

A Delimitação da Indenização do Superficiário no Direito Minerário

The Delimitation of the Landlord's Indemnity in Mining Law

Eder Maurício dos Anjos¹

José Victor Nogueira Nicoletti²

Filipe Augusto Sales Lima Bezerra³

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo analisar a indenização ao proprietário de terras submetidas a pesquisas geológicas. O estudo em questão procura abrir um debate a respeito se a indenização busca reparar de maneira equânime para definir os parâmetros da mesma ao superficiário onde a pesquisa mineral possa vir a ocorrer.

Palavras chave: Mineração; Pesquisa Geológica; Superficiário.

Abstract:

The subject of this research is the calculation of indemnity paid to the landowner who is the object of geological research to find value-added mineral substances. What is needed, in the proposed theme, is a broad interpretation of the requirements for this indemnity. The constitutional premise must be respected in order for reparation to be proportionate to the damage, regardless of the branch of law in which it is inserted.

Keywords: Mining; Geological Survey; Surface.

¹ Graduando em Engenharia de Minas das Faculdades Kennedy, edermauriciominas@gmail.com.

² Graduando em Engenharia de Minas das Faculdades Kennedy, josevictor764@gmail.com.

³ Bacharel em Direito pela Universidade FUMEC, Pós-Graduado em Direito Minerário e de Águas pela Faculdade Milton Campos, Especialista em Direito Societário pelo IBMEC/MG, Sócio do escritório de advocacia Sales Bezerra Advocacia Empresarial.

1. INTRODUÇÃO

Constitui-se o tema desta pesquisa o cálculo da indenização paga ao proprietário de terras que são objeto de pesquisas geológicas com a finalidade de se encontrar substâncias minerais de valor agregado.

Delimita-se o tema a uma análise dos parâmetros utilizados para a realização do cálculo indenizatório, diante da previsão normativa na Constituição Federal e no Código de Mineração, que restringe o quantum devido ao superficiário.

A questão norteadora do estudo foi investigar se, dentro da realidade fática das pesquisas geológicas ocorridas em terrenos particulares, o dano possivelmente causado ao proprietário é totalmente coberto pela indenização nos moldes previstos na legislação. O ponto crucial é verificar se a reparação resultante da aplicação da norma vigente tem o poder de sanar completamente o dano causado.

Formulou-se como hipótese básica orientadora da pesquisa o entendimento de que a indenização quantificada conforme a previsão do artigo 27 do Decreto Lei n.º 227 de Fevereiro de 1967 (Código Minerário), é, por vezes, insuficiente para reparar o dano de forma equilibrada, sendo necessária uma relativização em seus parâmetros para que tal norma tenha sua eficácia material alcançada.

O objetivo geral é analisar os parâmetros previstos na legislação para valoração da indenização ao superficiário em decorrência de pesquisa em seu terreno, verificando se a reparação resultante deste processo tem o condão de sanar de forma justa o dano derivado da pesquisa. São objetivos específicos: verificar a legislação vigente, pertinente ao caso em questão; exemplificar os tipos de danos que podem ser causados pela pesquisa; fazer uma relação entre o dano e a indenização para demonstrar a possibilidade de ocorrer uma desproporcionalidade entre eles.

Justifica-se este estudo tendo em vista os requisitos necessários previstos em lei complementar, que quantificam e valoram a indenização. O inciso III do artigo 27 o decreto-lei 227/67, define que a indenização devida ao superficiário somente poderá atingir o valor venal máximo de toda a propriedade, em casos onde os danos inutilizem toda a propriedade para fins agrícolas e pastoris.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Personagens: União, pesquisador e superficiário

O processo de extração mineral, juridicamente falando, gira em torno de três personagens principais, cada um com direitos e deveres que visam garantir que a atividade minerária ocorra de forma legal evitando prejuízos para qualquer das partes envolvidas.

O primeiro agente desta relação é a União. Ela atua como cessionária do direito de lavra e pesquisa, conforme artigo 176 da CF/88, permitindo a particulares e/ou empresa a exploração do solo, garantindo ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

O concessionário, ou titular da autorização de pesquisa cedida pela União, é o segundo agente. Ele detém o direito de exploração da jazida, respeitando os limites de sua autorização, devendo observar os requisitos legais para tal, conforme legislação Constitucional.

Na outra ponta desta relação está o superficiário, que, segundo o dicionário Aurélio, é “Aquele que adquiriu direito de superfície pelo proprietário do terreno”, objeto deste estudo, agente que se traduz como o proprietário da terra onde será realizada a pesquisa. Ele é o dono do terreno sob o qual recai a autorização de exploração e pesquisa cedida pela União ao cessionário. É a sua terra que “sofrerá” alterações alheias à sua vontade, o que conseqüentemente podem trazer danos.

E através da análise da relação estabelecida entre esses três agentes no decorrer do processo de uma pesquisa geológica que se verificará a necessidade de uma interpretação mais abrangente em relação ao dano proveniente da pesquisa.

2.2. Pesquisas x dano

Para que todo empreendimento minerador possa dar início ao trabalho de lavra, que tem seu conceito previsto no art. 36 do decreto-lei 227/67, é necessária uma pesquisa anterior no terreno (solo e subsolo) objeto do processo de lavra. Essa pesquisa, definida no art. 14 e seus parágrafos do Código de Mineração, abrange a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida sua avaliação e a da determinação exequibilidade de seu aproveitamento econômico. Abaixo a transcrição dos artigos supracitados:

Art. 14. Entende-se por pesquisa mineral a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, à sua avaliação e à determinação da exequibilidade preliminar de seu aproveitamento econômico.

Art. 36. Entende-se por lavra o conjunto de operações coordenadas objetivando o aproveitamento industrial da jazida, desde a extração das substâncias minerais úteis que contiver, até o beneficiamento das mesmas.

No processo de pesquisa são utilizados vários métodos no intuito de localizar a presença de algum mineral. Esses métodos, muitas vezes, acabam prejudicando o solo, mudando a forma física e a composição química do solo, sem contar que em alguns casos o solo pode vir a se tornar improdutivo de acordo com o método utilizado na pesquisa.

Alguns métodos utilizados são: Seleção de Alvos (anomalias); Levantamentos Geológicos, Geoquímicos e Geofísicos; Planejamento, Execução e interpretação de trincheiras, poços de pesquisa e sondagem, Quantificação de reservas minerais e determinação da viabilidade técnica do seu aproveitamento econômico. A execução destes tipos de pesquisa traz sérios danos ao solo e ao subsola objeto do estudo.

Segundo Cavalcante Neto e Rocha (2010) Trincheiras são valas retilíneas abertas com o objetivo de fazer as rochas aflorarem artificialmente. A vala deve ser aberta até se atingir a rocha sã e, dependendo da situação (dureza da rocha, profundidade etc.) cortar para atingir a maior quantidade possível de litologias. Abertura de Trincheira até atingir a rocha sã, ou o minério objeto dos trabalhos de Pesquisa. Do autor. A profundidade é uma das limitações das trincheiras, haja vista que as mesmas não podem ser muito profundas. Não existe uma profundidade máxima rigorosa, pois varia muito dependendo da região, consistência das litologias a serem cortadas, etc. Entretanto, não se tem mencionado trincheiras com profundidade maior que três metros, sendo este o limite que poderia ser considerado como máximo. Para situações onde a profundidade é maior que 3,0 m deve ser aberto o Poço de Pesquisa. A pesquisa realizada através dos poços se baseia em uma aprofundamento das trincheiras, sendo utilizados onde faz-se necessário uma pesquisa mais profunda do solo, onde as trincheiras não alcançam.

Segundo Cavalcante Neto e Rocha (2010), São escavações destinadas a fazer aflorar artificialmente as rochas quando a cobertura é muito espessa impossibilitando a realização de trincheira. Os poços podem ter seção quadrática, retangular ou circular, ser aberto manualmente, mecanicamente ou com explosivos.

Percebe-se, portanto, que a pesquisa minerária causa sério dano ao solo e ao subsolo. Neste contexto, via de regra, é indispensável que este dano causado seja amplamente reparado ao proprietário do terreno danificado, na tentativa de promover uma relação justa entre o causador do dano e o superficiário.

2.3. A regulamentação da mineração: antecedentes até a atualidade

Segundo Barbosa (1994 p.68), o sistema minerário brasileiro sofreu profundas mudanças ao longo da história onde cada mudança reflete as tendências de sua época. No período colonial com o sistema de regaliano, a propriedade do subsolo pertencia á coroa real portuguesa, que cedia o direito de exploração do solo

mediante pagamento de uma compensação ao rei, denominado a princípio de quinto (20% do material extraído), que foi reduzido ao dízimo (10%) após o Alvará de 1803.

Após o período regaliano veio o sistema dominial imperial, onde devido a Independência do Brasil, a coroa Portuguesa foi substituída pelo Império brasileiro. Nesse período a propriedade do subsolo era do Império, que sucedeu o Rei de Portugal em todos os seus bens e direitos. Sobre essa mudança de sistema jurídico, Herman (Cadastro Geral das Minas Brasileiras – pg. 23) comenta “que a distinção entre os dois sistemas é meramente acadêmica, pois na prática ambos os regimes se confundem”.

Passado esse período o país viveu o chamado período de acessão, no qual, segundo Ribeiro (2005), o subsolo era considerado acessório do solo, e como tal, quem era proprietário do solo também o era do subsolo, em observância do princípio de que o acessório acompanha o principal.

Esse direito foi determinado na Constituição de 1891 que previa em seu art. 22 § 17, “as minas pertencem aos proprietários do solo, salvo as limitações que foram estabelecidas por lei a bem da exploração desse ramo da indústria”.

Em 1934, com a nova Constituição, surge o esboço do direito minerário que vigora até hoje. O sistema dominial republicano devolve para o Estado o direito sobre o subsolo, determinado o sistema de concessão.

Em decorrência das alterações na lei sobre a mineração, em fevereiro de 1967 é instituído o Código da Mineração, que em seus primeiros artigos prevê o direito da União para gerir totalmente toda e qualquer atividade ligada à mineração:

Art. 1º Compete à União organizar a administração dos recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são:

I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;

II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

III - regime de licenciamento, quando depender de título de licenciamento, expedido na forma estabelecida pela Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978;

IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;

V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.

Já em 1988, com a promulgação da Constituição atual, esse monopólio estatal ganha status constitucional. A carta magna, em seu art. 20 aduz que: Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo.

O Código de Mineração, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, prevê em seu art. 27 os requisitos e os parâmetros para indenização do proprietário do terreno objeto da pesquisa mineral. Tal previsão legal, objeto deste estudo, restringe o direito à indenização, elencando situações que diminuem as condições e principalmente os valores indenizáveis.

Este é o panorama do direito mineral no Brasil. Do período colonial até a legislação atual alternando entre o poder da União e o direito do proprietário do solo, terminando por dar à União o monopólio dos recursos minerais.

2.4. Indenização: CF / Código Civil / Código de Mineração

O dever de indenizar tem previsão Constitucional, conforme art. 5º CF/88, onde estão previstos os direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a

inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem.

O dano tratado neste trabalho é o dano material, patrimonial, que engloba prejuízos causados a outrem em decorrência da ação humana. A premissa da indenização passa pelo nexos de causalidade, ou seja, é necessária uma relação concreta entre a ação que originou o dano e o dano causado.

No Código Civil Brasileiro, a indenização está prevista de forma pormenorizada, elencando classificações e diversas situações onde se verifica o dever de indenizar, como também excludentes deste dever em casos específicos.

Uma das classificações, e necessária para o presente trabalho, é a distinção em responsabilidade objetiva e subjetiva. A responsabilidade subjetiva, em resumo, é aquela derivada da culpa. O agente causador do dano, neste caso, age com culpa no sentido estrito, tendo sua ação ou omissão viciada pela negligência, imperícia ou imprudência.

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Já a responsabilidade objetiva, aquela que ocorre independente de culpa, é tida como uma responsabilidade inerente ao dano, onde a reparação é consequência obrigatória, respeitando obviamente as excludentes previstas na legislação.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente

desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Neste trabalho interessa a responsabilidade objetiva. Segundo Alvim (1968), citado por Gonçalves (2014), a responsabilidade objetiva, ou teoria do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independente de culpa.

A indenização devida ao superficiário encontra respaldo, no âmbito do Direito Civil, na aplicação da teoria do risco, resultando na responsabilidade objetiva do causador do dano. Neste aspecto, o dano causado deve ser indenizado independente da comprovação de culpa do agente causador, escopo que se encaixa totalmente no resultado prático da pesquisa minerária.

A atividade realizada pelo pesquisador no terreno do proprietário, no ensejo de localizar o corpo de minério, causa danos que devem ser indenizados. Mesmo tomadas todas as precauções no processo de pesquisa, o dano é quase que inevitável, devido ao risco da atividade.

Após tal explanação, chegamos ao ponto de questionamento do presente trabalho. O Código de Mineração, Decreto-lei 227 de fevereiro de 1967, traz em seu art. 27, parâmetros para a mensuração da indenização devida ao superficiário:

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 causadas pelos trabalhos de pesquisa, observadas as seguintes regras:

I - A renda não poderá exceder ao montante do rendimento líquido máximo da propriedade na 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;

Tal previsão levanta o questionamento acerca do teto estipulado pela referida legislação. O valor venal do imóvel é obtido através de uma avaliação genérica, quase sempre feita pela Prefeitura do Município onde se encontra. Além disso, o previsto no inciso III diz que para que a indenização atinja o valor venal de toda a propriedade é necessário que a terra seja inutilizada para fins agrícolas e pastoris, restringindo de forma indevida a possibilidade de indenização ao superficiário quando sua terra tem outra finalidade que a prevista na lei.

3. METODOLOGIA

Quanto á metodologia utilizada trata-se de uma pesquisa do tipo bibliográfica, tem do em vista os objetivos propostos para este estudo, no qual se busca uma mudança de interpretação de norma legal, de forma a mostrar e indicar uma via mais coerente para aplicação de uma lei.

Será utilizado ainda, para o desenvolvimento do presente texto, o método dialético, o qual considera que os fatores não podem ser levados em conta fora de um contexto social. Nesse caso, as contradições se transcendem dando origem a novas contradições que requerem soluções, gerando eventual conceito teórico sobre a abrangência dos pressupostos para indenização no processo de pesquisa mineral. Teve-se como técnica a documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica (fontes secundárias) e a pesquisa documental (fontes primárias).

A pesquisa bibliográfica, fontes secundárias, se baseia em teorias com fundamentação teórica, principalmente constitucional e minerária, permitindo esclarecer os conceitos pertinentes ao estudo, tais quais pesquisa e exploração mineral, superficiário, indenização, valor venal, dentre outros necessários para a

conclusão pesquisa. Serão ainda pesquisados artigos científicos e monografias como suporte das bases teóricas referentes ao objeto de estudo.

Se tratando de fontes primárias, pesquisa documental foi pesquisada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil; Decreto Lei n. 227 de 28 de Fevereiro de 1967 que dá nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940 (Código de Minas).

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Essa previsão legal restringe de forma arbitrária o direito do particular em ter seus danos reparados. Ora, existem inúmeras atividades que podem ser desenvolvidas no terreno particular além de agrícolas e pastoris, que caso venham a ser inviabilizadas em razão da ação da lavra, causem prejuízo maior ao dono do terreno. Diante desta realidade fática, espera-se que a legislação que define parâmetros para valoração da indenização tenha uma interpretação abrangente e não restritiva como ocorre atualmente.

5. CONCLUSÃO

A questão levantada no presente estudo traz à tona a necessidade de uma legislação mais atual a respeito da mineração no Brasil. Todo o processo é gerido por um código feito há 50 anos, que merece e precisa de uma atualização urgente.

Os problemas existentes naquela época podem às vezes se confundir com os problemas atuais, mas a forma de resolução deve ser outra. É necessária a busca por soluções interdisciplinares, uma vez que as questões minerais atingem vários setores da sociedade.

A verificação mais importante em relação à mineração, sobre o tema apresentado, não são os problemas causados, mas sim a forma como são apresentadas as

soluções. A legislação de 50 anos atrás pode apresentar falhas ou omissões em relação ao mesmo problema na atualidade.

A questão da indenização ao superficiário é um dos pontos que merece uma atualização, tendo em vista que os parâmetros legais para sua aferição, decorrentes de uma legislação em alguns pontos superada, acaba causando divergências e injustiças.

Quando em 1967 foi editado o Código de Mineração vigente atualmente, a realidade social, econômica e ambiental do país era outra. Essa lei manteve a separação da propriedade do solo e do subsolo, garantindo que a pesquisa minerária não fosse prejudicada pela falta de condições, ou simplesmente pelo desinteresse do proprietário do terreno.

Tem-se a figura do pesquisador, detentor da autorização de pesquisa, que com esse alvará em mãos tem o direito de pesquisar terra alheia, observando os requisitos legais.

Em decorrência dessa pesquisa realizada em terreno particular surge o direito do proprietário em ser reparado pelos danos causados à sua propriedade. É garantida ao dono da terra objeto da pesquisa uma indenização, que deveria ser, nos termos da legislação Constitucional e civil, proporcional ao dano causado em sua propriedade.

O fato é que essa indenização é mensurada e limitada em obediência a uma legislação de 50 anos atrás. Essa previsão, conforme citado acima, define parâmetros há muito ultrapassado, como a ideia de que os locais propícios à pesquisa mineral tenham seu valor econômico calculado sobre atividades fins agrícolas e pastoris.

Esse entendimento vai de encontro ao que é chamado de rigidez locacional² do bem mineral. Ora, sendo o minério um recurso natural dependente de vários fatores geológicos para estar inserido em determinado local, não há que se falar em uma possível transferência do local de pesquisa, fora da localização de recurso mineral.

A localização de um corpo de minério é uma questão rígida, ele só pode ser pesquisado e explorado no local onde se encontra fisicamente. Este fato faz com que o proprietário do solo objeto da pesquisa mineral permita toda e qualquer alteração em seu terreno.

Devido à essa rigidez locacional do bem mineral, é possível que exista necessidade de pesquisas em locais onde a economia tenha outras finalidades que as previstas em lei. Há que se pensar em locais particulares onde ocorra, ou possa vir a ocorrer empreendimentos comerciais, imobiliários e de outros vários setores econômicos, que seriam profundamente prejudicados com uma indenização conforme a previsão legal atual.

A legislação não é de toda falha, e tem uma importância fundamental na evolução da mineração no Brasil. O que se faz necessário, no tema proposto, é uma interpretação ampla em relação aos requisitos para essa indenização. Deve-se respeitar a premissa Constitucional de que a reparação deve ser proporcional ao dano, independente do ramo do direito em que esteja inserido.

A limitação proposta pelo Código de Mineração é um retrocesso no Direito Brasileiro, devendo ser revisto o quanto antes, através de uma nova legislação, e até que isso ocorra, é preciso uma mudança na forma de interpretação e aplicação da norma existente.

² De acordo com Freire (2010, p. 51), “rigidez locacional significa que o empreendedor não pode escolher livremente o local onde exercer sua atividade produtiva, porque as minas devem ser lavradas onde a natureza as colocou” e isso provém do fato de que determinados bens minerais se formam exclusivamente em determinados locais da crosta terrestre. Tal característica justifica o fato de grande parte das atividades de mineração se localizar fora dos centros urbanos, em cidades pequenas e afastadas, sem condições apropriadas de suporte ao empreendimento, acrescida do fato de algumas regiões serem mais “ricas” em bens minerais do que outras.

6. REFERÊNCIAS

BEZERRA, Filipe Augusto Sales Lima. **A indenização ao superficiário da mina pelo espaço impactado na pesquisa mineral**. Disponível em:

http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13411,11/05/2017

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília 1988. Disponível em:**

http://www.senado.gov.br/legislação/con1988/con1988_13.07.210/art_144/shtm

Acesso em 07 abril 2017

CAVALCANTE NETO, Mario Tavares de Oliveira; ROCHA, Alexandre Magno Rocha da. **Noções Básicas de Prospecção e Pesquisa Mineral para técnicos de Geologia e Mineração**. Natal: IFRN, 2010. 267 p.

FREIRE, William. **Natureza Jurídica do Consentimento para Pesquisa Mineral, do Consentimento para Lavra e Manifesto de Mina no Direito Brasileiro**. Belo Horizonte: Jurídica Editora, 2013.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Volume 4**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PESSOA, Thiago Thomaz Siuves; SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.) [et al]. **Direito Minerário em Evolução**. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2009, p. 198-199.

RIBEIRO, Carlos Luiz. **Direito Minerário Escrito e Aplicado**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27 ed. São Paulo. Editora Saraiva, 2005.

SOUZA, Marcelo Mendo Gomes de (Coord.) [et al]. **Direito Minerário Aplicado**. 1 ed. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2000.