

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 98, DE 1995

Altera dispositivos da Constituição, pertinentes a pesquisa e lavra de jazidas.

Autor: Deputado JÚLIO REDECKER e outros

Relator: Deputado PAULO MAGALHÃES

I - RELATÓRIO

Nos termos do art. 62, I, da Constituição Federal, o Deputado JULIO REDECKER e outros, submetem à apreciação do Congresso Nacional o texto da Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 1995, que "altera dispositivos da Constituição, pertinentes a pesquisa e lavra de jazidas.

A alteração alvitrada na presente proposição alcança o parágrafo 3º e acrescenta parágrafo 5º ao artigo 176, da Lei Maior.

A proposta esta justificada nos seguintes termos:

" Esta proposta de emenda à Constituição tem por objetivo principal eliminar do texto do Magno Estatuto vigente óbice à execução, pelas Prefeituras de todo o País, de modo especial, das cidades interioranas, de atividades de extração de substâncias minerais de uso imediato na construção civil, destinadas a obras públicas de sua responsabilidade.

Há muito pelejam as municipalidades e, forma particularmente aguerrida, as do nosso Estado, o Rio Grande do Sul - pela prerrogativa de executarem diretamente tais trabalhos, que lhes vem sendo negada pelo Ministério de Minas e Energia, em face do tratamento dado pela Carta Política de 1988 à questão da titularidade do aproveitamento dos recursos minerais.

No curso do ano de 1993, Prefeitos de vários Municípios do Rio Grande do Sul, em número de 86, dirigiram ao Ministro de Minas e Energia documento em

que pleiteavam tratamento especial no tocante ao aproveitamento de jazidas de substâncias minerais empregadas como material de construção em obras públicas municipais, pretendendo que se viabilizasse juridicamente o funcionamento das pedreiras que exploravam para extração dos materiais indispensáveis e a obtenção das competentes autorizações para implantação dos serviços públicos respectivos.

A manifestação da Consultoria Jurídica daquela Secretaria de Estado do Governo Federal, cujos conclusões transcrevemos, foi, entretanto, taxativa quanto à impossibilidade de atendimento da reivindicação:

"3. No exame da matéria, verifica-se que a preceituação constitucional do caput do supratranscrito art. 176, indica, de logo, que os recursos minerais, genericamente considerados, em toda a sua amplitude, são bens pertencentes à União, assim também arrolados no inciso IX do art. 20 da Carta Magna. Esta abrangente conceituação absolutamente afasta, portanto, a configuração de jazimentos minerais - tais sejam as "pedreiras" - como passíveis de propriedade por parte de Municípios, Estados ou do Distrito Federal, porquanto, em verdade são ali taxativamente incluídos todos os recursos da seara mineral, sem nenhuma reserva, no patrimônio federal"

4. Do mesmo modo, a normalização do § 1º do aludido art. 176, instituindo, sem quaisquer exceções, a sujeição da pesquisa e da lavra daqueles bens minerais aos regimes de autorização ou concessão federal, cujas titulações são outorgáveis semente a brasileiros, pessoas físicas, ou a empresas brasileiras de capital nacional, não deixa lugar a que o aproveitamento mineral possa ser empreendido por pessoas jurídicas de direito público, ou seja, a própria

União, os Estados, Distrito Federal e os Municípios, a não ser que ulterior modificação desse dispositivo venha a excetuar, em suas peculiaridades, a modalidade de aproveitamento almejada pelos Municípios.

Pelo exposto, fica evidenciado que as restrições apontadas decorrem de expressas disposições constitucionais, sendo inexato considerá-la imposições arbitrárias do Departamento Nacional de Produção Mineral, que, no particular, apenas se atém a zelar pela sua fel observância, enquanto perduraram vigentes" (Parecer CONJUR /MME nº 081/93).

A matéria todavia, não parece ser incontrovertida. Há opiniões divergentes daquela esposada pela douta Consultoria Jurídica do MME.

Recolhemos a propósito o entendimento a respeito da mesma questão perfilhado pelo professor William Freire em sua recente obra **"Comentários ao Código de Mineração"** (E`1. Aide. Rio de Janeiro. 1995. /p. 142 3)

"Entes políticos podem ser titulares de licenciamento mineral. A Lei nº 6.567/78 não exige a titularidade exclusiva de empresa de mineração, ao

contrário do que o Código demanda para a concessão de lavra. Se a Lei de regência admite a titularidade de pessoa física brasileira, com mesma razão pode a pessoa jurídica de direito público interno proprietária da conclusão porque não tem como escopo tratar de formas, mas apenas dos requisitos de legitimação de mineradores. Corrobora essa posição o entendimento do DNPM de que o Município permanece com capacidade para autorizar a atividade mineral de substancia da classe II. "

Por esse juízo não haveria impedimento para as pessoas jurídicas de direito público – União, Estados e Municípios - exercerem sob o regime especial de licenciamento, a lavra dos recursos minerais existentes em terrenos de sua propriedade.

Parece-nos, contudo, que a definição constitucional da titularidade da pesquisa e da lavra de recursos minerais (que devem aqui, naturalmente, ser entendidas no sentido amplo, para abranger todas as atividades prospeção, pesquisa e aproveitamento econômico dos bens minerais, independente do regime legal a que se submetem) é, sem dúvida, restritiva, ao mencionar tão-somente "brasileiros" (pessoas naturais) e a "empresa brasileira de capital nacional", que é pessoa jurídica de direito privado, e da qual a lei (o Código de Mineração - Decreto-lei nº 227, de 1967) exige, ainda, em se tratando de realização de atividades de mineração sob os regimes de autorização de pesquisa e de concessão de lavra, autorização específica para funcionar como empresa de mineração.

Assim sendo, acreditamos que a viabilização do justo anseio das municipalidades brasileiras de efetuarem diretamente o aproveitamento de substâncias minerais de uso imediato na construção civil, dirigido para execução de obras públicas fundamentais para o progresso das comunas, passa pelo caminho da mudança do texto constitucional atual, objetivo da proposição que ora apresentamos.

Oportuno trazer à colação, neste passo, a lembrança de que tentativas no mesmo sentido foram feitas durante a frustada Revisão Constitucional de 1993: sete propostas revisionais tinham por escopo consagrar a ressalva, para permitir ao Poder Público (algumas mencionavam expressamente apenas os Municípios) o exercício das atividades mineradoras. Lamentavelmente, nenhuma mereceu acolhida no parecer do eminentíssimo Relator (Parecer nº 45, de 1993).

Uma vez que a excepcionalidade de tratamento é extensiva aos três níveis de governo - federal, estadual e municipal, a iniciativa, se aprovada, terá repercussões nos custos das obras públicas realizadas em todo o País e deverá trazer benefícios para toda a sociedade.

De outra parte, cremos infundado o receio dos que vêem na medida concorrência injusta com a iniciativa privada especialmente, com o segmento produtor dos chamados bens minerais de uso social; trata-se de privilégio de restrito alcance, condicionado a uma finalidade

social específica e meritória e que será usado segundo critérios e condições que serão estabelecidos na lei ordinária que regulamentará o dispositivo, prevista no texto alvitrado.

O ensejo da proposição de mudanças ao art. 176 instiga-nos, igualmente, a patrocinar alteração ao § 3º do mesmo dispositivo, que consagra o princípio da negociabilidade das autorizações de pesquisa, das concessões e demais títulos minerários, subordinada à prévia anuência do poder concedente.

A aplicação desse preceito constitucional, interpretado extensivamente como permissivo das transações dos requerimentos de autorização de pesquisa que marcaram prioridade, tem ensejado a prática de abusos, em detrimento dos interesses do setor.

Especialmente com relação a estes pedidos de pesquisa, instalou-se um mercado inominável de meras prioridades, motivado por pura especulação de verdadeiros "cambistas minerais", com graves danos para o investigador .sério: os custos pré-operacionais da sua atividade econômica são injustamente elevados pelas manobras desses bucaneiros do setor mineral.

Mercadejam-se áreas aos montes, sem que o poder concedente possa interceder para controlar ou restringir esse comércio espúrio, em face da redação da norma constitucional.

A realidade contempla, quotidianamente, um sem número de operação adquiridos a custo zero – hoje, nem sequer são mais cobrados os emolumentos antes devidos por ocasião da formulação do requerimento. Não é sem razão que os registros do Departamento Nacional de Produção Mineral acusam um aumento do número de pedidos de pesquisa de 14.673 em 1992 para 28.020 em 1993, ou seja, praticamente o dobro! A indagação que certamente fica sem resposta nesse ponto é a seguinte: quais os benefícios que decorreram ou decorrerão dessa mágica evolução para o setor mineral, para a sociedade brasileira, para o País? Em verdade, apenas ampliou-se a extensão territorial bloqueada, em proveito de um grupelho astucioso, de uma minoria de especuladores que não tem o menor compromisso com o desenvolvimento do setor.

Daí a idéia de modificação do § 3º do art. 176 da Lei Maior para ensejar que a União, na condição de poder concedente e de detentora do domínio sobre os recursos minerais, por força da própria Carta Magna, possa estabelecer os requisitos e as restrições que entender cabíveis, no intuito de evitar a utilização abusiva do permissivo constitucional, exercitando, desse modo, efetivamente, a política pública setorial. É a maneira que se vislumbra de sofreiar a ação dos mercadores sem escrúpulos, que tem transformado a seara mineral em um imenso balcão de vendas de áreas e que se tem prestado ao enriquecimento fácil de centenas de falsos agentes da mineração.

No momento em que o Congresso Nacional se prepara para remover do texto da Carta Política as

restrições à participação do capital estrangeiro no setor, as constituem elementos adicionais importantes a compor o novo referencial constitucional que se deseja para balizar as atividades de exploração e aproveitamento dos recursos minerais em nosso país.

Dos nobres Pares esperamos o apoio imprescindível para que a presente proposta de emenda possa, no mais rápido espaço de tempo possível, incorporar-se ao texto do nosso Estatuto Fundamental.

A matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, a qual compete aprecia-la, preliminarmente, quanto à sua admissibilidade, examinando os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa, a teor que estabelece o art. 202, caput, do Regimento Interno. É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Os requisitos de admissibilidade da PEC nº 98, de 1995, são os previstos no art. 60, II, §§ 1º e 4º, da Constituição Federal, e no art. 201, I, II e III, do Regimento Interno.

Neste sentido, não há óbice quanto à legitimidade da iniciativa da proposta, visto que os subscritos estão autorizados a apresentá-la a esta Casa legislativa.

De outro lado, o País se encontra em situação de plena normalidade institucional: não está na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

Resta analisar se a proposta em tela não viola cláusulas pétreas, previstas no § 4º do art. 60 da Lei Maior, que assim dispõe:

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

Ora, não há aqui pretensão de abolir a forma federativa de Estado, voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos Poderes ou os direitos e garantias individuais.

Quanto à técnica legislativa e à redação utilizadas, a proposição atende às boas normas consagradas nesta Casa, sendo que devemos, apenas, adaptá-la à Lei Complementar nº 25 de 1998, razão pela qual

oferecemos a emenda de redação em anexo.

Ante o exposto, nosso voto é pela admissibilidade da PEC 98, de 1995, eis que contempla os requisitos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e respeita a boa técnica legislativa, nos termos da emenda de redação em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado PAULO MAGALHÃES
Relator

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 98, DE 1995

Altera dispositivos da Constituição, pertinentes a pesquisa e lavra de jazidas.

EMENDA DE REDAÇÃO

O § 3º do art. 176 da Constituição Federal, alterado pelo art. 1º, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 176.
.....

§ 3º A autorização de pesquisa será sempre por prazo determinado, e as autorizações e concessões previstas neste artigo não poderão ser cedidas ou transferidas, sem prévia anuênciam do poder concedente, que estabelecerá os requisitos ou restrições cabíveis. (NR)

Sala das Sessões, em de de 2000.

Deputado PAULO MAGALHÃES
Relator