

Competencia da União e dos Estados relativa ás minas

Quando em 1886 organizámos o programma da 4.^a cadeira do 3.^o anno do curso superior da Escola de Minas, formulámos na secção de legislação de minas os quesitos seguintes : — «Qual a natureza da legislação de minas ? Rege a materia das minas o direito administrativo ou o civil ? »

Reconhecendo que essa legislação é uma excepção ou modificação da legislação civil, de uma parte, e da legislação administrativa, de outra ; mas de modo a formar um todo harmonico e complexo, com o objectivo exclusivo das relações fundadas na exploração das minas, chegámos á conclusão de ser ella de natureza mixta e especial, não se confundindo com uma nem com a outra. Então o assumpto não despertava outro interesse que o especulativo.

Hoje, porém, além do interesse especulativo, ha necessidade de ordem pratica em resolver-se de modo definitivo tal assumpto, ao qual estão subordinadas a competencia da União e dos Estados em relação ás minas.

O projecto de constituição federal incluia entre as attribuições do congresso «a de legislar sobre terras de propriedade nacional e minas».

Com a emenda do deputado Valladão ficou transformado no seguinte : «legislar sobre terras e minas de propriedade da União».

Vê-se, pois, o intuito da commissão que elaborou o projecto de constituição em reservar ao congresso federal a competencia exclusiva de legislar sobre as minas, e conferir-lhe a competencia cumulativa sómente em relação ás terras publicas, não adoptando, porém, o congresso tal alvitre e ampliando-a egualmente em relação ás minas.

Nos paizes de organização unitaria, a competencia não pôde deixar de caber á União, visto que as provincias, departamentos, ou que outro nome tenham as divisões territoriaes respectivas, são entidades meramente administrativas, mais ou menos autonomas.

Assim é em Portugal, na Hespanha, Inglaterra, França, Chile, Perú, Bolivia, Uruguay e outras.

Nos paizes, porém, de organização federativa, como a Republica Argentina, a Suissa e os Estados Unidos da America do Norte, ora á União, ora aos Estados e ora cumulativamente áquella e a estes é conferida a faculdade de legislar sobre as minas.

No primeiro, porque as minas são de propriedade da nação.

No segundo, porque entre as reservas ou restricções feitas á autonomia dos cantões não se incluiu a função legislativa sobre as minas, e é sabido que estes podem legislar sobre a materia civil (excepto quanto á capacidade das pessoas), agraria, criminal, administração da justiça civil e criminal, comprehendendo-se a organização dos tribunaes, a policia local e cantonal, a organização das communas, as obras publicas em geral, etc, etc.

No terceiro, porque os Estados têm competencia, como no segundo, para legislarem sobre todas as materias que não tenham sido reservadas á União e esta só reservou a si o direito de legislar sobre as minas existentes nas suas terras — *public lands*, ficando consequentemente entendido que áquelles é conferida a faculdade de legislarem sobre todas as outras terras.

Foi este o systema adoptado entre nós pela constituição de 24 de fevereiro, não obstante a reserva em materia civil que, como ficou dito, não se confunde com a materia das minas, por ser aquella commum e esta especial.

Sobre o projecto n. 47, de 1891, elaborado por uma commissão especial e apresentado ao congresso nacional, concluiu a maioria da commissão de constituição, legislação e justiça da camara dos deputados, que quanto «às minas encontradas no territorio dos Estados, e sobre as quaes unicamente cumpre limitar o direito do proprietario sobre o solo e regular as obrigações do concessionario do sub-solo, *devem ser regidas por leis emanadas de suas legislaturas*».

Assim parece pensar tambem o dr. Aristides Milton, segundo se depreheende dos seus commentarios á Constituição Federal, si bem que seu pronunciamento seja pouco explicito, e até denuncie certa perplexidade em relação ao conceito emittido.

E' essa egualmente a convicção dos legisladores constituintes dos Estados, que, sem combinação prévia, inseriram nas respectivas constituições a attribuição aos congressos ou assembleas de legislar sobre as minas de sua propriedade, ou situadas nos seus territorios.

Dessa faculdade já usaram os Estados do Ceará e o de Minas: aquelle em sua primeira legislatura, em 1892, e este pela lei n. 285, de 18 de setembro de 1899, sobre as minas em geral e pela de n. 344, de 15 de setembro de 1902, sobre os mineraes nos leitos dos rios do dominio do Estado.

Na Bahia o congresso legislativo estuda o projecto que o dr. Severino Vieira, actual presidente desse Estado, em mensagem especial, apresentou para ser convertido em lei, regulando não só a propriedade, como o modo e as condições da exploração das minas pertencentes ao Estado.

Não ha negar, portanto, a competencia cumulativa da União e dos Estados para regularem a pro-

priedade mineira e a liberdade de exploração,—systema resultante da partilha feita entre aquelle e estes de suas terras e minas.

Melhor seria que tal partilha se não houvesse dado, porque nem sempre os Estados poderão offerecer as condições de exito que a União pôde offerecer.

Só uma revisão constitucional poderia corrigir o erro, na escolha da doutrina, si fôra facil conseguir que os estados abrissem mão desse patrimonio de que, aliás, ainda nenhum soube ou poudes desfructar convenientemente.

Pretende-se que a competencia cumulativa da União e dos Estados se adstrinja sómente á materia meramente administrativa e policial.

O dr. João Barbalho, referindo-se ao parecer n. 47, citado, diz: «Os Estados, ao regularem por leis suas estes assumptos, no que lhes é pertinente, estarão adstrictos a respeitar os principios geraes de legislação civil federal (1).

O dr. Almeida Nogueira, illustrado lente da Faculdade de Directo de S. Paulo, entende que os Estados só podem regular a exploração das minas, reservando-se á União o direito de regular a propriedade, como objecto de direito substantivo ou civil. Assim pronunciou-se no Senado de S. Paulo (2).

O sr. Henrique Coelho, notavel publicista e actualmente director da secretaria da Justiça daquelle Estado, mostra-se intransigente defensor da doutrina dos jurisconsultos citados.

Diz elle que, cabendo á União legislar privativamente sobre o direito civil da Republica, não se fazia myster declarar, em referencia especial, que lhe cabe tambem legislar privativamente sobre as limitações do direito assegurado ao dono do solo, quanto á propriedade das minas, e que os poderes, a que foi

(1) Const. Fed. Brasileira—*Commentarios*—pag. 269.

(2) Discurso proferido na sessão do Senado de 9 de setembro de 1902.

conferida a primeira faculdade, haviam por certo de ficar com a segunda, em tudo identica áquella, sob pena de, retirando-se-lhes esta ultima, nada significar a outra, e de romper-se a unidade do direito patrio, com a confusão possível, em determinado capitulo de um de seus ramos mais importantes.

Que a competencia da União em materia civil não tem restricção e portanto não pôde abrir excepção á propriedade particular das minas, sendo pelo art. 34, n. 23, conferida exclusivamente ao Congresso Federal essa competencia (3).

.....
Todos elles partem do falso supposto de que a lei de minas é uma lei civil, cujo objecto divisivel é regulado em parte pelo direito civil ou *commum*, em parte pelo direito administrativo; e que uma lei *sui-generis* viria romper a unidade do direito patrio.

Temos profunda convicção de que a lei de minas não é civil e sim especial ou *sui-generis*; que direito substantivo tanto é o civil ou *commum*, como o commercial ou especial, o penal, o administrativo, etc; e adjectivo, formal, processual, ou que outro nome tenha, são os mesmos quando se põem em acção.

As leis substantivas e adjectivas de Bentham resultam de uma classificação geral que abrange toda a legislação de um paiz, sendo, por exemplo, a propria lei civil ora substantiva, ora adjectiva, conforme ella regula relações de direito ou estabelece formalidades de processo.

Tão pouco prevalece a arguição de rompimento da unidade do direito patrio, deante da pluralidade de processos e dualidade de magistratura.

De mais, é incontestavel que na sciencia, como na legislação comparada, jamais teve guarida semelhante doutrina.

(3) Henrique Coelho, *A Constituição de 1891 e a Constituinte de 1901*.

A lei de minas foi sempre considerada como o complexo das disposições segundo as quaes são exploradas as substancias mineraes e fosseis existentes no solo ou sub-solo (4).

A analyse scientifica decompõe esse objecto complexo em tres partes—o regimen da propriedade, as relações de vizinhança e o regimen policial, mas tres partes intimamente ligadas entre si, de modo a não poderem separar-se, sob pena de quebrar-se a unidade logica desse objecto.

Como Aguillon, todos os especialistas assim o entendem e ensinam.

Em todos os paizes da Europa e da America, a lei de minas é especial, tem economia á parte e não se confunde com outra qualquer lei; muito menos ha exemplo de ser a mineração regulada por duas leis de minas—uma civil ou *substantiva* e outra administrativa, de exploração, ou que outra denominação tenha sido indebitamente empregada pelos partidarios da extravagante doutrina de duas leis da União para a exploração das minas de propriedade desta e outras duas, uma da União e outra de cada Estado para a exploração das de propriedade deste.

Na França, o codigo Napoleão só se referiu ás minas para excluil-as de seu dominio e consignal-as á lei especial.

A lei de 21 de abril de 1810 regula exclusivamente não só a parte administrativa e policial, como tambem a parte relativa á natureza, aquisição, uso, gozo e disposição da propriedade mineira.

Em Portugal, na Hespanha, na Italia, Allemanha, Chile, Republica Argentina, Bolivia, Venezuela, Uruguay... em todos os paizes da Europa e da America, os codigos e legislações civis referem-se ás minas incidentemente e apenas para excluil-as de suas disposições, ou para fins alheios á sua regulamentação.

(4) Aguillon—*Legislation des Mines*—Tomo 1.º, pag. 1.

Mesmo entre nós, e quando no regimen portuguez todos os ramos da legislação se confundiam, nas Ordenações do Reino e nas Extravagantes, a legislação de minas foi tomando feição particular e já no Imperio, embora obscura, defeituosa e lacunosa, ella se destacava da legislação commum por suas disposições especiaes e excepçõaes, como pelos monumentos e textos proprios.

De um e outro periodo são exemplos o Alv. de 19 de abril de 1772 que deu regimento aos superintendentes e guardas-móres; o Alv. de 13 de maio de 1803, para não citar outros regimentos e actos legislativos; não devendo deixar de mencionar-se principalmente a legislação relativa aos diamantes, que foi sempre bem distincta da legislação commum, desde o Alv. de 24 de dezembro de 1734 até o decreto regulamentar n. 5.955, de 23 de junho de 1875, expedido em virtude da auctorização contida na lei de orçamento n. 2.348, de 25 de agosto de 1873.

Os projectos de codigo civil formulados no Imperio, como na Republica, devendo por sua natureza apresentar o direito civil em sua integridade, deixaram de comprehender a materia relativa á mineração, aliás considerada relevante e urgente.

Desde Teixeira de Freitas até C. Bevilacqua, organizador do ultimo projecto de codigo civil, nenhum se lembrou de regular a mineração, mas, ao contrario, deixaram esse assumpto para regulamentação especial.

Uma consideração de evidencia quasi material vem corroborar as considerações anteriores: — tomando-se os volumes da legislação de cada paiz, encontra-se materialmente separada a legislação de minas da civil e mesmo da administrativa.

Para darmos um exemplo de legislação codificada, tomamos o volume que contém todos os codigos do Chile e ahí encontramos ao lado dos codigos civil, commercial, penal, etc., o codigo de mineria.

A legislação de minas, consequentemente, não é civil ou commum e sim especial, e tem sua economia

à parte, e, portanto, podem os Estados legislar sobre as minas sem contrariarem a disposição do art. 34 n. 23, da Const. Federal, que reserva ao Congresso Federal a faculdade exclusiva de legislar sobre matéria civil.

Passaremos agora a outra ordem de considerações no sentido de mostrarmos ainda a falsidade da doutrina daquelles que aguardam uma lei do Congresso Federal, para servir de base à legislação de minas dos Estados, restringindo ao mesmo tempo a faculdade destes ao dominio puramente policial e administrativo.

Diz o art. 72 § 17 :... « As minas pertencem aos proprietarios do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei, a bem da exploração deste ramo de industria. »

Que lei é essa promettida de modo tão cathogorico pelo legislador constituinte ? qual o poder que a produzirá, o Congresso Federal, ou com elle tambem os congressos dos Estados ?

Pensamos que a resposta é simples e virtualmente já a temos dado.

Essa lei não pôde deixar de ser a lei de minas, que, quanto ás minas de propriedade da União, deverá ser obra do Congresso Federal (5) e quanto ás outras — as dos Estados, essa lei emanará do Congresso de cada Estado, visto que só foi reservado ao Congresso Federal a regulamentação das minas de propriedade da União, cabendo aos Estados, pela regra de que é facultado a estes em geral, todo e qualquer poder ou direito, que lhes não fôr negado por clausula expressa ou implicitamente contida nas clausulas expressas da constituição, a faculdade de le-

(5) Art. 34, n. 23, da Const. Federal.

gislarem sobre todas as outras minas que não sejam de propriedade da União, e que são quasi todas as existentes no paiz (6).

A lei, pois, a que se refere a disposição citada da Constituição Federal é federal ou estadual, conforme a propriedade, ou antes, conforme a situação das minas, cuja exploração deve ser por ella regulada.

Quando o legislador constituinte quiz referir-se á lei federal com exclusão da lei estadual em outros assumptos positivamente o fez ; do que são exemplos as disposições dos arts. 13, 71, § 3.º, 87, § 1.º e outros.

Poder-se-ia acreditar que o Congresso Federal, no uso da faculdade de regular o exercicio do direito sobre as minas, traduzisse em lei o conceito contrario á verdadeira doutrina e que essa lei por sua origem obrigasse os Estados a adoptal-a, como base da regulamentação de suas minas.

Mas quem assim pensasse, esqueceria a disposição acima citada do art. 65, n. 2, e principalmente o art. 63, da Constituição Federal, o qual dispõe : «Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adoptar, respeitadas os principios constitucionaes da União», equivalendo esse conceito ao seguinte : — que os Estados só têm acima de si a constituição e não as leis ordinarias, que nenhuma restricção podem crear á sua liberdade no uso legitimo da autonomia.

No Congresso constituinte foi defendida, com ardor e habilidade por um dos mais notaveis de seus membros, a doutrina contraria segundo a qual se estabelece a seguinte gradação entre a Constituição Federal, as leis federaes, as constituições dos Estados e finalmente as leis destes : — obrigando em primeiro logar a Constituição Federal, em segundo as leis federaes e em terceiro e quarto logares as constituições e as leis dos mesmos.

(6) Art. 65, n. 2, da Const. Federal.
R. F.—9

Mas, essa doutrina, pelo que fica dito, não pôde prevalecer, porque a autonomia dos Estados é a regra e a restricção é excepção, que só expressa pôde apparecer na lei suprema das competencias—a constituição (7).

Firmada a competencia da União para legislar sobre as minas de sua propriedade e a competencia dos Estados para legislarem sobre as de sua propriedade, ou melhor, sobre as situadas nos seus respectivos territorios, nos termos do artigo 64, da Constituição Federal, faremos a discriminação de umas e de outras.

Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo á União sómente a porção de territorio que fôr indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes (8).

Além dessa reserva, que constitue parte do dominio da União, ainda regulado pela lei n. 601, de 25 de novembro de 1850 (*ex-vi* do artigo 83 da Constituição Federal), pertencem-lhe os terrenos de marinha, as terras e minas situadas no Districto Federal.

Como pessoa juridica e a titulo particular, tem e pôde ella adquirir terras e minas, em qualquer parte do territorio nacional, e neste caso é necessario firmar o principio da competencia em outra base, para que não se dê conflicto de jurisdicção entre a União e os Estados; e essa base não pôde ser outra sinão

(7) Argumento dos citados artigos 63 e 65, n. 2.

(8) Art. 64 da Const. Federal.

a consideração de ser o direito daquella, nesse caso, da mesma natureza do das pessoas physicas e das juridicas contingentes.

E, considerando que as terras reservadas são destinadas a fim evidentemente incompatíveis com a mineração; que as terras e minas, possuidas a titulo privado, não são as de que fala o art. 34, n. 29, da Constituição e portanto escapam á competencia da União; segue-se que rigorosamente as minas que podem ser reguladas pela União são as que por ventura existam no Districto Federal e nos terrenos de marinha — aquelles muito limitados pelo povoamento, conservação de mattas, regimen das aguas, etc., e estes subordinados aos fins e usos especiaes que lhes são conferidos pela respectiva legislação.

O dr. Severino Vieira inclue na enumeração que faz das minas e terras dos Estados, os terrenos de marinhas, e o faz sem o menor fundamento, porque, pertencendo anteriormente á União esses terrenos, só poderiam passar para os Estados si ella delles abrisse mão como o fez em relação ás terras devolutas, das minas e da porção de territorio destinado á defesa das fronteiras, construcções militares e estradas de ferro federaes (9).

O objecto, pois, da legislação de minas federal é muito limitado e pôde dizer-se que sem importancia industrial e economica.

A exploração regular e consideravel depende de leis dos Estados, e é por isso que não encontramos razão para fundar-se toda a esperanza do futuro da mineração no Brasil em uma lei que o Congresso Federal deve votar, a pedido do eminente estadista

(9) Citado art. 64 da Const. Federal.

que preside os destinos da Republica Brasileira, e para o que já a comara nomeou commissão especial presidida pelo illustre parlamentar e jurisconsulto — sr. dr. Augusto de Freitas (10).

Bello Horizonte, 27 de julho de 1903. — *Bernardino de Lima.*

(10) Havendo o Governo do Imperio elaborado mais de um projecto e na Republica sendo conhecidos o da commissão da camarana 1.^a legislatura e o do dr. Estevam Lobo, apresentado o anno passado, foi o dr. Calogeras incumbido pelo dr. Augusto de Freitas de reunil-os todos como elementos de estudos.