

## D O U T R I N A

# O PETRÓLEO DA PLATAFORMA CONTINENTAL: FONTE DE RECURSOS FINANCEIROS PARA OS ESTADOS-MEMBROS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS

SANSÃO JOSÉ LOUREIRO

Professor Adjunto — Docente Livre de Direito Constitucional da Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná.

Discute a exploração de petróleo na plataforma continental. Trata de como são repartidas as rendas decorrentes dessa produção, entre a União, os Estados-Membros e os Municípios segundo a Constituição Brasileira de 1988. Considera a questão apenas em função de Estados Federais, cuidando dos bens pertencentes às suas pessoas jurídicas de direito público, para determinar a pretensão proporcional de cada uma delas no produto gerado pela atividade econômica em pauta. Apresenta, em notas, leis, decretos, decisões judiciais e pareceres referentes ao tema. Defende a intervenção do Estado no domínio econômico sob a forma de monopólio em determinadas atividades, como v.g., em assunto de petróleo, atuando através de empresas públicas ou de sociedades de economia mista. Apoia a tese de que a União não deve repartir esses créditos com outras pessoas de direito público, ou seja, não segue o pensamento expresso na disposição da Constituição Brasileira que ordena tal repartição.

## 1 INTRODUÇÃO

A lei que criou a Petróleo Brasileiro S.A. — PETROBRÁS — (Lei n.º 2004, de 03 de outubro de 1953), sob a forma de sociedade de economia mista, sofreu algumas alterações pos-

teriores, tendo determinado desde o início uma indenização aos Estados-Membros e Municípios resultante da extração de petróleo em suas áreas jurisdicionais<sup>(1)</sup>. O avanço tecnológico atual, permitindo a extração de petróleo na plataforma continental, ensejou ao legislador novas definições no setor. Normas em torno do chamado mar territorial e da plataforma continental ganharam incremento na segunda metade do Século XX, suscitando importantes questões político-jurídicas de ordem interna e de ordem internacional.

Delimitando o tema, uma vez que não será tratado senão referencialmente o mar territorial, a zona econômica exclusiva, o alto-mar e o fundo dos oceanos, esta exposição focalizará o Estado Federal Brasileiro, presente desde logo o fato de que a plataforma continental e o mar territorial passaram a figurar no rol dos bens da União na Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e sua Emenda n.º 1<sup>(2)</sup>. Segundo o art. 20 da Constituição Brasileira de 1988 figuram entre os bens da União: o mar territorial; os terrenos de marinha e os seus acréscidos e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva<sup>(3)</sup>.

Tratando-se de tema de grande abrangência, o presente trabalho não poderá percorrer todos os seus meandros. O próprio direito comparado será utilizado com cautela pela dificuldade de consulta a fontes atualizadas. Serão examinados alguns Estados federais produtores de petróleo com possibilidades extrativas em suas plataformas continentais, sendo aleatória a escolha dos exemplos. A Nigéria, para ilustrar, oferece vasto campo de indagação sobre o tema mas é difícil obter-se material informativo a respeito da economia petrolífera do jovem estado federal. O que não significa inexistência deste material, e, sim dificuldade de acesso às fontes de consulta. Reinforçando o que acaba de ser afirmado a respeito de pesquisa acadêmica é de se salientar que a excelente publicação **Modern Law and Society**, traz, periodicamente, um resumo em inglês de livros em alemão sobre variados assuntos de Direito e ciências afins. Nesta revista tem-se a informação de que Hans Hartung escreveu um livro com o título **Verfahren zur Nutzung erschöpfbarer Resourcen: Das Beispiel der Versteigerung von Offshore — Förderrechten in den USA** (TüBingen: Verlag, 1986.

172 p.). Ou, em inglês, **Processes for the use of Depletable Resources**: the example of the auctioning of the Offshore Drilling Rights in the USA. Como consultá-lo? Superando-se o primeiro obstáculo do idioma, pode-se encalhar no segundo: a aquisição de livros:

As transcrições e notas têm como finalidade facilitar estudos posteriores ao que agora deve ser considerado como introdução ao assunto e também a de auxiliar a elaboração de raciocínio porventura não coincidente com o deste artigo.

## 2 FEDERALISMO

Os autores divergem quanto à caracterização precisa do Estado Federal, sendo acordes, entretanto, que cada entidade deste tipo deva ser examinada em suas singularidades existenciais. Michel MOUSKHÉLY advertiu na introdução de sua **Tecria jurídica del Estado Federal** (p. 7 da tradução espanhola de 1931) que “pode-se afirmar sem exagero que nenhum problema de direito público tem dado lugar a tantas discussões e controvérsias quanto este” e definiu o Estado Federal (p. 319) como sendo “aquele que se caracteriza por uma descentralização de forma especial e de grau mais elevado; que se compõem de coletividades membros dominadas por ele, mas que possuem autonomia constitucional e participam na formação da vontade federal, distinguindo-se deste modo de todas as demais coletividades públicas inferiores<sup>(4)</sup>.

A interessante formulação de Hans Kelsen foi assim explicitada: “a estrutura do Estado Federal se caracteriza pela existência de três ordenamentos jurídicos: a) a constituição total, que abrange a um tempo só a Constituição do **Bund** (União) e os princípios fundamentais das Constituições dos Estados Membros; b) a ordem jurídica da União, que se acha formada pelas normas jurídicas atuantes dentro do domínio de sua competência, competência essa que lhe é comunicada diretamente pela Constituição; c) a ordem jurídica de cada Estado-Membro, que se acha formada por suas Constituições próprias, traçadas dentro dos limites de sua própria competência. Daí essa conclusão revolucionária de Kelsen... “a

bem dizer a verdade, nem o Estado Central, nem os Estados Membros são soberanos, e, se a soberania pode corresponder efetivamente a uma ordem, será com toda segurança à da comunidade total, que se acha constituída pela Constituição total" (5).

Examine-se agora, o que a descentralização proporciona à autonomia do Estado-membro, o que quer que essa autonomia possa significar em termos reais. Esse associado que a grande maioria dos autores quer autônomo, e, não soberano, teria entre outros direitos, o da preservação de seu território nos limites traçados pelo pacto federal. Qual a precisa dimensão desse território? A história da Federação Brasileira comprova exceções à esta regra quando Estados-Membros perderam território sem prévia consulta. Alguns autores acreditam que, se são autônomos, podem até desaparecer, desde que permaneçam dois deles para que a federação não seja destruída. Independentemente da fixação de seus limites territoriais, os Estados-Membros têm discriminados pela Constituição Federal suas competências para o exercício da autonomia. A Lei Magna brasileira atribui ao Congresso Nacional competência para legislar sobre os limites do território nacional, espaço áereo e marítimo e bens do domínio da União (art. 48, V). Define os bens da União no art. 20, não olvidando os bens dos Estados no art. 26. À União importa zelar para que a todas as unidades autônomas sejam dadas condições iguais para a plena consecução de desenvolvimento econômico, político e social. Espancando dúvida quanto à isenção da União em relação às entidades estaduais e dessas em relação às municipais, o art. 19, III proíbe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios "criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si". O art. 20 citado, em seu primeiro parágrafo, traz a disposição que constitui a linha mestra das meditações em curso: "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 conti-

nternal, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração”<sup>(3)</sup>.

### 3 A PLATAFORMA CONTINENTAL COMO BEM DA UNIÃO FEDERAL

A noção de plataforma continental encontrou ampla aceitação no mundo jurídico após a proclamação do Presidente Truman, em setembro de 1945 (conforme a tradução espanhola dessa proclamação — nota 1); todavia, anteriormente a esta data houve uma série de manifestações doutrinárias, históricas e mesmo uma convencional, que se referiam direta ou indiretamente à plataforma<sup>(6)</sup>. “A do Brasil foi integrada ao território nacional pelo Decreto 28.840, de 8 de novembro de 1950, e foi um comunicado da Divisão Política do Ministério das Relações Exteriores (dezembro de 1950) que fixou o seu limite: “O conceito geográfico da paltaforma submarina resulta de modernas pesquisas geológicas que vieram demonstrar assentarem os continentes em base subemrsa, que se pode estender, além das águas territoriais, até sob o alto mar, baixando gradualmente em certa extensão, até uma linha calculada como estando entre 180 a 200 metros de profundidade, a partir da qual desce subitamente para as zonas de maior profundez dos mares”<sup>(6)</sup>.

A proclamação do Presidente Truman deu a tônica que seria seguida pelos estados mundiais, todos considerando os recursos naturais do subsolo e do leito marinho de suas plataformas continentais “como propriedade dos estados ribeirinhos, sujeitos às suas jurisdições e controles” (conforme nota 1 — transcrição em espanhol).

O mar territorial brasileiro, de 200 milhas segundo o Decreto-Lei 1098 de 1970, ainda em vigor, enquadrar-se-á às disposições do art. 20, V e VI da C.F. de 1988 e, se aprovado pelo Congresso Nacional, às diretrizes do projeto de lei enviado pelo Executivo para apreciação dos legisladores em 1990. Tudo em consonância com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, concluída em 10 de dezembro de 1982 em Montego Bay, na Jamaica<sup>(7)</sup>.

## 4. O DIREITO COMPARADO E O BRASIL

### 4.1 Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos, a questão do domínio sobre as terras submersas pelo mar, envolvendo grandes interesses financeiros, colocou em xeque o federalismo e o liberalismo econômico, sendo objeto de discussões doutrinárias no Congresso, no Judiciário, na imprensa e nos meios acadêmicos. Universidades patrocinaram estudos e simpósios, como por exemplo, a Tulane School of Law, de Nova Orleans, Luisiania (1956-57-58), promotora de conferências sobre problemas legais dos "terrenos de marinha" (conforme nota 2 e a observação feita logo abaixo), onde o Juiz Federal J. Skelly WRIGHT expôs a evolução do problema, primeiramente centrado no domínio dos terrenos de marinha por parte dos Estados Membros norte-americanos, desembocando na transferência desse domínio para a União, não só quanto às terras litorâneas sujeitas às marés, como também quanto a plataforma continental. Disse ele: "Desde aquele dia fatídico de 1937 em que o Secretário do Interior Harold L. Ickes reclamou para os Estados Unidos direitos superiores (paramount rights) aos ricos depósitos minerais na plataforma continental, morreu no país, de forma eloquente, um grande debate sobre o federalismo, que a história relembrará pelo nome de Controvérsia sobre o Petróleo nos Terrenos de Marinha" (Tidelands Oil Controversy)... Na verdade, os terrenos de marinha não estiveram envolvidos\*... A Suprema Corte, em 1845, no caso **Pollard's Lessee v. Hogan** decidiu que o domínio das terras de marinha, bem como o fundo dos lagos interiores e dos rios pertenciam aos Estados e que os únicos direitos que poderiam ser exercidos pelos Estados Unidos sobre tais águas surgiram na aplicação das cláusulas constitucionais de navegação (admiralty) e de comércio interestadual. Esse princípio do domínio das "tidelands", do fundo dos lagos interiores e dos rios foi reconhecido e reafirmado nos casos **Califórnia, Luisiana e Texas**. Entretanto, "terrenos de marinha" permanece a denominação dessa controvérsia, apesar de não envolver somente terrenos

\* A palavra "tidelands" engloba somente a faixa entre as marcas altas e baixas causadas pela vasão e cheia das marés (*Borax Consolidated Ltd. v. Los Angeles*, 296 US 10 - 1935).

de marinha mas até o domínio do território sob o mar. A extensão dessa faixa sob o mar tem sido fonte de contínua controvérsia mesmo depois da aprovação de legislações apropriadas e conhecidas como Submerged Lands Act e Outer Continental Shelf Act<sup>(8)</sup>.

Releva notar que nos Estados Unidos a exploração de petróleo não é monopólio estatal e, além da tributação, existe o pagamento de “royalties” à União, uma vez que esta detém o domínio eminentíssimo sobre a plataforma continental. Feitas as contas, o liberalismo econômico, nesse ponto, ficou impregnado de forte coloração socializante, episódio em que não faltou a colaboração do Poder Judiciário quando este desbaratou o monopólio das grandes companhias petrolíferas particulares<sup>(9)</sup>. O que estava quase que inteiramente sob a égide do Direito Privado, pertence agora mais à área do Direito Constitucional e do Direito Administrativo.

Em síntese: nos casos **United States v. California** (332 US 19-36 — 1947), **United States v. Louisiana** (339 US 699-704 — 1950) e **United States v. Texas** (339 US 707-718 — 1950), na ausência de norma constitucional expressa, o Governo Federal norte-americano disputou com os Estados-Membros o domínio do subsolo e dos minerais da plataforma continental e, nas sustentações de seus direitos, os contendores deram grande ênfase ao Direito Internacional Público, trazendo também à colação o Direito Romano. Cada caso foi considerado em seus aspectos singulares, pois, devido à formação territorial dos Estados Unidos, nem todos os membros ingressaram na Federação da mesma forma. Considerando-se soberanos por ocasião da Independência (1776) e ainda durante a Confederação (1777-1787), os Estados-Membros cederam a soberania à União, determinando a Décima Emenda que os poderes remanescentes seriam reservados a esses Estados ou ao povo. A Califórnia foi conquistada ao México. O Texas, enquanto república independente, pessoa jurídica de direito público, exerceu soberania, ingressando na federação nas mesmas condições dos membros originários (1845)<sup>(10)</sup>.

Chamado a dar parecer, Hans KELSEN, a 9 de março de 1950, opinou em favor do Texas, em longa argumentação da qual extraiu-se: “Na medida em que a opinião da Suprema Corte

em *United States v California* indica que os estados originais não adquiriram supremacia territorial ou soberania sobre a faixa marítima adjacente a seus territórios interiores e a propriedade do solo sob as águas desta faixa, ou que a União adquiriu direitos exclusivos de exploração dos recursos deste solo como consequência de sua soberania externa, a decisão da Suprema Corte não tem base, seja no Direito Internacional, seja no Direito Federal ou Estadual" (**The Legal Status of the Soil Beneath the Water of the Maritime Belt of the State of Texas** — cujo sumário da argumentação vai transscrito na nota n.º 3, no original em inglês) <sup>(11)</sup>. A Suprema Corte não só se julgou originalmente competente para o julgamento, como decidiu a questão em favor da União, em frontal oposição ao Mestre de Viena e de outros notáveis juristas que opinaram a respeito (a introdução do acórdão de *United States v. Texas* figura na nota n.º 4).

Em 1975, por unanimidade, a Suprema Corte (*United States v. State of Maine et al* — 17 de março de 1975) pôs um ponto final nas pretensões de treze Estados-Membros, decidindo que o leito e o subsolo da plataforma continental pertencem aos Estados Unidos e que "o controle da exploração das jazidas petrolíferas situadas a mais de três milhas da costa oriental dos Estados Unidos foi atribuído ao Governo Federal e não aos Estados ribeirinhos do Oceano Atlântico" <sup>(12)</sup>.

#### 4.2 Canadá

Criada em 1867 pelo British North America Act do Parlamento Britânico, a Federação Canadense oferece ao estudioso interessantíssimo campo de pesquisa, a exigir, em preliminar, um conhecimento histórico sobre a formação do Domínio. Esta preliminar, fugindo à finalidade deste trabalho, situa apenas a questão dos poderes concorrentes entre a União e as Províncias. Também nesse país a plataforma continental foi objeto de reivindicação de domínio por parte das Províncias. Elucida o Prof. Albert S. ABEL, da Faculdade de Direito da Universidade de Toronto: "... A Suprema Corte do Canadá decidiu em **Re Offshore Mineral Rights of British Columbia** (1967) S.C.R. 792, 65 D.L.R. (2d) 353, no que diz respeito à

disputa entre o Canadá e a Colúmbia Britânica, que é o primeiro que tem a propriedade do leito do mar territorial adjacente a Colúmbia Britânica e o direito de explorar e de utilizar os minerais e outros recursos naturais dela, bem como tendo atribuição sobre o setor; e, além disso, o mesmo resultado deve ser reconhecido no que diz respeito à plataforma continental além da área do mar territorial”<sup>(13)</sup> (transcrição de um trecho maior, no original, na nota n.º 5, onde poder-se-á observar as variantes que a citação sugere. Por exemplo: a distinção entre leito do mar territorial adjacente e plataforma continental além da área do mar territorial).

#### 4.3 México

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental” diz o longo artigo 27 da Constituição Mexicana, definida esta plataforma juntamente com as ilhas oceânicas (arts. 42 e 48) como parte do território do México<sup>(14)</sup>. Um decreto de 1949 incorporou à estatal PEMEX — Petróleos Mexicanos — “o subsolo dos terrenos cobertos pelas águas territoriais do Golfo do México e outras também especificadas”<sup>(15)</sup>.

Não foi possível encontrar notícias do pagamento de indenizações ao Estados-Membros mexicanos em função da exploração do petróleo, quer em terra, quer no mar.

#### 4.4 Venezuela e Argentina

Grandes companhias de petróleo, dos Estados Unidos e da Europa, aproveitaram-se de longa ditadura local para a exploração do petróleo venezuelano, obtendo, no período de 1914 a 1935 concessões e isenções que marcaram um terrível grau de corrupção, beneficiando particulares e prejudicando a Nação. Legislação local, a partir de 1920, regulou a matéria relativa a hidrocarbonetos e as relações trabalhistas do setor, protegendo, gradativamente, ao sabor dos acontecimentos políticos, os interesses da Venezuela. Em matéria econômica, passou do princípio alcunhado de 50-50 (fifty-fifty), metade para o Estado/metade para as companhias (até 1958), para o de 60-40,

portanto, a maior parte para o Estado, de 1958 em diante. A Estatal Corporation Venezolana del Petróleo foi criada em 1960. Em nível internacional, os esforços feitos pela Venezuela em 1958/59 para proteger os preços do óleo cru prepararam o caminho para a criação, em 14 de setembro de 1960, da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em cooperação com quatro países do Oriente Médio (<sup>16</sup>).

Através dos Yacimientos Petrolíferos Fiscales a Argentina exerce o monopólio estatal do petróleo.

Não se dispõe de informação quanto ao pagamento de indenização por esses dois Estados Federais às unidades membros em decorrência da exploração de petróleo, mas, julga-se que as reivindicações locais não devem ser diferentes de suas congêneres.

#### 4.5 Nigéria

A Constituição da Nigéria de 1979, no art. 16, formula os objetivos da Nação, com este início: "controle da economia nacional de tal maneira a assegurar o máximo bem-estar, liberdade e felicidade de cada cidadão, tendo como base a justiça social e a igualdade de 'status' e de oportunidade". O comentarista define essa economia como mista, na qual o setor público exerce um preponderante papel. O sistema tributário prevê uma "Federation Account" e uma "State Joint Government Account" (art. 149 e incisos) dizendo a Carta Magna como deverá ser feita a alocação de recursos entre os governos, federal, dos Estados e Municípios.

Para não se cometer enganos na tradução, leia-se o comentarista no original (p. 149): "In the Allocation of Revenue (Federation Account etc) Act 1981, the Federal Government 35 per cent to the States and 10 per cent to the Local governments. That the 35 per cent given to the states shall be allocated on the basis of that 30.5 per cent shall be divided amongst all the states and 3.5 per cent on the basis of derivation. The principle of derivation is based on the idea that a proportion of the taxes collected by the Federal Government throughout the country shall be returned to that state in ac-

cordance with what each state has contributed to the Federal revenue. Of the 3.5 per cent to be divided on the basis of derivation 2 per cent shall be paid directly to the States concerned in direct proportion to the value of minerals extracted from the territory of the State. The balance of the 1.5 per cent shall be paid to a fund to be administered by the Federal government for the development of the mineral-producing areas in Nigeria (sem grifo no original) (17). E mais não se pode dizer.

#### 4.6 Brasil

O Brasil poderia passar pelos percalços verificados em outros países porém cortou cerce os obstáculos delineando os pontos básicos da questão em termos constitucionais. O monopólio estatal do petróleo, antes instituído por lei ordinária, foi levado à categoria de norma constitucional a partir de 1967, dispondo a Constituição vigente (de 5 de outubro de 1988) no art. 177: "Constituem monopólio da União — I — a pesquisa e lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos..." Conforme também o art. 20, § 1.º da Constituição Federal de 1988. (3).

##### 4.6.1 Petróleo e indenização aos Estados-Membros brasileiros

Quando da discussão do projeto que instituiu a Petrobrás, os grupos de pressão se mantiveram ativos e com o auxílio de algumas bancadas mais aguerridas no Congresso Nacional conseguiram fosse incluída na lei a determinação de pagamento de indenizações aos Estados-Membros pela extração de petróleo encontrado nos respectivos territórios. Com o início da extração do mineral da plataforma continental, reivindicaram e conseguiram os Estados e Municípios diretamente interessados, legislação que possibilitou o recebimento de indenizações a exemplo do petróleo extraído em terra firme. Um primeiro projeto, sob a Constituição de 1967/1 já havia sido vetado pelo Executivo e a discordância presidencial mereceu editorial crítico de um jornal carioca de circulação nacional: "De resto, também faltou uma atitude do Executivo correspon-

dente à atenção que o Congresso merecia, pois a lei dos ‘royalties’ transitou em clima de apoio maciço e supra partidário, **sem sofrer, inclusive, ressalvas de constitucionalidade nas Comissões Técnicas**” (sem grifo no original). O Senador Nelson CARNEIRO, de representação do Estado do Rio de Janeiro, rogou aos congressistas que rejeitassem o veto, com argumentos que, ao tempo, pareceram criticáveis, como criticável foi, do ponto de vista do federalismo, o apoio que recebeu, na matéria, de outros senadores. Disse ele: Por que continuar então punindo esses Estados e Municípios com uma situação esdrúxula? É porque não será possível distinguir onde acaba o direito do Estado e do Município a receber ‘royalties’, porque isso ocorre no seu território e, um metro depois, na orla marítima, já não tem esse direito, quando nós, durante muitos anos, sustentamos as duzentas milhas marítimas e, ainda hoje, lutamos para preservar a nossa costa da invasão dos pesqueiros estrangeiros. Todos os estudiosos do Direito Internacional sustentam que a plataforma continental é parte da soberania nacional, **pois também os Estados e os Municípios têm a sua plataforma e nessa plataforma é que está sendo extraído o óleo** (sem grifo no original) (<sup>18</sup>).

Relatando no Senado Federal o seu parecer dado na Comissão de Municípios, Jutahy MAGALHÃES afirmou que “... aqui está a analogia — se a Lei 2004/53 assegura o princípio da indenização sobre a exploração petrolífera realizada no continente, o mesmo princípio deverá ser estendido e assegurado quanto à exploração da plataforma continental. Nem haveria de prevalecer o argumento de que a plataforma continental se inclui, nos termos do item II do art. 4º da Constituição, entre os bens da União, pois nos demais arrolados no referido artigo igualmente como bens da União, dá-se a exploração petrolífera, onde se assegura o princípio indenizatório a Estados, Territórios e Municípios. Portanto, é perfeitamente lógico que o princípio deva prevalecer, por extensão analógica, no caso da plataforma continental” (<sup>19</sup>).

Outra razão para se recriminar o veto foi a de que este não terá nenhum valor jurídico pois “royalty” não é tributo, portanto, o projeto não poderia ser de iniciativa reservada do Executivo.

Manifestou-se a Ordem dos Advogados do Brasil — Seção do Rio de Janeiro — com subsídios e informações em um trabalho pragmático, que se baseia, realisticamente, na “preponderância dos aspectos políticos de que se reveste o embate, e que é feito com vistas à consecução de um resultado igualmente político, que será a derrubada do veto pelo Congresso Nacional”<sup>(20)</sup>. As afirmativas abaixo também são encontradas no parecer.

“... a inconstitucionalidade não é argumento de interesse público, é matéria técnica que não comporta tergiversação: existe ou não existe. Nem é tema para longos debates, mas sim para o estudo mais aprofundado, nos gabinetes dos juristas das comissões especializadas do parlamento. Tão pouco é a inconstitucionalidade matéria em que caiba a última palavra ao Presidente da República. Salvo em caso de erro clamoroso, que justificaria a rejeição imediata do projeto, entende-se que é assunto para a decisão final do Congresso ou do Supremo Tribunal Federal, e, nesse último caso, somente após a conversão do projeto em lei, com a rejeição do veto”<sup>(20)</sup>.

“A argüição de inconstitucionalidade da lei que modificaria o art. 27 da Lei da Petrobrás, estendendo a obrigação que tem aquela empresa de pagar indenização de 5% aos Estados e Municípios confrontantes das lavras situadas na plataforma continental, implica automaticamente na argüição de inconstitucionalidade da Lei da Petrobrás vigente desde 1953”.

## 6 CONCLUSÃO

A questão ora examinada pretendeu demonstrar que os interesses regionais se sobrepõem aos interesses nacionais no momento de repartição de riquezas e conseguem abrigo confortável até na Carta Magna como é o caso do art. 20, § 1º da Constituição de 1988. É verdade que, fortalecidos os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios, não se tem dúvida de que serão derrotados aqueles que vaticinam o desaparecimento do Estado Federal. Daí a obrigação de combater-se os desvios perigosos, os precedentes cavilosos e os emocionalismos políticos. Acredita-se que o desenvolvimento da Federação deva ser orgânico, repartindo-se com racionalidade

aquilo que possa contribuir para o geral, através do fortalecimento das partes componentes. Outra razão não tem o elogio feito ao art. 19, III da atual Constituição Brasileira, que não deveria encontrar exceções na própria Carta Magna.

Escreveu-se em outra oportunidade (na vigência da Constituição de 1967/1), quanto à Lei 7453 (conforme nota n.º 6) referente ao que se costumou chamar de pagamento de "royalties" do petróleo, a primeira crítica concerne ao seu aspecto político. A posição inicial do Executivo, de não concessão do benefício, em nada infringiu o espírito do monopólio estatal do petróleo. Pelo contrário: veio a comprovar pretender o Executivo a não descapitalização da empresa, pelo menos no momento atual. É ocasião de se pensar, também, na natureza jurídica da empresa através da qual a União exerce o monopólio da pesquisa e da lavra do petróleo. Sob a égide da Constituição Federal de 1946 foi politicamente conveniente a organização da Petrobrás sob a forma de sociedade de economia mista, a qual, com a maioria acionária pertencente à União, satisfez os reclamos dos defensores da intervenção do Estado do domínio econômico, permitindo entretanto, que parcela do capital pudesse estar em mãos de particulares, ainda que, inicialmente, por participação compulsória. Em 1991, o parecer é no sentido de que a sociedade deva ter característica de empresa pública, não sendo demais recordar que não existe lucro público para ser distribuído: deverá ser integralmente reinvestido e, em casos excepcionais, aplicado fora da empresa com racionalidade financeira.

Ora, se a Petrobrás representa o instrumento para a autosuficiência do Brasil em petróleo, o que pode significar em economia de divisas um adicional importe financeiro interno? Se este lhe for subtraído significará atraso irrecuperável na consecução de seu objetivo. A produção de 700 mil barris/dia (maio de 1991) não tira a diferença do consumo de 1,2 milhão de barris/dia. A dependência de importação em torno de 40% das necessidades do setor trás insegurança à economia do país pela incerteza dos fatos político-sociais do mundo. Os preços dos combustíveis e lubrificantes e dos derivados destinados destinados à indústria petroquímica, têm grande repercussão na questão inflacionária. Por que, então, não resolver definiti-

vamente o problema, e, sendo a União majoritária, em épocas de bonança, aí, sim, ceder aos mais necessitados uma parte dos lucros da empresa. Ou os empréstimos necessários, interna e externamente, são conseguidos com facilidade, com folga nos seus resgates?

E como ficam os Estados-Membros que não estão em relação à plataforma continental ou com a exploração desta, longe daquilo que pudesse ser considerado extensão de seus territórios? E o Distrito Federal? Os atuais beneficiários continuam a desprezar a enorme modificação trazida pelo art. 19, § 3º da Constituição Federal. Ao Superior Tribunal Federal, caberá deslindar oportunamente, por provocação dos prejudicados, esta questão que diz, de perto, com o federalismo brasileiro.

## NOTAS

NOTA 1 — PROCLAMA DEL PRESIDENTE TRUMAN (del 28 de septiembre de 1945 acerca de la política de los Estados Unidos e relación a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental)

Considerando que el Gobierno de los Estados Unidos de América, consciente de la necesidad mundial de nuevas fuentes de petróleo y otros minerales, juzga conveniente estimular los esfuerzos encaminados a descubrir y hacer disponibles nuevos suministros de estos recursos; y

Considerando que sus expertos en la materia opinan que tales recursos se encuentran bajo muchas partes de la plataforma continental, fuera de las costas de los Estados Unidos de América, y que su utilización es ya posible o lo será en fecha próxima gracias al progreso tecnológico moderno; y

Considerando que, en interés de su conservación y prudente utilización, se requiere una jurisdicción, reconocida acerca de estos recursos y su desarrollo; y

Considerando que, en opinión del Gobierno de Los Estados Unidos, el ejercicio de la jurisdicción sobre los recursos naturales de subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental para la nación contingua es justo y razonable, puesto que la efectividad de las medidas para utilizar o conservar estos recursos dependería de la cooperación y portación desde la costa, dado que es posible considerar la plataforma continental como una extensión de la masa de tierra de la nación costera y por lo mismo, de su propiedad natural, puesto que estos recursos frecuentemente forman una extensión hacia el mar del depósito que yace dentro del territorio, y puesto que la

propia protección obliga a la nación costera a sostener una constante vigilancia de las actividades fuera de sus costas, misma que, por su naturaleza, es necesaria para la utilización de estos recursos;

Yo, Harry S. Truman, Presidente de los Estados Unidos de América, proclamo en consecuencia, la siguiente política de los Estados Unidos de América en relación a los recursos naturales del subsuelo y el lecho marino de la plataforma continental.

Preocupado por la urgencia de conservar y utilizar prudentemente sus recursos naturales, el Gobierno de los Estados Unidos considera los recursos naturales del subseulo y el lecho marino de la plataforma continental debajo de la alta mar pero contiguos a las costas de los Estados Unidos como propiedad de los Estados Unidos, sujetos a su jurisdicción y control. En los casos en que la plataforma continental se extienda hasta las costas de otro Estado, o que se comparta con un Estado adyacente, el límite será determinado por los Estados Unidos y el Estado interesado, de acuerdo con principios de equidad. De esta manera, el carácter de alta mar de las aguas que están sobre la plataforma continental y el derecho a su libre e irrestricta navegación no se ven afectados en modo alguno.

NOTA 2 — Verbete extraído do **Bouvier's Law Dictionary** para comprovar que a tradução de "tideland" como terreno de marinha não é exata. (Usou-se a expressão em sentido aproximado)

TIDELANDS — Lands covered and uncovered by the flow and ebb of the tide. The United States may grant, for appropriate purposes, titles or rights in soil below high-water mark of tide waters. But they have never done so by general laws, and, unless in some case of international duty or public exigency, have acted upon the policy of leaving the administration and disposition of the sovereign rights in navigable waters, and in the soil under them, to the control of the states, respectively, when organized and admitted into the Union; Mann v. Land Co., 153 U.S. 273, 14 Sup. Ct. 820, 38 L.Ed. 714. See State Lands.

Those wholly subject to the tidal action of the waters of a bay, which overflow them at high tide. Sawyer v. Osterhaus, 212 Fed. 765.

The words "public lands", as used in legislation, mean such as are subject to sale or other disposal under general laws, and no tide lands: Newhall v Sauger, 92 U.S. 761, 23 L. Ed. 769; Doolan v. Carr, 125 U.S. 618, 8 Sup. Ct. 1228, 31 L. Ed. 844. Tide lands are not subject to the location of land

scrip under the act of 1872; Mann v. Land Co. 153 U.S. 273, 14 Sup. Ct. 820, 38 L. Ed. 714; Baer v Moran Bros. Co., U.S. 287, 14 Sup. Ct. 823, 38 L. Ed. 718.

NOTA 3 — UNITED STATES V. TEXAS (No. 13, original — argued March 28, 1950 — decid June 5, 1950 — 339 US — p. 707 e segs.)

- 1 In this suit, brought in this Court by the United States against the State of Texas under Art. III, § 2, Cl. 2 of the Constitution, held: The United States is entitled to a decree adjudging and declaring the paramount rights of the United States as against Texas in the area claimed by Texas which lies under Gulf of Mexico beyond the low-water mark on the coast of Texas and outside the inland waters, enjoining Texas and all persons claiming under it from continuing to trespass upon the area in violation of the rights of the United States, and requiring Texas to account to the United States for all money derived by it from the area after June 23, 1947. Pp. 709-720.
- 2 Even if Texas had both **dominium** and **imperium** in and over this marginal belt when she existed as an independent Republic, any claim that she may have had to the marginal sea was relinquished to the United States when Texas ceased to be an independent Nation and was admitted to the Union "on an equal footing with the existing States" pursuant to the Joint Resolution of March 1, 1845, 5 Stat. 797. Pp. 715-720.
  - a) The "equal footing" clause was designed not to wipe out economic diversities among the several States but to create parity as respects political standing and sovereignty. P. 716.
  - b) The "equal footing" clause negatives any implied, special limitation of any of the paramount powers of the United States in favor of a State. P. 717.
  - c) Although **dominium** and **imperium** are normally separable and separate, this is an instance where property interests are so subordinated to the rights of sovereignty as to follow sovereignty. P. 719.
  - d) If the property, whatever it may be, lies seaward of low-water mark, its use, disposition, management, and control involve national interests and national responsibilities, thereby giving rise to paramount national rights in it. United States v. California, 332 U.S. 19. P. 719.
  - e) The "equal footing" clause prevents extension of the sovereignty of a State into the domain of political and sovereign power of the United States from which the other States have been excluded, just as it prevents a contraction of sovereignty which would produce inequality among the States. Pp. 719-720.

- 3 That Texas in 1941 sought to extend its boundary to a line in the Gulf of Mexico 24 marine miles beyond the three-mile limit and asserted ownership of the bed within that area and in 1947 sought to extend the boundary to the outer edge of the continental shelf do not require a different result. *United States v. Louisiana*, ante, p. 699. P. 720.
- 4 The motions of Texas for an order to take depositions and for the appointment of a special master are denied, because there is no need to take evidence in this case. Pp. 715-720.
- 5 In ruling on a motion by the United States for leave to file the complaint in this case, 377 U.S. 902, and on a motion by Texas to dismiss the complaint for want of original jurisdiction, 338 U.S. 806, this Court, in effect, held that it had original jurisdiction under Art. III, § 2, Cl. 2 of the Constitution, even though Texas had not consented to be sued.

The case and the earlier proceedings herein are stated in the opinion at pp. 709-712. The conclusion that the United States is entitled to the relief prayed for is reported at p. 720.

Solicitor General Perlman argued the cause for the United States. With him on the brief were Attorney General McGrath, Assistant Attorney General Vanech, Arnold Raum, Oscar H. Davis, Robert E. Mulroney, Robert M. Vaughan, Frederick W. Smith and George S. Swarth.

Price Daniel, Attorney General of Texas, and J. Chrys Dougherty, Assistant Attorney General, argued the cause for the defendant. With them on the brief were Jesse P. Luton, Jr., Ki Bert Walton S. Roberts, Claude C. McMillan, Fidencio M. Guerra, and Mary K. Wall, Assistant Attorneys General and Roscoe Pound and Joseph Walter Bingham.

#### NOTA 4 — SUMMARY OF ARGUMENT

- 1 The thirteen original states acquired under general international law, through their revolutionary separation from England, territorial supremacy or sovereignty over the maritime belt adjacent to their inland territory.
- 2 The maritime belt, as part of the territory of a state, is a space of three dimensions, not a substance such as land. The only relationship which exists between a state and its territory is territorial supremacy or sovereignty over this space. This supremacy or sovereignty is based primarily on general international law and implies the exclusive power

of the state to exercise jurisdiction within this space. Ownership (property) of the state in land is a right acquired under national (municipal) law.

The (legislative) power of the state to regulate by law ownership in general and ownership in land in particular, is an incident to the territorial supremacy or sovereignty of the state over its territory; but ownership in land is not an incident to the state's territorial supremacy or sovereignty over its territory.

External sovereignty, in contradistinction to internal (municipal) sovereignty, is the legal power which the state has under general international law in relation to other states. It refers to the maritime belt as well as to the inland territory of the state. Neither legislative power nor property rights are incidents to the external sovereignty.

- 3 In case of a federal state, the supremacy or sovereignty of the state in general and the territorial supremacy or sovereignty in particular are divided between the federation (union) and the component states. If the (legislative) power to regulate by law ownership in land is not delegated by the constitution of the federal state to the federation (union), the question as to whether the federation (union) or a component state is the owner of the soil beneath the water of the maritime belt can be answered only on the basis of the law of the component state the inland territory of which is adjacent to the maritime belt; even if the external sovereignty is delegated to the federation (union).
- 4 If a new state comes into existence by revolutionary separation from the parent state, the property in land owned by the parent state and situated within the territory of the new state passes to the latter. As at the time the thirteen original colonies separated from England, the state of England was the owner in property of the soil beneath the maritime belt. Consequently the ownership in this soil passed to the original states which had a seacoast.
- 5 When the thirteen original states became component states of the United States of America they delegated part of their territorial supremacy or sovereignty over their maritime belt to the Union; but they did not confer upon the Union an exclusive (legislative) power to regulate by law ownership in land, nor did they transfer to the Union their property right in the soil beneath the water of the maritime belt, although they delegated to the Union the entire external sovereignty.
- 6 Insofar as the opinion of the Supreme Court in *United States v. California* implies that the original states did not acquire territorial supremacy or sovereignty over the maritime belt adjacent to their inland

territory and ownership in the soil beneath the water of this belt, and that only the Union acquired territorial supremacy or sovereignty over maritime belt and ownership of the soil beneath the water of this belt, or that the Union acquired the exclusive right to exploit the resources of this soil as an incident to its external sovereignty, the opinion of the Supreme Court has no basis, either in international law or in national (federal or State) law.

- 5 The question as to whether the Federal Government or the Government of the State of Texas is the owner of the soil beneath the water of its maritime belt, and the question as to whether the Federal Government or the Government of the State of Texas has the right to exploit the resources, especially the oil contained in this soil, can be answered only on the basis of the law of the State of Texas.

According to this law the State of Texas is the owner of this soil and the owner of its resources, especially of the oil contained in the soil. Under the international agreement by which the Republic of Texas became a component state of the United States, the Republic of Texas did not cede to the United States its property in the soil beneath the water of its maritime belt and of the resources contained in it.

#### NOTA 5 — JURISPRUDÊNCIA CANADENSE

"Until recently, there had been no authoritative determination of the limits of territorial jurisdiction or ownership in a Province, vis-à-vis the Dominion, over or in lands lying under adjacent (territorial) waters. Apart from international law question touching proprietary rights in the maritime belt, the proprietary interests as between Canada and any Province would depend not only on boundary considerations but on the constitutional distribution of legislative power and property rights, already considered herein. There was a discussion of this matter in the context of a municipal assessment appeal respecting submarine workings of coal companies within the three-mile limit from the Nova Scotia coast: see **Re Dominion Coal Co. Ltd. and County of Cape Breton** (1963, 40 D.L.R. 593, 48 M.P.R. 174. for a comment on this case, see LaForest, in (1964), 2 Can. Year Book of Int. Law 233. Since then the Supreme Court of Canada has decided in **Reference re Offshore Mineral Rights of British Columbia** (1967) S.C.R. 792, 65 D.R.L. (2) 353, that as between Canada and British Columbia, it is the former that has ownership of the bed of the territorial sea adjacent to British Columbia and the rights to explore and exploit the minerals and other natural resources thereof, as well as having legislative jurisdiction in relation thereto; and more over the same result must be re-

## BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

cognized in respect of the continental shelf beyond the area of the territorial sea. See Head, The Canadian Offshore Minerals reference: The Application of International Law to Federal Constitution (1968) 18, U.T.L.J. 131)".

NOTA 6 — Lei n.º 7.453 de 27 de dezembro de 1985

"Art. 1.º — O artigo 27 e seus parágrafos da Lei n.º 2.004 de 3 de outubro de 1953, alterada pela lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 27 — A sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar indenização correspondente a 4% (quatro por cento) aos Estados e Territórios e 1% (um por cento) aos Municípios, sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo.

§ 1.º — Os valores de que trata este artigo serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2.º — O pagamento da indenização devida será efetuado trimestralmente.

§ 3.º — Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

§ 4.º — É também devida a indenização aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos da plataforma continental, nos mesmos 5% (cinco por cento) fixados no **caput** deste artigo, sendo 1,5% (um e meio por cento) aos Estados e Territórios; 1,5% (um e meio por cento) aos Municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% (um por cento) ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% (um por cento) para constituir um **Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios**.

§ 5.º — (VETADO).

§ 6.º — Os Estados, Territórios e Municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no **caput** deste artigo.

Art. 2.º — Os valores do óleo e do gás extraídos da Plataforma Continental Brasileira serão, para os efeitos desta lei fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo, o qual determinará, também, parcela específica na

estrutura de preços dos derivados de petróleo a fim de assegurar à Petróleo Brasileiro S/A — Petrobrás os recursos necessários ao pagamento dos encargos previstos na presente lei.

Art. 3.º — Esta lei entra em vigor a 1.º de janeiro de 1986.

Art. 4.º — Revogam-se as disposições em contrário.

### Abstract

This article deals with the exploitation of oil in the continental shelf. And, in Federal States, how their members try to share with the Union the revenues (or royalties) from this exploitation. Some Federal States are mentioned in order to characterize the nature of federalism: to determine the ownership of inland soil and subsoil and of the continental shelf; to establish and absolute right in favor of the Union in this matter. Acts, executive orders, judicial holdings and opinions appears in the notes. The article seconds the State intervention in the economy either in the form of monopoly of certain activities — such as oil, for instance — or under a corporation in which the majority voting stock belongs to the State. But the author cannot see why Union must share these revenues with member states and counties as determined by the Brazilian Constitution.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 BRASIL. Lei 2004 de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a política nacional do petróleo, define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. **LEX Coletânea de legislação**, São Paulo, v. 18, p. 515-526, 1953.
- 2 BRASIL. **Constituição Federal (1967)**. Brasília : Senado Federal, 1986. 292 p.
- 3 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 1988. Brasília : Senado Federal, 1988. 406 p.
- 4 MOUSKHÉLY, Michel. **Teoria jurídica del Estado Federal**. Madrid : M. Aguilar, 1931. p. 319.
- 5 PINTO FERREIRA, Luis. **Princípios de direito constitucional moderno**. 6. ed. São Paulo : Saraiva, 1983. p. 905.
- 6 MELLO, Celso Albuquerque. **Plataforma continental**. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1958. p. 27.
- 7 ONU. Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar. In: MELLO, Celso Albuquerque. **Direito internacional público: tratados e convenções**. 4. ed. Rio de Janeiro : Renovar, 1984.
- 8 TULANE LAW REVIEW. New Orleans, v. 32, n. 2, fev. 1958.

- 9 REDFORD, Emmette S. et al. **Politics and government in the United States.** New York : Brace Harcourt & World, 1965. p. 706-707.
- 10 FERGUSON, J.H., McHENRY, D.E. **The American System of Government.** 8. ed. New York : MacGraw-Hill, 1965. p. 81-
- 11 KELSEN, Hans. **The legal status of the soil beneath the water of the maritime belt of the State of Texas.** s.n.t. (Sam Houston Reference Library and Research Center — Texas States University — Liberty Texas).
- 12 REVUE GENERALE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. Paris, n. 80, p. 1133, 1975.
- 13 ALBERTS, Abel, LASKIN, John A. **Canadian constitutional law.** 4. ed. Toronto : Carwell, 1975. p. 530.
- 14 CONSTITUCIÓN política de los Estados Unidos Mexicanos. 56. ed. México : Editorial Porrúa, 1975.
- 15 ROBLES, A.G. et al. **México y régimen del mar.** México : Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974.
- 16 HUDON, Gérald. International perspectives. **Journal of External Affairs**, Ottawa, p. 36, May-Jun. 1975.
- 17 AKANDE, Jadelsole O. **The constitution of the Federal Republic of Nigéria.** London : Sweet and Maxwell, 1982.
- 18 CARNEIRO, Nelson. Discurso. **Diário do Congresso Nacional**, seção 2, p. 2534, 8 ago. 1984.
- 19 MAGALHÃES, Jutahy. Discurso. **Diário do Congresso Nacional**, seção 2, p. 3276, 20 set. 1984.
- 20 OAB. Parecer. International perspectives. **Journal of External Affairs**, Ottawa, p. 36, May-Jun. 1975.

**Nota da Editora:** este trabalho foi escrito antes da promulgação da Lei 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que revogou o Decreto-Lei 1.098, de 1970.