



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER N° , DE 2013

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado - Complementar n° 173, de 2013, do Senador Eduardo Amorim, que *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.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

Vem para análise desta Comissão, nos termos do art. 90, inciso XII, combinado com o art. 99, ambos do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 173, de 2013, Complementar, de autoria do Senador Eduardo Amorim, que *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 PLS é composto por quatro artigos:

O art. 1°, em consonância com os ditames do art. 8° da Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, indica o objeto da lei e seu respectivo âmbito de aplicação. Também, no art. 1°, são apontados os dois dispositivos constitucionais que dão sustentação ao PLS n° 173, de 2013: o parágrafo único do art. 22 e o inciso XI do art. 23.



SF/13054.98241-40



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O art. 2º inicia a parte normativa do PLS nº 173, de 2013, autorizando os Estados e o Distrito Federal a legislar, com a finalidade exclusiva de controlar as receitas não tributárias, sobre fiscalização, arrecadação e controle da exploração sobre o uso, em seus respectivos territórios, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de recursos minerais, inclusive hidrocarbonetos. O art. 2º contém parágrafo único, estabelecendo os critérios de projeção dos limites territoriais dos Estados sobre a plataforma continental, o mar territorial ou a zona econômica exclusiva, caso a exploração mineral se dê nessas regiões.

O art. 3º esclarece que a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal instituída pelo PLS nº 173, de 2013, não afeta a competência da União para regular e fiscalizar a exploração dos recursos hídricos e minerais.

Por fim, o art. 4º traz a cláusula de vigência: a data de publicação da Lei.

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 173, de 2013, que será ainda apreciado pela Comissão de Serviços de Infraestrutura e pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

O parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal (CF) traz a possibilidade de lei complementar autorizar os Estados a legislarem sobre as matérias de competência legislativa privativa da União, enumeradas nesse mesmo artigo. Entre elas, destacamos, por sua relação com o PLS nº 173, de 2013, aquelas matérias citadas nos incisos IV – águas, energia – e XII – jazidas, minas, outros recursos minerais.

O PLS nº 173, de 2013, portanto, atende ao requisito material de existência da lei complementar, isto é, a previsão expressa na CF de quais dispositivos deverão ser complementados por essa espécie legislativa.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Consideramos, ainda, que o PLS nº 173, de 2013, não padece de vício de iniciativa, pois água, energia e mineração não estão incluídas no rol de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República, listadas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal.

Sendo assim, consideramos que o PLS nº 173, de 2013, atende aos requisitos de constitucionalidade.

Na análise do mérito, voltamo-nos para o art. 23 da CF, que lista as matérias de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em especial, para o inciso XI, que inclui as atividades de *registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios*.

Mas o art. 23 não se encerra com a listagem das matérias de competência comum. O constituinte, sabiamente, antevendo a possibilidade da competição entre os entes federados superar o espírito cooperativo, adicionou o parágrafo único, que prevê a edição de lei complementar para ordenar a cooperação entre os entes em prol do bem comum. Será, por meio de lei complementar, estabelecido o papel de cada ente federado no esforço cooperativo.

Como exemplo de aplicação do parágrafo único do art. 23 da CF, podemos citar a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa as normas para *cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora*.

Para a matéria do inciso XI do art. 23, porém, não há lei complementar que discipline a cooperação entre os entes federativos. Eis aí a questão que, a nosso ver, fere de morte o PLS nº 173, de 2013: haverá a edição de lei complementar para a distribuição de competência legislativa sem que exista a lei complementar que distribui a competência material sobre a qual se legislará.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Atualmente, a fiscalização das atividades de exploração de recursos hidroenergéticos compete à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), e a competência para a fiscalização da exploração de recursos minerais é dividida entre o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), que fiscaliza a exploração dos minérios em geral, isto é, aqueles não submetidos ao regime de monopólio estatal; a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que fiscaliza a exploração dos minérios nucleares; e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), que fiscaliza a exploração dos hidrocarbonetos fluidos.

Todo o campo das atividades de fiscalização da exploração de recursos hidroenergéticos e de recursos minerais está coberto pela atuação desses órgãos e agências reguladoras. Sendo assim, a menos que haja a repartição prévia de competências materiais, a edição de lei complementar para autorizar os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre a fiscalização das atividades de exploração de recursos hidroenergéticos e de recursos minerais, fatalmente, resultará na edição de leis estaduais dispendo sobre atividades hoje exercidas por órgãos federais. Ora, dessa forma, em que pesem as melhores intenções do nobre Autor, criar-se-ia campo propício para o surgimento de conflitos federativos.

Além disso, junto com a competência legislativa estadual sobre a fiscalização das atividades em questão viria, inevitavelmente, a competência para instituir a taxa correspondente, decorrente do poder de polícia. Considerando que as atividades de exploração de recursos hidroenergéticos e de hidrocarbonetos ocorrem sob a égide de contratos – seja de concessão, seja de outros tipos – a imposição de ônus não previsto exigiria a repactuação das cláusulas econômicas desses contratos, trazendo instabilidade para esses setores.

Por fim, lembramos que o setor mineral, devido a sua característica de atividade econômica que demanda investimentos vultosos e com longo tempo de maturação, é extremamente sensível à instabilidade regulatória. Neste momento em que o Brasil tanto necessita de novos investimentos para alavancar o seu desenvolvimento, o legislador deve atuar com especial prudência para não criar um ambiente legal conturbado,





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

afastando os investidores de um setor com tamanha importância econômica.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela rejeição do PLS n° 173, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/13054.98241-40