

Soberania e direito de propriedade

- 4 MAR 1988

GASTÃO ALVES DE TOLEDO

A Assembléia Nacional Constituinte logo tratará da questão relativa aos recursos minerais e ao subsolo do País. Duas propostas divergentes deverão ser apreciadas. Uma preconiza a estatização desses bens, elencando-os dentre os bens da União; a outra reitera o princípio hoje em vigor, claramente inserido em todas as Constituições Brasileiras, a partir de 1934, segundo o qual a propriedade do subsolo é distinta da do solo para efeito de exploração industrial.

A muitos pode parecer que o regime jurídico, prescrito pela Constituição vigente, para os recursos minerais e o subsolo, já estabelece que os mesmos pertencem à União. Não é assim, entretanto. O texto constitucional não os inclui no rol de seus bens. Na verdade eles se encontram sob a jurisdição da União, sobre os quais esta exerce sua soberania, mas não o direito de propriedade. O regime aplicável atualmente aos bens de domínio público, em sentido lato, considera-os como sujeitos à proteção do poder público que deles detém a administração.

Daí o discrimem doutrinário, já assente em nosso Direito, entre o regime aplicável aos bens públicos, cuja propriedade é do Estado, e o daqueles submetidos ao seu poder político.

Neste sentido, os recursos minerais e o subsolo não pertencem à União, sendo apenas por ela administrados. Por isso o Código de Mineração estabelece em seu art. 1º que "compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais".

É clara, pois, a competência administrativa da União sobre tais recursos, não havendo qualquer razão de ordem jurídica para incorporá-los à sua propriedade.

No exercício desta competência são concedidas autorizações para pesquisa e concessões para a lavra a quem preencha as condições que a lei estipula.

Inseridos tais bens sob o domínio da União, alterando-se portanto seu regime jurídico, ver-se-ia a mesma na contingência de não poder continuar a assim agir. Uma vez bens públicos, integrantes do patrimônio dessa pessoa jurídica, sua exploração corresponderia a uma alienação, o que ensejaria a necessidade de lei ordinária específica para tanto, sobretudo quando se considera que tais bens são, em sua maioria, exauríveis, já que abrangem uma variada gama de minerais, desde aqueles considerados nobres, até águas para consumo humano, pondo-se de parte, nas mãos da União, todo o suprimento de matérias-primas minerais para a nossa indústria e para a exportação, num avassalador processo estatizante.

Aliás, o subsolo nem sempre contém bens minerais economicamente exploráveis. Sua pura e simples estatização já alteraria todo o atual processo jurídico-administrativo para a respectiva exploração, com as repercussões aludidas anteriormente.

Temos, portanto, duas questões relevantes a serem discutidas, com o mesmo substrato jurídico:

a) a estatização dos recursos minerais, ou seja, de todos os minerais existentes no País, quer estejam ou não em seu subsolo e

b) a estatização do subsolo. Ambas as situações, se con-

cretizadas, virão colocar-nos ao lado de alguns países que levaram sua economia, paulatinamente, às mãos do Estado pela inserção de tais preceitos em suas Constituições.

Note-se que aqueles mais avançados, via de regra, não elevam à lei maior esta matéria, deixando à legislação ordinária o seu tratamento, e o fazem de forma a não conferir ao Estado esta prerrogativa, porque violentadora da liberdade e da economia de mercado.

Cumprido lembrar, ainda, não ser necessário que o subsolo se torne propriedade da União para que o monopólio da exploração do petróleo seja mantido, porque o mesmo diz respeito à exploração de um bem mineral, encontrável tanto no subsolo quanto na plataforma continental, autorizado por lei específica e consagrado na Constituição. O monopólio estatal independe, pois, do regime jurídico aplicável a todo o subsolo. A proposta que procura estatizar essas riquezas naturais virá, assim, modificar substancialmente a situação jurídica já consolidada entre nós e mundialmente reconhecida como a mais correta, especialmente para os que têm uma moderna visão desta matéria.

A atenção de todos para a gravidade das medidas ora propostas é essencial. Dois incisos do artigo que cuida dos bens da União, se aprovados, serão suficientes para causar amplas alterações na vida econômica do País, e para as quais uma séria reflexão se faz imperiosa. Trata-se de um imenso avanço do Estado na economia, com as consequências já bem conhecidas de todos nós.

Gastão Alves de Toledo é advogado, membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.