão da anunciada aplicação do novo regime de distribuição dos *royalties* a concessões licitadas anteriormente a vigência da Lei 12.734/2012), conclui-se que a aplicação do novo regime de distribuição dos *royalties* a concessões licitadas anteriormente à vigência da Lei nº 12.734, de 2012, viola, estrutural e funcionalmente, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, que constituem projeções da segurança jurídica.

## 2.1 - Segundo quesito: a violação do primado da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito, à luz do Contrato de Refinanciamento de Dívidas celebrado entre o Estado e a União.

A União editou, em 11 de setembro de 1997, a Lei nº 9.496, que "Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal", colhendo-se do *caput* do seu artigo 3º, do artigo 4º e do artigo 7º que:

Art. 3º Os contratos de refinanciamento de que trata esta Lei serão pagos em até 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais e sucessivas, calculadas com base na Tabela Price, vencendo-se a primeira trinta dias após a data da assinatura do contrato e as seguintes em igual dia dos meses subsequentes, observadas as seguintes condições:

Art. 4º Os contratos de refinanciamento deverão contar com adequadas garantias que incluirão, obrigatoriamente, a vinculação de receitas próprias e dos recursos de que tratam os arts. 155, 157 e 159, incisos I, "a", e II, da Constituição.

Art. 7º Fica a União autorizada a receber das Unidades da Federação bens, direitos e ações, para fins de amortização extraordinária dos contratos de refinanciamento celebrados na forma desta Lei.

A Lei nº 9.496/1997 é fruto da conversão em lei da Medida Provisória nº 1.560-8, de 12 de agosto de 1997, que, por sua vez, tem origem na Medida Provisória nº 1.560, de 19 de dezembro de 1996, editada no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados.

Seguindo nessa linha, observa-se também que a mesma União editou a Medida Provisória nº 1.868-20, de 26 de outubro de 1999, que prevê em seu artigo 16:

Art. 16. Fica a União autorizada a adquirir do Estado do Rio de Janeiro, até o limite de R\$ 13.220.000.000,00 (treze bilhões e duzentos e vinte milhões de reais), a preços de 15 de agosto de 1999, créditos relativos à participação governamental obrigatória de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, nas modalidades de *royalties* e participações especiais, utilizando em pagamento Certificados Financeiros do Tesouro - CFT com características definidas em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. Os CFT recebidos pelo Estado em decorrência da operação de que trata o *caput* poderão, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, ser utilizados no pagamento de dívidas para com a União e suas entidades.

Cumpra observar que o referido dispositivo foi essencialmente mantido nas sucessivas reedições por que passou a medida provisória, colhendo-se disposição substancialmente idêntica do artigo 16 da Medida Provisória nº 2.181-45, de 24 de agosto de 2001, com redação dada pela Lei nº 10.712, de 12 de agosto de 2003.

Como se vê, a União editou uma lei prevendo o refinanciamento da dívida dos Estados e se obrigou - por lei - a receber a amortização da dívida refinanciada ao longo de 360 (trezentos e sessenta) meses, ou seja, 30 (trinta) anos.

E a mesma União previu, por lei, para amortização da dívida refinanciada, o recebimento de bens, direitos e ações dos Estados e, em seguida, previu em Medida Provisória - com força de lei - o recebimento de créditos detidos pelo Estado do Rio de Janeiro a título de *royalties* e participações especiais.

Foi com base nessa legislação, editada pela União - a mesma União que agora edita a Lei nº 12.734, de 2012, questionada na ADI 4.917 - que o Estado do Rio de Janeiro celebrou com a União, em 29 de outubro de 1999, o Contrato nº 004/00-STN/COAFI - Processo nº 17944.001007/97-15, que teve por objeto o *refinanciamento das dívidas contratual e mobiliária do Estado do Rio de Janeiro, com a confissão de dívida no valor de R\$ 18.536.808.277,61 (dezoito bilhões, quinhentos e trinta e seis milhões, oitocentos e oito mil, duzentos e setenta e sete reais e sessenta e um centavos)*.

Colhe-se da *cláusula quinta* do referido contrato que a dívida será paga em 360 (trezentos e sessenta) prestações mensais, ou seja, 30 (trinta) anos, vencendo-se a primeira prestação em 28 de novembro de 1999.

Em caso de inadimplemento pelo Estado do Rio de Janeiro, nos termos da *cláusula décima terceira* do contrato, a União tem poderes para adentrar a conta de centralização de receitas do Estado e de lá retirar recursos oriundos de receitas tributárias estaduais e de receitas decorrentes de transferências compulsórias da União para o Estado, previstas nos artigos 155, 157 e 159 da Constituição da República.

E foi também com base nessa legislação, editada pela União - a mesma União que agora edita a Lei nº 12.734, de 2012, questionada na ADI 4.917 - que o Estado

do Rio de Janeiro cedeu à União parte dos créditos a que faz jus a título de *royalties* e participações especiais, no valor de R\$ 10.834.607.939,20 (dez bilhões, oitocentos e trinta e sete milhões, seiscentos e sete mil, novecentos e trinta e nove reais e vinte centavos), sendo uma pequena parte do valor envolvido nessa cessão usada para amortizar a dívida refinanciada, e a maior parte, para capitalização do fundo de previdência dos servidores estaduais com títulos da dívida pública mobiliária federal, conforme contrato celebrado igualmente em 29 de outubro de 1999.

Extraí-se da *cláusula primeira* do referido contrato que essa cessão de créditos se deu em 255 (duzentas e cinquenta e cinco) parcelas mensais, vencendo-se a primeira em 20 de dezembro de 1999 e a última em 20 de fevereiro de 2021.

A União, conhecedora do endividamento do Estado do Rio de Janeiro e também conhecedora de todas as projeções de receita do Estado advindas de créditos dos *royalties* e participações especiais - projeções essas baseadas na proporção de partilha que desde sempre foi adotada -, *editou sucessivas leis e celebrou com o Estado do Rio de Janeiro contratos baseados nessas leis de modo a alimentar no Estado a legítima expectativa de que a proporção da partilha dos royalties e participações especiais continuasse a mesma ao longo do período de duração dos contratos*.

Ora, é evidente que o Estado do Rio de Janeiro jamais arriscaria praticamente toda a receita estadual expondo-a ao seu sequestro extrajudicial pela União e jamais cederia à União parte expressiva do valor dos *royalties* e participações especiais a que faz jus se fosse, de longe, imaginável que a União, no curso dessa relação contratual, promoveria a brusca mudança da proporção de partilha dos *royalties* e participações especiais a que o Estado faz jus<sup>26</sup>.

O elemento peculiar no caso examinado é que a conduta da União, consistente em mudar bruscamente a proporção da partilha dos *royalties* e participações especiais, importa não apenas a exposição do Estado do Rio de Janeiro a graves danos como parte contratante, mas, também, como parte de um pacto nacional que envolveu a edição de leis pela própria União com o declarado objetivo de fazer os Estados da Federação se adaptarem às suas diretrizes de ajuste fiscal.

Resta examinar se é juridicamente possível que a União use seu poder de legislar de modo (contraditório) a provocar graves danos ao Estado do Rio de Janeiro: (i) asfixiando o seu fluxo de recursos advindos dos *royalties* e participações especiais e (ii) celebrando contrato de refinanciamento de dívida com a presença de cláusulas abusivas que lhe permitem, na hipótese - muito provável com a asfixia - de inadimplemento, liquidar definitivamente o Estado do Rio de Janeiro, sequestrando o restante das receitas estaduais.

Para responder a essa questão, faz-se mister examinar a incidência de um dos valores cardeais do ordenamento, a *segurança jurídica*, e de um de seus principais

<sup>26</sup> O contrato de concessão no âmbito da exploração do petróleo desborda, em rigor, a simples delegação da execução de um serviço público, antes envolve a contratação de um parceiro, estatal ou particular, para explorar uma atividade econômica relevante para a nação, *sobre bem do qual a União é titular do domínio, e que carrega, como uma espécie de ônus real, a dívida perpétua da partilha do produto de sua exploração com os Estados e os Municípios produtores e confrontantes*.

desdobramentos, a *proteção da confiança*, que, por sua vez, revela sua mais forte expressão no princípio da *boa-fé objetiva*.

De pronto, cumpre observar que a União sujeita-se à observância do princípio da *boa-fé objetiva* tanto como parte em uma relação contratual (o que, por sua evidência, dispensa demonstração lógico-argumentativa) quanto como parte em um pacto entre entes da federação, e mesmo enquanto potestade mesma, inclusive da função legislativa. Nesse sentido é o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>27</sup>:

*“Em quaisquer de seus atos, o Estado - tanto mais porque cumpre a função de ordenador da vida social - tem de emergir como interlocutor sério, veraz, responsável, leal e obrigado aos ditames da boa-fé. De seu turno, os administrados podem agir fiados na seriedade, responsabilidade, lealdade e boa-fé do Poder Público, maiormente porque a situação dos particulares é, em larguíssima medida, condicionada por decisões estatais, ora genéricas, ora provenientes de atos administrativos concretos.*

*Quem se retrata de orientação anterior não pode - sem violar a boa-fé - pretender que aquele que agiu nela embasado seja ao depois onerado em razão desta inconstância no entendimento administrativo.*

*O princípio da boa-fé, da lealdade e da confiança legítima, tanto como o da segurança jurídica, têm aplicação em todos os ramos do Direito e são invocáveis perante as condutas estatais em quaisquer de suas esferas: legislativa, administrativa ou jurisdicional”.*

Na mesma linha também é o ensinamento de José Joaquim Gomes Canotilho, que realça a estreita ligação entre *segurança jurídica e proteção da confiança*, a ponto de exigir a criação de uma disciplina transitória em caso de mudança de regime jurídico que se esperava ser estável:

*“O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito. (§) Estes dois princípios - segurança jurídica*

e *proteção da confiança* - andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da *proteção da confiança* como um subprincípio ou como uma dimensão específica da *segurança jurídica*.”<sup>28</sup>

*“No plano do direito constitucional, o princípio da proteção da confiança justificará que o Tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando se era ou não necessária e indispensável uma disciplina transitória, ou se esta regulou, de forma justa, adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos - posições, relações, situações - anteriores e subsistentes no momento de sua entrada em vigor.”<sup>29</sup>*

*“Embora não haja um paralelismo entre sentença judicial, força de caso julgado e acto administrativo, força de caso decidido (Bestandkraft), entende-se que o acto administrativo goza de uma tendencial imutabilidade que se traduz: (1) na autovinculação da administração (Sellstbindung) na qualidade de autora do acto e como consequência da obrigatoriedade do acto; (2) na tendencial irrevogabilidade do acto administrativo a fim de salvaguardar os interesses dos particulares destinatários do acto (proteção da confiança e da segurança)”<sup>30</sup>.*

A *segurança jurídica* (artigo 5º, *caput* e XXXVI, da Constituição da República) tem incidência mais acentuada no caso sob exame também porque os atos da União interferem em um planejamento do Estado do Rio de Janeiro que é imposto pela própria Constituição da República<sup>31</sup>, v.g. em seus artigos 165 e 174. Na lição de Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco:

*“O direito, por natureza, deve existir para disciplinar o futuro,*

<sup>28</sup> Direito constitucional e teoria da constituição, cit., p. 257 (grifou-se).

<sup>29</sup> Ob. cit., p. 263 (grifou-se).

<sup>30</sup> Ob. cit., p. 265 - grifou-se.

<sup>31</sup> Pietro Perlingeri destaca que: “A impossibilidade de se propor uma noção de autonomia baseada exclusivamente sobre o privado emerge ainda mais quando a regulamentação dos interesses seja fruto não de um acordo entre um particular e um ente público, mas do encontro de vontades de entes públicos, às vezes expressamente previsto pela lei no intento de estimular uma profícua coordenação das suas atividades institucionais. (...) Portanto, os instrumentos (e as relativas disciplinas) oferecidos pelo *ius civile*, utilizados também e cada vez mais pelos entes públicos, adquiriram a fisionomia de instrumentos (e de disciplina) de direito comum, visto como patrimônio de experiência desvinculado da rígida dicotomia direito privado - direito público.” *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad.: Maria Cristina De Cicco - Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 337.

<sup>27</sup> A estabilidade dos atos administrativos e a segurança jurídica, *boa-fé e confiança legítima ante os atos estatais*. In *Grandes temas de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 174-177 (grifou-se).

jamais o passado, não sendo razoável entender que normas construídas *a posteriori* possam dar definições e consequências novas a eventos já ocorridos no mundo fenomênico”<sup>32,33</sup>.

Luís Roberto Barroso, ao indicar a segurança jurídica, ao lado da justiça, como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito<sup>34</sup>, em lição que se relaciona intensamente com as considerações aqui expandidas, arremata:

A expressão segurança jurídica passou a designar um conjunto abrangente de ideias e conteúdos, que incluem: 1. A existência de instituições estatais dotadas de poder e garantias, assim como sujeitas ao princípio da legalidade; 2. A confiança nos atos do Poder Público, que deverão reger-se pela boa-fé e pela razoabilidade; 3. A estabilidade das relações jurídicas, manifestada na durabilidade das normas, na anterioridade das leis em relação aos fatos sobre os quais incidem e na conservação dos direitos em face da lei nova; 4. A previsibilidade dos comportamentos, tanto os que devem ser seguidos como os que devem ser suportados. (...)”<sup>35</sup>

E a proteção da confiança, derivada da segurança jurídica, hipertrofia-se no caso sob exame porque incidente numa relação jurídica de direito público, entre entes que devem atuar na promoção do bem comum, exemplarmente, o que envolve interesses públicos indisponíveis, *não se podendo supor que posições jurídicas desvantajosas sejam expressão de uma autonomia privada egocêntrica, inexistente nessa relação.*

Observando o caso examinado, nota-se uma importante peculiaridade: o caráter *bifronte* nos atos da União com relação ao refinanciamento da dívida do Estado do Rio de Janeiro e à cessão de parte dos valores devidos a título de *royalties* e participações especiais: *a União age como Estado administrador e legislador ao mesmo tempo.*

<sup>32</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*, versão ebook. 7a Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 499.

<sup>33</sup> Para CANOTILHO, a vedação da irretroatividade da lei constitui projeção do princípio da segurança jurídica: “O princípio geral da segurança jurídica em sentido amplo (abrangendo, pois, a ideia de proteção da confiança) pode formular-se do seguinte modo: o indivíduo tem do direito poder confiar em que aos seus actos ou às decisões públicas incidentes sobre os seus direitos, posições ou relações jurídicas alicerçadas em normas jurídicas vigentes e válidas por esses actos jurídicos deixado pelas autoridades com base nessas normas se ligam os efeitos jurídicos previstos e prescritos no ordenamento jurídico. As refrações mais importantes do princípio da segurança jurídica são as seguintes: (1) relativamente a actos normativos - proibição de normas retroactivas restritivas de direitos ou interesses juridicamente protegidos”. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

<sup>34</sup> O autor sustenta que: “As teorias democráticas acerca da origem e justificação do Estado, de base contratualista, assentam-se sobre uma cláusula comutativa: recebe-se em segurança aquilo que se concede em liberdade”. BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional* - Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 132.

<sup>35</sup> BARROSO, Luís Roberto. *Temas de direito constitucional* - Tomo III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p. 133.

Nesse contexto, como visto acima, os termos do pacto firmado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro revelam-se complexos e envolvem a conjugação dos seguintes elementos, que não podem ser considerados isoladamente:

- a) proporção da partilha dos *royalties* e participações especiais;
- b) submissão do Estado do Rio de Janeiro às diretrizes impostas pela União sobre ajuste fiscal;
- c) reconhecimento pela União da delicada situação econômico-financeira do Estado do Rio de Janeiro;
- d) reconhecimento pela União de que essa delicada situação carecia da pactuação de um verdadeiro plano de recuperação econômico-financeira, que, como todo plano dessa natureza, demanda tempo para que a recuperação se materialize;
- e) exigência da União de cessão pelo Estado do Rio de Janeiro de parte do valor a que faz jus pela partilha de *royalties* e participações especiais como contrapartida para o refinanciamento da dívida pública do Estado;
- f) pactuação entre a União e o Estado do Rio de Janeiro de que a cessão de parte do valor a que faz jus a título de *royalties* e participações especiais se daria ao longo de mais de 20 (vinte) anos;
- g) reconhecimento de que o valor dos *royalties* e participações especiais representa a mais expressiva parcela da receita do Estado do Rio de Janeiro, a ponto de sua brusca diminuição acarretar a ruína do Estado; e
- h) reconhecimento de que a brusca diminuição do valor percebido a título de *royalties* e participações especiais, por parte da União, implicará direta e imediatamente a impossibilidade de o Estado do Rio de Janeiro cumprir sua prestação de amortizar a dívida contraída perante a União.

Diante do caráter *bifronte* dos atos da União nesse contexto fático, a mudança na proporção de partilha dos *royalties* e participações especiais importa a violação dos deveres de proteção e de lealdade, derivados da boa-fé objetiva. E a boa-fé objetiva - além de comportar a tutela da confiança e, pois, relacionar-se à segurança jurídica - mostra-se exigível da União no exercício de todas as suas funções: administrativa, legislativa e jurisdicional, como visto *supra*.

Logo, no pacto nacional entre entes federativos produtores e não-produtores de petróleo, e em seus desdobramentos mais evidentes no caso concreto, que são o refinanciamento da dívida do Estado do Rio de Janeiro pela União, a cessão de parte

dos valores de *royalties* e participações especiais a que o Estado do Rio de Janeiro faz jus à União e a proporção da partilha dos *royalties* e participações especiais entre os entes da federação, a *União está inteiramente sujeita aos deveres jurídicos decorrentes da boa-fé objetiva*.

Como se sabe, as relações jurídicas são caracterizadas por seu caráter complexo, sendo integradas não apenas pelas prestações pactuadas, que constituem o dever principal, mas, também, pelos deveres chamados acessórios, anexos ou secundários, que decorrem da boa-fé objetiva. Para Pietro Perlingieri:

“Indagar se um comportamento é contrário à boa-fé ou à lealdade (...) significa individuar os princípios (e os correspondentes valores) em concurso e as ulteriores regras legislativas vigentes em relação à hipótese a decidir; significa desenvolver aspectos implícitos na normativa (...) e sintetizá-los na elaboração da regra do caso concreto.”<sup>36</sup>

Muito embora o tema dos deveres da boa-fé objetiva escape à catalogação rigorosa em número fechado, a sistematização comumente aceita dos deveres anexos é proposta por António Manuel da Rocha e Menezes Cordeiro, que os classifica em três categorias: deveres de proteção, deveres de esclarecimento e deveres de lealdade.<sup>37</sup>

Por força dos deveres anexos de proteção “*considera-se que as partes, enquanto perdure um fenómeno contratual, estão ligadas a evitar que, no âmbito desse fenómeno, sejam infligidos danos mútuos, nas suas pessoas ou nos seus patrimônios*”<sup>38</sup>.

Quanto aos deveres anexos de esclarecimento, as partes devem “*informarem-se mutuamente de todos os aspectos atinentes ao vínculo, de ocorrências que, com ele, tenham certa relação e, ainda, de todos os efeitos que, da execução contratual, possam advir*”<sup>39</sup>.

E, levando em consideração os deveres anexos de lealdade, se “*obrigam as partes a, na pendência contratual, absterem-se de comportamentos que possam falsear o objectivo do negócio ou desequilibrar o jogo das prestações por elas consignado. Com esse mesmo sentido, podem ainda surgir deveres de actuação positiva*”<sup>40</sup>.

No caso sob exame, a mudança brusca e radical da proporção de partilha dos *royalties* e participações especiais entre os entes federados, por obra da União, infligirá danos ao Estado do Rio de Janeiro em dupla ordem: a primeira, ao diminuir suas receitas futuras (produzindo danos equiparáveis aos lucros cessantes) e a segunda ao tornar excessivamente onerosa a obrigação de o Estado pagar as prestações do contrato de refinanciamento firmado com a própria União, gerando o iminente risco de

<sup>36</sup> *O direito civil na legalidade constitucional*. Trad.: Maria Cristina De Cicco - Rio de Janeiro; Renovar, 2008, p. 240.

<sup>37</sup> *Da boa-fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2013, p. 604. No Brasil, é feita a produção bibliográfica no assunto boa-fé objetiva, valendo destacar, por todos, MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado: sistema e tópica no processo obrigacional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

<sup>38</sup> Ob. cit., p. 604.

<sup>39</sup> Ob. cit., p. 605.

<sup>40</sup> Ob. Cit., p. 606.

seu colapso financeiro com o sequestro extrajudicial das principais receitas do Estado pela União.

Desse modo, facilmente se percebe que a mudança brusca e radical da proporção de partilha dos *royalties* e participações especiais entre os entes federados, por obra da União, importará em violação dos deveres anexos de proteção e de lealdade, donde se pode concluir que essa conduta macula igualmente a tutela da confiança e a segurança jurídica. Diante da gravidade dos vícios que apresenta, e de sua invalidade evidente, não pode produzir efeitos, merecendo ser declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.

Há mais. Como se sabe, a boa-fé objetiva, na tríplice acepção que se reconhece às suas funções, também impõe limites ao exercício de direitos. A prática de conduta contrária à boa-fé pode importar, inclusive, abuso de direito, merecendo, nesse caso, ser afastada.

Transportando essa mesma ordem de ideias para o caso presente, observa-se que o exercício do poder de legislar da União não pode ser exercido de modo abusivo, sob pena de restar caracterizada sua invalidade e consequente nulidade.

Como a base da boa-fé objetiva é a proteção de confiança, as expressões do abuso de direito relacionadas à violação da boa-fé objetiva estão relacionadas a hipóteses em que o exercício do direito frustra legítimas expectativas. Esse é o caso da proibição de *venire contra factum proprium*. Como ensina António Manuel da Rocha e Menezes Cordeiro, “*venire contra factum proprium* postula dois comportamentos da mesma pessoa, lícitos em si e diferidos no tempo. O primeiro - o *factum proprium* - é, porém, contrariado pelo segundo”<sup>41</sup>.

Caso se considerasse aprioristicamente serem lícitas as proporções de partilha dos *royalties* e participações especiais tanto anterior quanto posterior à Lei nº 12.734, de 2012 (o que se concebe por exercício de argumentação, pois, como antes demonstrado, a Lei nº 12.734, de 2012 estabelece um modelo de partilha contrário ao artigo 20, §1º da Constituição da República), ainda assim se chegaria à conclusão de que a Lei nº 12.734, de 2012 é ilícita no caso concreto.

Como se demonstrou acima, a União deu diversos sinais de que manteria pelos próximos trinta anos o tradicional regime de partilha dos *royalties* e participações especiais: celebrou contratos e editou leis que supõem a manutenção do mesmo estado de coisas por todo o período de refinanciamento da dívida pública dos Estados, o que inclui o regime de partilha dos *royalties* e participações especiais especialmente com relação ao Estado do Rio de Janeiro, dada a cessão, por décadas, de partes dos valores desses *royalties* exigida pela União em seu favor.

Gerando no Estado do Rio de Janeiro a legítima expectativa de que esse regime de partilha seria mantido, não pode a União promover pela Lei nº 12.734, de 2012, novo regime de partilha que frustrasse essas legítimas expectativas, sem incorrer em

<sup>41</sup> Ob. cit., p. 745. Sobre a proibição do comportamento contraditório no Brasil, v., por todos, SCHEIBER, Anderson. *A proibição do comportamento contraditório*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

nítido abuso de direito, ou, em outros termos, em nítido abuso do poder de legislar.

Percebe-se que a gravidade da situação põe em jogo os próprios termos do pacto constituinte, porque o refinanciamento da dívida dos Estados não é um contrato isolado na vida federativa: antes, é expressão do ajuste fiscal dos Estados seguindo as diretrizes da União, política que, depois da celebração dos contratos e da edição das leis examinadas, e na linha do Programa Nacional de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, culminou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Dáí porque se conclui que, mesmo que se considerasse lícito, em si, o regime de partilha da Lei nº 12.734, de 2012, ele seria, no contexto, ilícito, o que impõe o reconhecimento de sua inconstitucionalidade<sup>42</sup>.

Logo, respondendo objetivamente ao segundo item da consulta (o exame da violação desses primados à luz do Contrato de Refinanciamento de Dívidas celebrado entre o Estado do Rio de Janeiro e a União - Contrato nº 004/99-STN/COAFI - Processo 17944.001007/97-15), conclui-se que a aplicação da Lei nº 12.734, de 2012, antes de exauridos os efeitos desse contrato, viola a boa-fé objetiva e, por corolário, o princípio da proteção da confiança, havendo, ainda, no caso concreto, violação da segurança jurídica.

### 3. Conclusão

Por todo o exposto, pode-se dizer que (i) a aplicação imediata da Lei nº 12.734/2012 viola, estrutural e funcionalmente, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, que constituem projeções da segurança jurídica e (ii) que a aplicação da Lei nº 12.734/2012, antes de exauridos os efeitos do Contrato de Refinanciamento da dívida pública do Estado do Rio de Janeiro com a União, viola a boa-fé objetiva e, por corolário, o princípio da proteção da confiança, havendo, ainda, no caso concreto, violação da segurança jurídica, o que lhe confere a pecha da inconstitucionalidade, de modo que sua manutenção no ordenamento jurídico brasileiro dependeria da retenção dos seus efeitos para não atingir as concessões licitadas e para protrair o início de sua aplicação para depois do encerramento do Contrato de Refinanciamento, em um exercício de interpretação conforme a Constituição.

É o parecer.

Rio de Janeiro, 14 de agosto de 2014.

**CARLOS EDISON DO REGO MONTEIRO FILHO**

Procurador do Estado

<sup>42</sup> A União, não importa por obra de qual se seus Poderes, não se pode comportar como a Dama da famosíssima ópera de Giuseppe Verdi, da qual se dizia *“La Donna è mobile/qual piuma al vento/muta d’accento/e di pensiero”*.