

Parecer n.º 02/2002 – Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa

1. *Código de Mineração e Código de Águas Minerais. Regime jurídico da autorização para pesquisa mineral e da concessão de lavra. Direito de prioridade em favor daquele que primeiro requereu a autorização para pesquisa.*
2. *Impossibilidade de exercício, pelo ITERJ, de atividade minerária.*
3. *Orientação quanto às medidas a serem adotadas no procedimento judicial de avaliação dos prejuízos causados pela pesquisa mineral.*
4. *Crítérios de repartição da indenização, tendo em consideração o fato de que o imóvel do Estado é objeto de concessão de direito real de uso.*

Sr. Procurador-Geral:

1. A consulta

Consulta-nos o Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ acerca da possibilidade de utilização de imóvel do Estado do Rio de Janeiro (“Fazenda Vitória da Conquista”) para fins de **exploração de água mineral**, sendo os benefícios econômicos de tal atividade destinados à comunidade assentada no local (fls. 2/3).

2. Os fatos

O imóvel público em questão, situado no Município de Valença, com área correspondente a 616,80 hectares, foi objeto de um programa de assentamento rural levado a cabo pelo Estado do Rio de Janeiro, que concedeu o uso de 62 lotes a famílias que se propunham a trabalhar nessas terras (fls. 2/3).

Interessa-nos aqui o **Lote n.º 5** do referido assentamento, cujo uso foi concedido, como direito real, à Sr.ª TEREZINHA JOAQUINA ALVES DA SILVA e a seu marido, Sr. ROBERTO JOSÉ DA SILVA, conforme instrumento junto por cópia às fls. 12/17.

Sucedo que, sobre a área deste **mesmo Lote n.º 5**, obteve o Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO um **alvará de autorização para pesquisa de água mineral** (Alvará n.º 2.026/97), expedido pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, nos autos do processo administrativo DNPM n.º 890.091/97 (v. primeiro volume em apenso).

Em decorrência disso, o Sr. Francisco vem tentando, em juízo, na forma do art. 27 do Decreto-lei n.º 227/67 (**Código de Mineração**), obter o arbitramento da **renda** e das eventuais **perdas e danos** a serem pagos ao proprietário ou posseiro, para que possa, em seguida, dar início ao trabalho de pesquisa a ser realizado no local.

Neste contexto, deseja o ITERJ saber se seria juridicamente possível adotarem-se “*providências no sentido de reverter tal quadro*” (fls. 3), de modo que a exploração de água mineral, no local, se fizesse “*em proveito do assentamento, o que significaria sua emancipação*” (fls. 3).

Estes, os fatos.

Cumpra, assim, tendo-os em consideração, (I) analisar se é viável a proposição do ITERJ de utilização da área para a exploração de água mineral; e (II) examinar qual seria a atitude que o Estado do Rio de Janeiro deveria tomar no procedimento autuado sob a denominação de “*alvará de pesquisa*”, ora em curso perante a 1.^a Vara da Comarca de Valença.

É o que passo a fazer nos tópicos que se seguem.

3. Premissas para a análise do tema

Dispõe a Constituição Federal em seu art. 176, *caput*:

“Art. 176 – As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração e aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra” (grifou-se).

De outra parte, o art. 20 da Carta Política, ao cuidar da especificação dos bens públicos de titularidade da União, arrolou, entre outros:

“IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo”.

O Código de Águas Minerais (Decreto-lei n.º 7.841, de 8.8.1945), por sua vez, dispõe no art. 1.º que:

“Art. 1.º – Águas minerais são aquelas provenientes de fontes naturais ou de fontes artificialmente captadas que possuam composição química ou propriedades físicas ou físico-químicas distintas das águas comuns, com características que lhes conferem uma ação medicamentosa” (grifou-se).

Mais adiante, o mesmo Código, no art. 35, classifica as águas minerais, de acordo com as respectivas composições químicas, em *Oligominerais* (inc. I), *Radíferas* (inc. II), *Alcalino-bicarbonatadas* (inc. III), *Alcalino-terrosas* (inc. IV), *Sulfatadas* (inc. V), *Sulfurosas* (inc. VI), *Nitratadas* (inc. VII), *Cloretadas* (inc. VIII), *Ferruginosas* (inc. IX), *Radioativas* (inc. X), *Toriativas* (inc. XI) e *Carbogasosas* (inc. XII).

O Código de Mineração (Decreto-lei n.º 227, de 28.2.1967), finalmente, preceitua em seus arts. 4.º e 5.º, *verbis*:

“Art. 4.º – Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou fósfil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa.

Art. 5.º – Classificam-se as jazidas para efeito deste Código, em 9 (nove) classes:

.....
Classe VIII – jazidas de águas minerais” (grifou-se).

Extraí-se deste conjunto de normas que as jazidas de águas minerais (I) classificam-se como recursos minerais, (II) constituem propriedade distinta da do solo e (III) integram o domínio público da União.

É de interesse anotar, ainda, que o Código de Águas Minerais estatui que o regime jurídico do aproveitamento econômico das fontes de águas minerais será aquele traçado no Código de Mineração, com a ressalva, apenas, das disposições específicas daquela primeira Lei (cf. arts. 4.º, 5.º e 8.º). Sobre este ponto, leciona WILLIAM FREIRE em seus “Comentários ao Código de Mineração”:

“O Código de Águas Minerais determina que a pesquisa e lavra de águas minerais ou de mesa serão regidas pelo Código de Mineração, ressalvadas as disposições deste Decreto-lei (arts. 5.º e 8.º). (...)”

O Código de Mineração cuida da parte adjetiva, procedimental, e abandona a parte técnica. (...) Assim, adota-se o Código de Mineração quando não houver disposição específica no Código de Águas Minerais” (in ob. cit., Aide Editora, 1.ª ed., 1995, pp. 261/262; grifou-se).

Em termos práticos, constata-se, pela análise desses dois diplomas, que quase toda a disciplina legal dos procedimentos e requisitos concernentes à autorização de pesquisa e à concessão de lavra se encontram regulados no bojo do Código de Mineração.

São essas, em suma, as premissas que entendi útil assentar, para a exata fixação do enquadramento jurídico conferido ao assunto no presente parecer.

4. A proposição do ITERJ

Cumpra, já agora, analisar se é possível, ou não, “reverter o quadro” descrito no item 2, *supra*, de modo que a exploração de água mineral, no local, pudesse ser realizada em benefício do assentamento tutelado pelo ITERJ.

O Código de Mineração, em seu art. 11, estabelece um “direito de prioridade” em favor daquele que primeiro requereu a *autorização para pesquisa* ao Departamento Nacional de Produção Mineral. Confira-se:

“Art. 11 – Serão respeitados, na aplicação dos regimes de Autorização, Licenciamento e Concessão, subordinados aos preceitos deste Código:

a) o *direito de prioridade* à obtenção da autorização de pesquisa ou do registro de licença, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no DNPM, atendidos os demais requisitos cabíveis, estabelecidos neste Código”.

Fica claro, assim, que o Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO, tendo tido, no caso, a precedência na postulação do *alvará de pesquisa*, passou a ser titular do **direito de prioridade** à pesquisa mineral naquela região, nos termos da lei.

É de se ver, porém, que esta questão se acha a rigor superada, uma vez que o DNPM já **concedeu** ao Sr. FRANCISCO o competente *alvará de autorização para pesquisa*, tendo por objeto a

“área de 49,00 ha, delimitada por um polígono que tem um vértice a 2.150m, no rumo verdadeiro de 45°30'SE, do ponto de Coordenadas Geográficas: Lat. 22°17'51,4"S e Long. 43°46'43,9"W e os lados a partir desse vértice, com os seguintes comprimentos e rumos verdadeiros: 700m-E, 700m-S, 700m-W, 700m-N” (cf. fls. 6).

Feita esta observação, e prosseguindo no exame da legislação, destaca-se que o **Código de Mineração**, no art. 31 – encartado no capítulo que trata da *pesquisa mineral* –, determina que:

“Art. 31 – O titular, uma vez aprovado o Relatório, terá 1 (um) ano para *requerer a concessão de lavra*, e, dentro deste prazo, poderá negociar seu *direito a essa concessão*, na forma deste Código” (grifou-se).

Daí se pode concluir que o titular do direito à pesquisa mineral, **após a conclusão da pesquisa**, e desde que fique demonstrada a efetiva existência de uma jazida no local, terá, **pelo prazo de um ano**, a contar da aprovação do relatório (“*relatório circunstanciado dos trabalhos, contendo os estudos geológicos e tecnológicos quantitativos da jazida e demonstrativos da exequibilidade técnico-econômica da lavra*” – art. 22, V, Cód. Min.), o **direito exclusivo** de requerer a concessão de lavra.

Neste sentido, confira-se, mais uma vez, a segura lição de WILLIAM FREIRE (*in ob. cit.*, pp. 44/45):

“A *autorização de pesquisa mineral* é ato administrativo vinculado, para o qual não está reservada qualquer discricionariedade. Firmada a *prioridade pela precedência do protocolo do requerimento*, sem indeferimento de plano, o minerador adquire o direito à obtenção do título *minerário*, desde que cumpra as determinações legais. Forma-se um conjunto de atos administrativos sucessivos, relacionados e dependentes entre si, objetivando uma finalidade única, que é **possibilitar a transformação do depósito mineral inerte em riqueza**, trazendo para a sociedade todos os benefícios conseqüentes. Não há margem de opção ao DNPM, cuja atuação se resume no estrito cumprimento do Código de Mineração.

Na opinião de ELIAS BEDRAN, ‘a *autorização de pesquisa* é a permissão legal imprescindível toda vez que alguém queira realizar trabalhos de *prospecção mineral em terras de sua propriedade ou alheias*’ e cria para o seu titular ‘um direito distinto da jazida, independente da propriedade do solo, de natureza jurídica diversa e valor econômico próprio’.

Para o Direito Minerário, a *autorização de pesquisa* significa o consentimento da União, através de seu órgão competente, para execução dos trabalhos destinados ao descobrimento da concentração de substância mineral e à avaliação do potencial econômico da jazida.

(...)

Ao ultrapassar a fase do indeferimento de plano, o minerador adquire, com seu requerimento, **prioridade para exercer a atividade mineral na área**. Trata-se de direito com contornos bem definidos no Código de Mineração e com expressão econômica própria. Incorpora-se ao seu patrimônio já nessa fase, porquanto é obrigatória a outorga da *autorização de pesquisa e futura lavra ao requerente*, desde que cumpridas as formalidades e ressalvadas as exceções do Código” (grifou-se).

Idêntico entendimento é manifestado em julgado do antigo Tribunal Federal de Recursos, *verbis*:

“A *concessão da lavra* sucede, por lógica procedimental, a aprovação do relatório de pesquisa, o qual importa na tão-só declaração oficial de estar a área convenientemente pesquisada. Embargos recebidos” (Emb. de Declaração na AC n.º 94.305/DF, in DJU de 10.9.1987, p. 18.867; grifou-se).

Em vista do exposto até aqui, já se pode assentar que o Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO, por disposição legal expressa, é detentor do **direito de prioridade** para a exploração da *eventual* jazida de água mineral que houver no local.

Quero registrar, neste passo, que não cogitei, aqui, de “procurar irregularidades” no procedimento de concessão do referido alvará de pesquisa. Isto se deve a dois motivos, quais sejam: **primeiro**, nem mesmo o órgão consulente (ITERJ) impugna o referido alvará sob o aspecto legal, limitando-se a dizer que a autorização nele materializada foi concedida “sem que o Estado/ITERJ fosse ouvido” (fls. 2); ocorre, contudo, que a legislação que regulamenta a matéria *não condiciona*, de modo algum, a validade da autorização de pesquisa à prévia audiência do proprietário do solo; o **segundo** motivo, finalmente, se vincula à presunção de legitimidade dos atos do Poder Público; assim é que, tendo o DNPM analisado detidamente o pleito do Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO, e havendo concluído, a final, que o requerente preenchia todos os requisitos legais para a obtenção da autorização, não vejo por que, em linha de princípio, contestaríamos este ato administrativo, a menos que algum **indício concreto** de irregularidade houvesse sido apresentado, o que, porém, não ocorreu.

De todo modo, cabe observar que inúmeras situações podem vir a ocorrer futuramente, das quais resultaria a exploração da jazida por **outra pessoa**, que não o Sr. FRANCISCO. São exemplos:

- (I) o direito à pesquisa mineral pode ser renunciado pelo Sr. FRANCISCO, mediante declaração unilateral de vontade;
- (II) o direito à concessão da lavra poderá caducar, caso o Sr. FRANCISCO não a requeira no prazo de um ano, a contar da aprovação do relatório de pesquisa;
- (III) o direito à concessão da lavra poderá também ser negociado pelo Sr. FRANCISCO com terceiros, nos termos do Código de Mineração.

É importante assinalar, contudo, que o ITERJ jamais poderia ser, ele próprio, o titular de tais direitos minerários. E isso por uma série de razões, que aqui mencionarei de forma sucinta, por amor à brevidade. **Primeiro**, porque se trata de uma **atividade econômica**, a qual, nos termos do art. 173 da Constituição Federal, só será permitida ao Estado “quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei”. **Segundo**, porque o ITERJ, sendo uma pessoa de natureza autárquica, nem mesmo *em tese* poderia desenvolver atividades econômicas, já que isso seria incompatível com a sua natureza jurídica específica. **Terceiro**, a exploração direta pelo ITERJ de um tal empreendimento ofenderia o *princípio da especialidade*, por isso que esta atividade não se inclui entre os fins institucionais para cuja consecução o Estado lhe deu vida, como *entidade autônoma*; entender-se de modo diferente implicaria admitir que o ITERJ pode consagrar-se ao desenvolvimento de rigorosamente qualquer atividade imaginável, já que sempre se poderia alegar que a assunção dessa atividade (por assim dizer) *acessória* se preordenaria à obtenção de recursos que, por sua vez, viabilizariam a implementação das *atividades-fins* (propriamente ditas) do Instituto. **Quarto** – e finalizando –, reforça tal impedimento, na espécie, o disposto no art. 59 do Código de Mineração, segundo o qual “a lavra

de jazida somente poderá ser organizada e conduzida por sociedade de economia mista, controlada por pessoa jurídica de direito público, para complementar a iniciativa privada”.

Quando muito, portanto, poderia o ITERJ *estimular* os membros da comunidade local a criarem uma empresa de mineração, com o propósito de explorar comercialmente as jazidas de água mineral ali existentes – o que, porém, já constitui um tema que refoge por completo ao objeto deste pronunciamento. Passo, pois, ao ponto seguinte.

5. O procedimento judicial em curso

Examina-se, neste tópico, qual a atitude processual a ser adotada pelo Estado do Rio de Janeiro no procedimento de “alvará de pesquisa”, ora em trâmite perante a 1.ª Vara da Comarca de Valença.

Para a clareza da exposição, e por parecer-me de **suma importância** na análise da presente questão, reproduzo a seguir o art. 27 e incisos do **Código de Mineração**, nos quais se prevê, em detalhes, o procedimento a ser seguido pelo titular da autorização de pesquisa, para que possa ingressar no imóvel alheio e nele realizar os trabalhos de pesquisa:

“Art. 27 – O titular de autorização de pesquisa poderá realizar os trabalhos respectivos, e também as obras e serviços auxiliares necessários, em terrenos de domínio público ou particular, abrangidos pelas áreas a pesquisar, desde que pague aos respectivos proprietários ou posseiros uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa, observadas as seguintes regras:

I – a renda não poderá exceder ao montante do rendimento líquido máximo da propriedade, referido à extensão da área a ser realmente ocupada;

II – a indenização por danos causados não poderá exceder o valor venal da propriedade na extensão da área efetivamente ocupada pelos trabalhos de pesquisa, salvo no caso previsto no inciso seguinte;

III – quando os danos forem de molde a inutilizar para fins agrícolas e pastoris toda a propriedade em que estiver encravada a área necessária aos trabalhos de pesquisa, a indenização correspondente a tais danos poderá atingir o valor venal máximo de toda a propriedade;

IV – os valores venais a que se referem os incisos II e III serão obtidos por comparação com valores venais de propriedade da mesma espécie, na mesma região;

V – no caso de terrenos públicos, é dispensado o pagamento da renda, ficando o titular da pesquisa sujeito apenas ao pagamento relativo a danos e prejuízos;

VI – se o titular do Alvará de Pesquisa, até a data da transcrição do título de autorização, não juntar ao respectivo processo prova de acordo com os proprietários ou posseiros do solo acerca da renda e indenização de que trata este artigo, o Diretor-Geral do DNPM, dentro de 3 (três) dias dessa data, enviará ao Juiz de Direito da Comarca onde estiver situada a jazida cópia do referido título;

VII – dentro de 15 (quinze) dias, a partir da data do recebimento desta comunicação, o Juiz mandará proceder à avaliação da renda e dos danos e prejuízos a que se refere este artigo, na forma prescrita no Código de Processo Civil;

VIII – o Promotor de Justiça da Comarca será citado para os termos da ação, como representante da União;

IX – a avaliação será julgada pelo Juiz no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data do despacho a que se refere o inciso VII, não tendo efeito suspensivo os recursos que forem apresentados;

X – as despesas judiciais com o processo de avaliação serão pagas pelo titular da autorização de pesquisa;

XI – julgada a avaliação, o Juiz, dentro de 8 (oito) dias, intimará o titular a depositar quantia correspondente ao valor da renda de 2 (dois) anos e a caução para pagamento da indenização;

XII – feitos esses depósitos, o Juiz, dentro de 8 (oito) dias, intimará os proprietários ou posseiros do solo a permitirem os trabalhos de pesquisa, comunicará seu despacho ao Diretor-Geral do DNPM e, mediante requerimento do titular da pesquisa, às autoridades policiais locais, para garantirem a execução dos trabalhos;

XIII – se o prazo da pesquisa for prorrogado, o Diretor-Geral do DNPM o comunicará ao Juiz, no prazo e condições indicadas no inciso VI deste artigo;

XIV – dentro de 8 (oito) dias do recebimento da comunicação a que se refere o inciso anterior, o Juiz intimará o titular da pesquisa a depositar nova quantia correspondente ao valor da renda relativa ao prazo de prorrogação;

XV – feito esse depósito, o Juiz intimará os proprietários ou posseiros do solo, dentro de 8 (oito) dias, a permitirem a continuação dos trabalhos de pesquisa no prazo da prorrogação, e comunicará seu despacho ao Diretor-Geral do DNPM e às autoridades locais;

XVI – concluídos os trabalhos de pesquisa, o titular da respectiva autorização e o Diretor-Geral do DNPM comunicarão o fato ao Juiz, a fim de ser encerrada a ação judicial referente ao pagamento das indenizações e da renda” (grifou-se).

Pois bem. Parece-me que é necessário, antes de todo o mais, esclarecer que os concessionários do imóvel, Sra. TEREZINHA JOAQUINA ALVES DA SILVA e Sr. ROBERTO JOSÉ DA SILVA (cf. fls. 12/17), são os únicos titulares do direito ao recebimento da indenização relativa às **rendas** que deixarão de ser produzidas por parte deste bem de raiz. É que o **Lote n.º 5**, objeto da concessão de uso, foi-lhes transferido justamente para que nele desenvolvessem “a exploração agrícola, a pecuária de leite ou a criação de pequenos animais”, conforme estabelece a cláusula quarta do referido instrumento contratual. Assim, qualquer ato do minerador que prejudique tais atividades, diminuindo a renda que o imóvel produz, afetará **exclusivamente** a esfera jurídica dos concessionários, e não a do Estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, quanto a eventuais **danos permanentes** causados ao imóvel, estes sim, hão de ser indenizados diretamente ao Estado. É importante frisar, contudo, tendo presente a natureza e a finalidade do contrato de concessão de direito real de uso de fls. 12/17, que todo **outro tipo de dano**, de natureza não-permanente – por exemplo: árvores e plantações derrubadas, mas que podem vir a ser replantadas futuramente –, deve ser ressarcido diretamente aos concessionários.

De qualquer modo, como o ITERJ exerce uma “tutela” sobre as famílias de baixa renda da comunidade rural ali assentada (fls. 2), e considerando que há, em tese, a possibilidade de serem causados **danos permanentes** ao imóvel de propriedade do Estado, creio que estes fatos, por si sós, legitimam e, até mesmo, impõem a intervenção desta unidade federativa no feito.

Tal intervenção, porém, não terá por objetivo oferecer uma resistência aos aspectos de fundo da pretensão do Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO, já que, salvo melhor juízo, não há motivos juridicamente consistentes para fundamentar uma semelhante oposição. Daí por que o ingresso no procedimento em tela há de se efetivar, única e exclusivamente, para que o Estado se pronuncie sobre o laudo judicial de avaliação das rendas e prejuízos, tecendo sobre ele as considerações que entender cabíveis.

Para tanto, será imprescindível o habitual auxílio técnico da Coordenadoria de Perícias, Cálculos e Avaliações, que deverá emitir um pronunciamento crítico sobre o laudo de fls. 46/62 e fls. 67/69 dos autos judiciais, tendo sempre em conta a disciplina traçada no art. 27 e incisos do **Código de Mineração**, acima reproduzido.

Com base nesta manifestação da CPCA, o Procurador do feito estará em condições, finalmente, de elaborar a petição do Estado do Rio de Janeiro no caso concreto.

6. Conclusões

Diante de todo o exposto, assentam-se as seguintes proposições conclusivas:

- (I) o Sr. FRANCISCO FERREIRA GOMES NETO, uma vez realizada a pesquisa mineral, terá o **direito exclusivo** de requerer a concessão da lavra, no prazo de um ano a contar da aprovação do relatório de pesquisa;
- (II) não caberia ao ITERJ, em nenhuma hipótese, exercer por si próprio a atividade minerária em questão;
- (III) o Estado do Rio de Janeiro deve intervir no procedimento judicial ora em trâmite perante a 1.ª Vara da Comarca de Valença, com o propósito de deduzir as pretensões que entender cabíveis, no que concerne ao arbitramento judicial das rendas e dos prejuízos a serem ressarcidos pelo titular do alvará de pesquisa;
- (IV) o ressarcimento referente às rendas e aos danos não-permanentes causados ao imóvel caberá aos concessionários, ao passo que o ressarcimento alusivo a danos permanentes é de ser pago diretamente ao Estado; e
- (V) a Coordenadoria de Perícias, Cálculos e Avaliações deverá examinar a avaliação de fls. 46/62 e 67/69 dos autos judiciais e a respeito dela se manifestar, através de laudo crítico.

É o parecer, s.m.j.

Rio de Janeiro, 4 de abril de 2002.

Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa
Procurador-Assessor

VISTO

De acordo com o parecer n.º 02/2002 do Procurador-Assessor **Luís Alberto Miranda Garcia de Sousa**.

Encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Perícias, Cálculos e Avaliações, para manifestação, nos termos sugeridos no tópico n.º 5 do parecer ora aprovado.

Dê-se ciência ao Gabinete Civil.

Em 04 de abril de 2002.

Sérgio Luiz Barbosa Neves
Subprocurador-Geral do Estado

Processo n.º E-02/150.294/01