

PROJETO DE LEI DO SENADO

Nº 173, DE 2013

(Complementar)

Autoriza, com base no parágrafo único do art. 22 e no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre as matérias que especifica.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei, com base no parágrafo único do art. 22 e no inciso XI do art. 23 da Constituição Federal, autoriza os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre fiscalização, arrecadação e controle da exploração, nos respectivos territórios, por contratados, concessionários, permissionários, autorizatários, cessionários ou beneficiários de outra modalidade administrativa, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, assim como sobre penalidades pelo descumprimento dessas normas, com a finalidade exclusiva de controlar as receitas não-tributárias decorrentes da exploração desses recursos.

Art. 2º Os Estados e o Distrito Federal estão autorizados a legislar sobre fiscalização, arrecadação e controle da exploração, nos respectivos territórios, por contratados, concessionários, permissionários, autorizatários, cessionários ou beneficiários de outra modalidade administrativa de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, assim como sobre penalidades pelo descumprimento dessas normas, com a finalidade exclusiva de controlar as receitas não-tributárias decorrentes da exploração desses recursos.

Parágrafo único. No caso da exploração ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, a definição da competência legislativa autorizada nesta Lei será orientada pela projeção dos limites territoriais do Estado sobre a área, nos termos da legislação aplicável à exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Art. 3º A autorização para exercício da competência legislativa de que trata esta Lei não afeta a competência da União para regular e fiscalizar a exploração dos correspondentes recursos hídricos e minerais.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Além das receitas decorrentes da arrecadação dos respectivos tributos, União, Estados, Municípios e Distrito Federal têm como fonte de recursos para a consecução das diversas políticas públicas e a manutenção das estruturas administrativas as chamadas receitas não-tributárias, dentre as quais se destacam as decorrentes da exploração, nos respectivos territórios, de recursos hídricos e minerais, inclusive petróleo, gás natural e outros recursos naturais (Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos – CFURH, Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, *royalties* de petróleo, participações especiais etc).

Essas receitas são consideradas não-tributárias e originárias de cada um dos componentes da Federação, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF).

Anota-se, como exemplo, o Mandado de Segurança (MS) nº 24.312/RJ, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), em sede do qual foi declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade de dispositivos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (TCU). No caso concreto, o Pretório Excelso, conduzido pela relatoria da Ministra Ellen Gracie, entendeu que a Corte de Contas federal não teria competência para proceder à fiscalização da aplicação dos recursos recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro por força do § 1º do art. 20 da Carta Política. O Supremo afirmou que tais receitas têm natureza similar aos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, sendo própria dos Estados, Distrito Federal ou Municípios, conforme o caso. A União arrecada e tem dever de entregar os valores aos outros entes federados. Apenas isso, porque os recursos não são de natureza federal. Sendo assim, o STF concluiu que a competência para fiscalizar a aplicação dos citados recursos, derivados da exploração cabe ao TCE-RJ, e não ao TCU.

A inteligência da corte constitucional sobre a questão pode ser aplicada aos valores decorrentes da exploração de recursos hídricos e de outras fontes minerais e naturais.

Não obstante o entendimento jurisprudencial, referendado pela melhor doutrina, a fiscalização do pagamento e a arrecadação dos valores objeto dessa discussão continuam a cargo de instâncias federais. Em regra, essas tarefas cabem ao

ente regulador da atividade econômica respectiva, como a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) e o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM).

No legítimo interesse de fiscalizar a arrecadação de suas próprias receitas originárias, muitos Estados da Federação instituíram leis próprias para regulamentar o acompanhamento e a fiscalização da exploração de recursos minerais e hídricos, inclusive petróleo e gás natural, e também as correspondentes participações e compensações financeiras – que, mais uma vez, lembra-se serem receitas não tributárias. A legislação estadual fixou, ainda, penalidades para quem descumprisse suas disposições.

As leis estaduais foram questionadas na Justiça, tanto pelas empresas concessionárias e permissionárias quanto pela própria União, sob o argumento de que tais diplomas normativos são formalmente inconstitucionais, por invadirem a competência legislativa atribuída pela Lei da República, privativamente, à União (art. 22, IV e XII).

Não se discute a titularidade da União sobre os potenciais hídricos e os recursos minerais, inclusive os do subsolo, estando a exploração indireta condicionada, conforme o caso, a autorização, permissão ou concessão da autoridade federal, ou a contratação pela União (art. 20, VIII e IX, art. 21, XII, *b*, art. 176, § 1º, e art. 177, todos da Constituição Federal). Contudo, a própria *Lex Magna* assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios participação no resultado dessa exploração ou compensação financeira correspondente (art. 20, § 1º), além da competência administrativa de registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI).

Existe, portanto, viva controvérsia acerca da competência administrativa para os Estados e o Distrito Federal promoverem essa fiscalização, para o quê devem estar autorizados a legislar a respeito. Pode-se afirmar que há um indesejável vácuo na atuação desses entes federados no exercício da competência que lhes foi conferida pelo inciso XI do art. 23 do texto constitucional, o que vem motivando as ações judiciais. Deveras, algumas dessas leis estaduais já foram declaradas formalmente inconstitucionais.

Ainda, também não foi editada lei complementar destinada a dar concretude ao parágrafo único do art. 23 do diploma fundamental, pela qual fixem-se “normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Observa-se, por outro lado que as instâncias federais responsáveis pela fiscalização e arrecadação dos recursos tratados nesta proposição, possuem estrutura

insuficiente para cumprir a contento suas obrigações. Hoje, exclusivas. Mostra-se absolutamente benéfica ao País uma maior e mais efetiva participação dos Estados no acompanhamento e na fiscalização da arrecadação dessas importantes receitas públicas geradas em seus territórios.

Não está fora de nosso alcance fazer com que a situação ganhe contorno diferente do atual, mais próximo à efetiva garantia do atingimento do melhor interesse público, que é de todo o País, e não individual da União, Estados, Municípios ou Distrito Federal. Basta que se considere seriamente o que dispõe o art. 22, parágrafo único, da Carta da República, que atribui à lei complementar a possibilidade de autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas naquele artigo.

Diante do exposto, compreendemos fundamental e absolutamente republicano que a competência legislativa da União para legislar sobre fiscalização, arrecadação, penalidades e controle das receitas financeiras decorrentes da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive petróleo e gás natural, por empresas contratadas, concessionárias, permissionárias, autorizadas, cessionárias ou beneficiárias de outra modalidade administrativa, naquilo o que é afeto aos respectivos territórios, restrita ao controle das receitas não-tributárias decorrentes da exploração desses recursos, seja delegada aos Estados e ao Distrito Federal, com espeque no permissivo do parágrafo único do art. 22 da Constituição.

A circunstância de que a competência fiscalizatória restrinja-se ao território do ente federado é de suma relevância. A legislação prevê que parcelas das receitas decorrentes da exploração dos recursos hídricos e minerais explorados em território de um Estado cabe aos demais Estados e ao Distrito Federal. Caso não houvesse a limitação de competência à fiscalização em relação à exploração no respectivo território, haveria a indesejável, e até absurda realidade de, por exemplo, sobre a produção de um campo de petróleo incidirem vinte e sete competências fiscalizatórias, além da titularizada pela União.

Naturalmente, a autorização para o exercício da competência legislativa de que trata o projeto poderia excluir a competência da União para regular e fiscalizar a exploração de recursos hídricos e minerais.

Confiando em que os Senhores Senadores e Senadoras reconheçam a importância deste Projeto de Lei Complementar, pedimos apoio para a sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **EDUARDO AMORIM**

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....
.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

.....

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

.....

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

(Às Comissões de Assuntos Econômicos; de Serviços de Infraestrutura; e de Constituição, Justiça e Cidadania)

Publicado no **DSF**, de 10/05/2013.