

MANIFESTO DE MINA — ABANDONO — CADUCIDADE — DISPONIBILIDADE

— *Os titulares de minas manifestadas e registradas, embora conservando a sua propriedade privada, devem satisfazer às exigências legais e ficam sujeitos às sanções aplicáveis aos demais concessionários.*

PARECER

1. Em face de dúvida suscitada pelo DNPM, esta Consultoria Jurídica é chamada a pronunciar-se para dizer se manifesto de mina está sujeito ou não à declaração de caducidade, por infração das disposições do Código de Mineração e de seu Regulamento, no pertinente à condução dos trabalhos de lavra.

2. A resposta à indagação, aconselha um retrospecto histórico da legislação sobre a matéria, à luz da qual o problema deverá ser equacionado, em busca de interpretação que melhor se ajuste aos princípios constitucionais e legais que disciplinam o assunto.

II

3. Ao remontarmos ao período colonial para acompanhar a evolução de nosso regime constitucional e legal de exploração das minas e demais riquezas do subsolo, iremos verificar que constituíam elas, à época, bens patrimoniais do Estado.

4. É o que esclarece Atilio Viváqua com a sua autoridade de especialista do assunto: "A legislação luitana, cujo espirito era robustecer o poder real, foi uma permanente consagração dos direitos da Coroa, que vemos proclamados no 1º Regimento de Terras Mineræes do Brasil, de 15 de agosto de 1603, ano do Codigo Filipino, o qual, visando incentivar as descobertas, impôs o dominio do Estado, na declaração do soberano de largar as minas aos vassalos" (*A nova politica do subsolo e o regime legal das minas.* ed. 1942. p. 499).

5. Adotava-se então o chamado sistema domínial ou regalismo, consoante o qual as minas constituíam propriedade do Estado, representado pela Coroa que, entretanto, concedia a sua exploração a terceiros, mediante o recebimento de uma contribuição — quinto ou dízimo — que provocou justas revolas por parte dos mineadores, vindo a culminar com os movimentos de rebeldia, que deram origem à Inconfidência Mineira.

6. Tal sistema se manteve, com algum abrandamento, durante o período do Império, reafirmando-se, entretanto, o regime da dominialidade, que se fundamenta na exercício da soberania de que é titular o Estado.

7. Com o advento da legislação republicana, a começar pela Constituição de 1891, o sistema dominial ou regaliano, vigorante com pequenas alterações durante os períodos colonial e imperial, sofreu radical transformação, passando ao superficiário o domínio sobre as minas, sendo o Estado despojado das mesmas e das demais riquezas do subsolo.

8. Realmente, a Constituição de 1891, no artº 72, § 17, estatuiu:

“O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo da indústria.”

9. Adotou-se, a partir de então, o sistema fundiário ou da acessão, deferindo-se ao proprietário do solo também a propriedade do subsolo, em toda a altura e em toda a profundidade *usque ad coelum, usque ad inferos*.

10. Tal sistema teve acolhida no nosso Código Civil, ao estabelecer pelo seu art. 526:

“A propriedade do solo abrange a do que lhe está superior e inferior em toda a altura e em toda a profundidade úteis ao seu exercício, não podendo, todavia, o proprietário opor-se a trabalhos que sejam empreendidos a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse algum em impedi-los.”

11. Entretanto, quanto às minas, fugindo ao conceito da propriedade ampla, o preceito constitucional restringiu seu exercício, ao subordiná-lo às “limitações que

forem estabelecidas por lei a bem da exploração desse ramo da indústria”.

12. Neste particular, esclarece Clóvis Beviláqua:

“No subsolo, há que considerar as minas, cuja propriedade a Constituição expressamente assegurou ao proprietário do solo, que, aliás, terá de se submeter às limitações estabelecidas, por lei, a bem da exploração desse gênero de indústria” (*Código Civil dos Estados Unidos do Brasil* — Comentado — 5. ed. v. 3, p. 59).

13. Por sua vez, a Emenda Constitucional de 1926 restringiu ainda mais o direito de propriedade, ao estabelecer pelo art. 72, § 17, letra *b*, que:

“As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros”.

14. A Constituição de 1934 veio alterar a situação até então existente em nosso direito, ao prescrever pelos seus

“Art. 118 — As minas e demais riquezas do subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distintas da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.”

“Art. 119 — O aproveitamento industrial das minas e jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.”

15. Além disso, estabeleceu, pelo § 1º do aludido art. 119, que só poderiam dedicar-se ao exercício daquelas atividades os brasileiros ou as empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário do solo preferência na exploração ou participação nos lucros.

16. Não obstante promulgado alguns dias antes da Constituição de 1934, o Código de Minas desse ano, julgado válido e eficaz pelo Supremo Tribunal, veio regulamentar aquela Carta Magna, no que se refere às minas e jazidas minerais.

17. Assim é que pelo art. 3º, § 1º, do aludido Código de Minas, ficou estabelecido:

“O aproveitamento das jazidas, quer do domínio público, quer do domínio particular, far-se-á pelo regime de autorização e concessões instituído neste Código.

Independem de autorização ou concessão do poder público, sem prejuízo do disposto no art. 89, as minas que estejam sendo lavradas na data da publicação deste Código, desde que sejam manifestadas na forma e prazo prescritos no art. 10 e enquanto não cesse a lavra; cessada a lavra, cairão no regime deste Código.”

18. Por força de consequência, as minas manifestadas e registradas na forma e prazo estabelecidos pelo art. 10 do Código de Minas de 1934 e da Lei nº 94, de 10 setembro de 1934, que se conservaram no domínio privado, o foram com restrição ao direito dessa propriedade, pois assim deveriam permanecer enquanto perdurassem os trabalhos de lavra; cessada esta, as minas passariam a incorporar o patrimônio da Nação, caindo, portanto, no regime de exploração instituído pelo mencionado Código.

19. A Constituição outorgada de 1937 manteve em linhas gerais os mesmos princípios, havendo, porém, restringido a autorização e a concessão, no concernente às “constituídas por acionistas brasileiros”. (art. 143, § 1º).

20. A seguir, acrescentou pelo § 4º do mesmo art. 143:

“Independem de autorização o aproveitamento das quedas d’água já utilizadas industrializadas industrialmente na data desta Constituição, assim como, nas mesmas condições, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa.”

21. Na vigência da Constituição de 1937 foi promulgado o Código de Minas de 1940 (Decreto-lei nº 1 985, de 29.1.40), que estatuiu pelo seu art. 69:

“O minerador garantido pelo § 4º do art. 143 da Constituição fica sujeito ao regime deste Código, e é obrigado a recolher aos cofres federais a taxa a que se referem os §§ 2º, 3º e 4º do art. 31.”

22. Assim sendo, os titulares de manifestos de minas, embora as conservassem em sua propriedade privada, tiveram condicionado o exercício do direito de lavra à observância da disciplina jurídica sobre a exploração das riquezas minerais, instituídas pelo Código de Minas de 1940.

23. Por seu turno, definindo a transitoriedade da suspensão da lavra das minas manifestadas, o Decreto-lei nº 5 201, de 18 de janeiro de 1943, prescreveu:

“Art. 1º — As minas manifestadas como lavra transitoriamente suspensa, de acordo com o art. 10 do Decreto nº 24 643, de 10 de julho de 1934, terão sua lavra suspensa definitivamente se não for reiniciada dentro do prazo de um ano, a partir da publicação deste Decreto-lei, salvo os casos de força maior reconhecidos pelo Governo.

Art. 2º — As minas que tiverem sua lavra reiniciada dentro do prazo, a que se refere o artigo precedente, gozarão de todas as vantagens atribuídas às minas em lavra ativa na data da Constituição de 1934, ficando sujeitas às regras prescritas pelo Código de Minas, aplicáveis ao caso.

Art. 3º — As minas, cuja lavra não for reiniciada no prazo previsto no art. 1º deste Decreto-lei, passarão para o domínio da Nação, ficando a jazida em disponibilidade, a fim de ser aproveitada na forma do Decreto-lei nº 1 985, de 29 de janeiro de 1940, Código de Minas.”

24. Retornando ao princípio da Constituição de 1934, a Constituição de 1946 dispôs:

“Art. 152 — As minas e demais riquezas dos subsolo, bem como as quedas d’água, constituem propriedade distinta da

do solo para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

Art. 153 — O aproveitamento dos recursos minerais e da energia hidráulica depende de autorização ou concessão federal, na forma da lei.

§ 1 — As autorizações ou concessões serão conferidas exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País, assegurada ao proprietário do solo preferência para a exploração. Os direitos de preferência do proprietário do solo, quanto às minas e jazidas, serão regulados de acordo com a natureza delas.”

acrescentando, pelo art. 21 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Não depende de concessão ou autorização o aproveitamento das quedas d’água já utilizadas industrialmente a 16 de julho de 1934 e, nestes termos, a exploração das minas em lavra, ainda que transitoriamente suspensa; mas tais aproveitamento e exploração ficam sujeitos às normas de revisão de contratos, na forma da Lei”.

25. Como se verifica, muito embora ficasse assegurado o direito de propriedade particular das minas manifestadas, ainda que sua lavra estivesse transitoriamente suspensa, o preceito constitucional de 1946, a exemplo dos de 1891, de 1934 e de 1937, subordinou o exercício da lavra à observância das normas legais que disciplinam a exploração dos recursos minerais.

26. A Constituição de 1967, por sua vez, não se afastou dos princípios da Constituição de 1946, apenas substituiu o direito de preferência, até então assegurado ao proprietário do solo, pelo de participação nos resultados da lavra.

27. Por sua vez, o atual Código de Mineração (Decreto-lei nº 227, de 28.2.67, alterado pelo Decreto-lei nº 318, de 14.3.67), seguindo a mesma orientação dos Códigos de Minas anteriores (de 1934 e de 1940), estabeleceu pelo parágrafo único de seu art. 7º:

“Independente de concessão do Governo Federal o aproveitamento das minas manifestadas e registradas, as quais, no entanto, ficam sujeitas às mesmas condições que este Código estabelece para a lavra, tributação e fiscalização das Minas Concedidas.”

III

28. Do retropecto histórico focalizado, verifica-se que o direito de propriedade, assegurado ao particular, das minas manifestadas e registradas, não se constitui em direito absoluto, amplo, irrestrito e incondicionado.

39. Ao contrário disto, trata-se de direito a que a lei impõe restrições, tornando-o limitado, isto é, sujeito aos preceitos legais e gerais que regem a exploração dos recursos minerais em nosso País.

30. Forçoso, conseqüentemente, é concluir que os titulares de minas manifestadas e registradas, embora conservando-as na sua propriedade privada, não se subtraem à contingência de satisfazer a todas as exigências legais pertinentes ao exercício da lavra das demais jazidas incorporadas ao patrimônio da nação, sujeitando-se, por conseguinte, às penalidades aplicáveis aos demais concessionários dessas jazidas.

IV

31. Na espécie de que trata o presente processo, o Código de Mineração prescreve, taxativamente, pelo seu art. 65, letra a, que será declarada a caducidade da concessão de lavra, desde que haja caracterização formal de abandono de jazida ou mina.

32. Também prescreve o Regulamento desse Código, aprovado pelo Decreto nº 62 934, de 2 de julho de 1968, pelo seu art. 102, item IV, que a caducidade da concessão de lavra será declarada, desde

que se comprove a caracterização de abandono ou suspensão definitiva dos trabalhos de lavra.

33. Isto posto, instaurado o processo administrativo de que tratam o art. 68 do Código de Mineração e o art. 106 de seu Regulamento, poderá ser declarada a caducidade do manifesto de mina, cujo titular tenha infringido as condições legais impostas para o exercício da lavra.

34. Entretanto, somente após a instauração do referido processo administrativo e a conseqüente declaração da caducidade, teria aplicação o disposto no art. 65, item II, do aludido Regulamento, *in verbis*:

“Caberá ao Diretor Geral do DNPM, por edital publicado no *Diário Oficial da União*, declarar a disponibilidade da jazida:

II — Cujos trabalhos de lavra de mina manifestada, a critério do DNPM, tenham sido abandonados ou suspensos definitiva-

mente e desde que a jazida seja considerada inesgotada e economicamente aproveitável.”

35. Quanto à caducidade de manifesto de mina, a autoridade competente para declará-la é o Ministro de Estado, por isso que a este incumbe privativamente ordenar o registro do manifesto, cabendo ao DNPM averbar a respectiva decisão no Livro A (art. 119 do Regulamento), à margem da inscrição.

É o que nos parece,*
S.M.J.

Alfredo de Almeida Paiva, Consultor jurídico do Ministério das Minas e Energia.

* Ao presente parecer se reportou o senhor Consultor-Geral da República, conforme parecer publicado nesta *Revista de Direito Administrativo*, v. 118, p. 416 e seguintes.