

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 92, DE 2007

Altera a redação do art. 20, da Constituição Federal.

Autor: Deputado MARCOS MONTES e
outros

Relator: Deputado MOREIRA MENDES

I - RELATÓRIO

Trata-se de Proposta de Emenda à Constituição (PEC), cujo primeiro signatário é o Deputado MARCOS MONTES, que acrescenta o § 3º ao art. 20 da Carta da República, com o propósito de assegurar participação no resultado da produção de biocombustíveis ou compensação financeira pela exploração, aos Municípios em cujo território se produzam as respectivas matérias-primas.

Lembram os autores, na justificação da proposição, que a Constituição já prevê, no mesmo art. 20, a participação no resultado da produção ou compensação financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios em cujo território se extraíam petróleo ou gás, ou que se produzam energia elétrica a partir de recursos hídricos.

Para os autores, tal determinação constitucional decorre da exploração dos recursos naturais dos entes federativos e do ônus da realização de investimentos em infra-estrutura de apoio às atividades econômicas atinentes à produção de gás, petróleo e energia.

Nesse contexto, julgam os signatários da PEC que a crescente produção de combustíveis a partir da biomassa (biocombustíveis) impulsionada pela necessidade ambiental de se reduzir a emissão de gases de efeito estufa, provocará importantes modificações no perfil de produção do campo brasileiro. Assim, os Municípios que produzirem matérias-primas para produção de energia destinada, principalmente, a outros territórios, deverão arcar com pesados investimentos na criação e manutenção de infra-estrutura física e no atendimento de demandas sociais, originadas pela elevação do número de habitantes, tais como, educação, saúde e saneamento.

Desse modo, consideram os autores que *“nada mais justo que se estenda aos Municípios em cujos territórios se verifique a produção de matéria-prima destinada à fabricação de biocombustíveis, o pagamento dos denominados ‘royalties’ ou compensações financeiras, hoje restrito à exploração de petróleo, gás natural ou hidrelétricas”*.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Consoante o disposto no art. 32, inciso IV, alínea *b*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proceder ao exame de admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 92, de 2007.

A admissibilidade tem como pressuposto a conformidade da proposição com as limitações temporais, circunstanciais e materiais impostas ao poder constituinte reformador, estabelecidas no art. 60 da Constituição Federal.

Na dicção do referido dispositivo, a Carta da República poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (inciso I), não podendo, porém, ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (§ 1º). Quanto a esses aspectos não há óbices à admissibilidade da PEC.

Ainda segundo o § 4º do art. 60 do texto constitucional, não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado (inciso I); o voto direto, secreto, universal e periódico (inciso II); a separação dos Poderes (inciso III); e os direitos e garantias individuais (inciso IV).

No que concerne à análise material da proposição em apreço, isto é, a sua sujeição às chamadas *cláusula pétreas* constitucionais, verificamos, sem dificuldades, que a reforma ora alvitada não ofende o conteúdo de qualquer dos incisos mencionados.

Cabem, no entanto, algumas considerações a respeito da adequação jurídica da aplicação dos '*royalties*' à finalidade pretendida pela PEC em apreço. Para tal, é fundamental o entendimento da natureza jurídica dos '*royalties*'.

Definir a natureza jurídica de um instituto é buscar a sua razão de ser, o motivo pelo qual existe em determinado ordenamento jurídico, e o alcance de sua utilização.

A natureza jurídica dos '*royalties*' é tema controverso na doutrina brasileira, em que pese sua longínqua origem. Alguns defendem sua natureza indenizatória – decorrente da exploração de recursos naturais não renováveis -, outros acreditam que os '*royalties*' devam cumprir uma função social mais abrangente e como tal devem ser utilizados de modo a contribuir para o desenvolvimento local sustentável e capaz de sobreviver ao esgotamento e extinção do recurso natural. Há, ainda, a posição de que os *royalties* configuram receita patrimonial da União, ou seja, decorrem da utilização da propriedade estatal para fins econômicos.

Ressalte-se que nenhum dos entendimentos faz menção a compensação financeira decorrente da exploração de recursos renováveis em propriedades privadas, que é o caso da produção de matérias-primas dos biocombustíveis.

Não ocorre, no cenário exposto pela PEC, a utilização de bens públicos na produção de matérias-primas para biocombustíveis que possa ensejar o pagamento de '*royalties*'. No caso do petróleo, gás e energia hidroelétrica ocorre a exploração de bens públicos da União que arrecada os

royalties, e transfere parcelas desses recursos aos Estados e Municípios, como compensação pelos transtornos eventualmente causados por tal exploração.

Nesse sentido, entendemos ser inadequada a utilização do instituto dos '*royalties*' para a finalidade proposta, qual seja, a compensação financeira pelos investimentos a serem realizados em infra-estrutura nos Municípios. Afigura-nos mais adequada a utilização de tributos para tal finalidade. A propósito, vale ressaltar que os Municípios que produzirem matéria-prima para os biocombustíveis deverão ter sua receita aumentada face à incidência dos tributos atualmente instituídos, como o ICMS.

Não obstante considerarmos inadequada a utilização dos '*royalties*' para a finalidade proposta, entendemos que esta questão alude ao mérito da proposição e deve ficar reservada para o âmbito da Comissão Especial a ser constituída para o exame da PEC, nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno desta Casa.

Pelas precedentes razões, nosso voto é pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição n.º 92, de 2007.

Sala da Comissão, em de de 2007.

Deputado MOREIRA MENDES
Relator