CÓDIGO DE MINAS — MANIFESTAÇÃO E REGISTRO DE JAZIDA — AUTORIZAÇÃO DE LAVRA — DIREITO DE PREFERÊNCIA

— O rito e os prazos estabelecidos no Código de Minas obrigam igualmente os entes públicos, que a êles não se podem furtar.

— O princípio de legalidade não sofre exceção de que resulte privilégio não consignado expressamente em lei.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA

Hermogênio Rodrigues Peixoto — Requer autorização de pesquisa.

PARECER: 1 — Hermogênio Rodrigues Peixoto, querendo explorar, industrialmente, a fonte de água mineral denominada "Marimbeiro", sita no Município de Lambari, Estado de Minas Gerais, requereu ao Ministro da Agricultura autorização de pesquisa, invocando o art. 13 e parágrafo único do Código de Minas (Decreto-lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940).

2 — Como a fonte estivesse manifestada pelo Estado de Minas Gerais, foi êste, por ofício datado de 26 de outubro de 1944, convidado a usar o direito de preferência consignado no art. 7.º do Código citado.

3 — Em ofício de 4 de janeiro de 1945, o Governador dêsse Estado, após aludir a uma concessão da fonte feita pelos poderes estaduais, em 1913, a particulares, diz que o govêrno local "pretende aproveitar-se da referida fonte do Marimbeiro".

4 — Desatendido, em face dessa alegação, o pedido de autorização para pesquisa e concedidos ao Estado de Minas Gerais mais 60 dias de prazo para que solicitasse a autorização de lavra, o requerente interpôs recurso para o Sr. Presidente da República. Da Presidência baixou o processo a esta Consultoria Geral.

5 — O vigente Código de Minas assegurou, a quem houvesse manifestado e registrado jazida na forma da legislação anterior (Decreto-lei n.º 24.642, de 10 de julho de 1934, e lei n.º 94, de 10 de setembro de 1935), o direito de preferência à autorização da lavra respectiva (art. 7.º).

Mas fêz caducar êsse direito se não usado dentro de cinco anos de sua data, tendo-se a jazida como incorporada ao patrimônio da União livre de qualquer ônus (art. cit., § 2.º).

6 — Na espécie foi o que ocorreu. O Estado de Minas, embora manifestante da fonte do Marimbeiro, deixou esvair-se o lapso prefixado na lei, sem jamais solicitar a autorização de lavra.

7 — A jazida está, portanto, do ponto de vista legal, na livre disponibilidade da União, extinto o direito do Estado de Minas sôbre ela.

8 — Da interpelação feita a êste para que usasse o direito de preferência, nos têrmos do art. 15 do Código citado (isto é, por haver terceiro, — o ora recorrente, — requerido a pesquisa) já não há cogitar, pois o decurso do prazo de perempção (art. 7.º, § 2.º) tira tôda a oportunidade ao pedido de autori-

zação preferencial para a lavra, que ela pudesse sugerir (Código cit., art. 15). Aliás, feita, como foi, com rito outro (convite por ofício) que o prescrito na lei (edital publicado nos diários oficiais da União e do Estado da situação da jazida, bem como na comarca de sua localização), pela preocupação de tratar as pessoas de direito público excepcionalmente, como se o sujeitar-se à lei as diminuísse, poderia ter ensejado uma série de controvérsias, redundando, talvez, na necessidade de repeti-la.

9 — A interpelação tem duplo objetivo:

a) furtar o manifestante, como titular dum direito preferencial, às surprêsas com que terceiros o poderiam prejudicar, obtendo permissões concernentes à jazida manifestada;

b) evitar que a industrialização da riqueza mineral fique à mercê da vontade do manifestante, quando há quem se proponha torná-la efetiva imediatamente.

Mas sob qualquer dêsses aspectos, tem como ponto de partida a existência de um direito preferencial, ou seja, de direito à lavra (do manifestante), que acontece ao direito de pesquisa (de terceiro).

Extinta a preferência do manifestante, porque caduca pelo não uso durante cinco anos (art. 7.º do Cód. citado), não cabe tratar de interpelação. Interpelá-lo, a essa altura, seria reconhecer-lhe a titularidade de direito, do qual já se despojara.

10 — A declaração feita no ofício de fls. 19 não vale como pedido oportuno de autorização, por destituída dos requisitos exigidos no art. 14 e n.º I do Código citado.

11 — Nem a circunstância de responder o Estado de Minas Gerais, perante terceiros, por concessão que lhes fizera ao tempo em que outro era o direito das minas, influi no caso.

Se as obrigações com êsse assumiu, e, por omissão de providências que lhe cumpria tomar, carece, agora, dos elementos para cumpri-las, isso gerará a sua responsabilidade em face dos prejudicados, mas não poderá importar em abrir-se uma exceção na aplicação do Código de Minas.

12 — Conceder ao manifestante, porque "pessoa de direito público interno", um novo prazo para a legalização do direito de lavra, como admite o despacho de fls. 25v. ao aprovar o parecer que o antecede (fls. 24-25), releve-se-nos dizê-lo, é providência inteiramente destoante das normas legais reguladoras do assunto.

Essa concessão, quando já decorridos cinco anos de vigência do Código de 1940, importa ferir, de frente, o art. 7.º, § 2.º, dêste estatuto, em detrimento, note-se, da consolidação do direito da própria União.

13 — Em nenhum passo do Código de Minas se vislumbra a possibilidade de reconhecer aos entes públicos, só porque o são, a faculdade de descumprir as normas legais quanto a prazos, formalidades ou o que quer que seja. Êles são tratados em pé de igualdade com o indivíduo. Se faltam a obrigações impostas pela lei, sofrem os ônus disso decorrentes.

14 — Aliás, de modo geral, nada autoriza, no nosso direito, como no de todos os povos de tradições e organização democráticas, superpor o Estado ao indivíduo, conferindo-lhes privilegiada posição em face dos textos legais.

No Estado de direito as pessoas jurídicas públicas se acham tão vinculadas à lei como qualquer indivíduo, não lhes sendo lícito desconhecê-lo ou a êle subtrair-se em nome de quaisquer princípios (nosso, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, 1941, págs. 74 a 81).

Essa integral submissão do poder público à lei, de sorte que os seus detentores "não possam tomar arbitràriamente esta ou aquela decisão individual

em face desta ou daquela situação determinada", mas sejam ligados pela norma genérica, "formulada de maneira abstrata, sem considerações de espécie ou de pessoas", constitui o chamado *princípio ou regime de legalidade*, universalmente aceito como uma das características do Estado constitucional e democrático (Berthélemy e Duez, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1923, página 726; Duguit, *Traité de Droit Constitutionnel*, 1928, vol. II, pág. 96; Roger Bonnard, *Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration*, 1934, págs. 127, 151 e 131; Salvatore Cantinella, *La Corte Suprema Federale nel Sistema Constituzionale degli Stati Unit. d'America*, 1934, págs. 89 a 110; Otto Mayer, *Le Droit Administratif Allemand*, 1903, vol. I, pág. 155; Fritz Fleiner, *Instituciones de Derecho Administrativo*, 1933, págs. 107-108; Keith, *Constitutional Law*, 1939, págs. 31 e 38).

15 — Não nega o princípio de legalidade a supremacia necessária da Administração como poder público, posta em relêvo por Maurice Hauricu (*Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*, 1903, págs. 36-38), pois essa superioridade encontra também as suas fontes na lei e, por isto mesmo, não é arbitrária mas vinculada a ditames preestabelecidos.

A lei obriga tanto o indivíduo como pessoas de direito público; não sòmente "os cidadãos, mas também os órgãos do Estado, compreendidos nêles os mais altos, se sobrepõm às normas legais" (Saint Romano, *Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, sob a direção de V. E. Orlando, 1877, vol. I, 1.ª parte, pág. 160; Fleiner, ob. cit., pág. 112).

Daí o observar Bielsa: "ainda considerada a Administração como poder público ou poder do Estado — caráter que lhe não é por todos reconhecido, pois há quem lhe negue a função de poder — ela deve necessàriamente submeter-se às exigências do direito" (*Derecho Administrativo*, 1937, vol. I, pág. 536).

16 — Os privilégios das pessoas de direito público, isto é, as exceções com que o direito as contempla algumas vêzes, decorrem sempre de atos legislativos, nos quais consideradas, bem ou mal, as suas necessidades peculiares, se lhes dispensa especial tratamento. Tal o que sucede com a presunção de liquidez e certeza das certidões da dívida ativa federal, estadual ou municipal, com a preferência dos créditos do Erário, com a possibilidade de aquisição forçada de bens particulares, etc., vantagens que se instituem, ora tendo em vista a pronta realização dos recursos pecuniários indispensáveis à vida do Estado ora a natureza impessoal e superior dos seus fins.

Jamais há privilégios decorrentes, única e exclusivamente, da qualidade dos entes públicos, ou seja, sem lei que os sancione.

Sempre que inexista preceito legal concedendo ao Estado posição privilegiada, é de tratá-lo em pé de igualdade com as demais pessoas jurídicas ou naturais. Os mesmos prazos, os mesmos ônus, as mesma penas.

É indispensável, para excluir alguns do alcance de obrigações que para todos se instituíram, admitir vantagens não expressas nos textos legais (Fleiner, ob. cit., pág. 114).

A igualdade de todos perante a lei, conquanto na sua manifestação extrínseca (Constituição Federall, art. 122, n.º 1), tenha em vista a equivalência política dos cidadãos ou indivíduos, ultrapassa êsse âmbito, meramente formal, quando os entes públicos pleiteiam direitos disputados, em comum, por particulares, e se afirma, como princípio de alcance mais amplo, compreensivo de quantos invocam a aplicação da norma jurídica (Fleiner, ob. cit., págs. 107 a 115).

Quanto o legislador entender conveniente criar situações especiais para a União, o Estado e o Município, que o faça. Mas ao administrador (como ao juiz) não fica o dever de criá-las, senão, pelo contrário, o de, fidelidade à Constituição e às leis, barrá-las ou bani-las.

Regrediríamos a um remoto passado na vida jurídica (pois o estado absolutista do século XX é apenas um episódio anacrômico na história política da humanidade), se, por simples preconceito, reimplantássemos o velho cânone de que o Estado suplanta sempre o indivíduo, desconhecendo o direito quando lhe apraz fazê-lo (*Princeps legibus solutus est*). E não tardaria que lhe atribuíssemos o dos princípios (*Sovereign can do no wrong*), letra morta na prática da própria noção da origem.

17 — Com as razões expostas concluímos pelo provimento do recurso.

Rio de Janeiro, em 1 de abril de 1946. — *Seabra Fagundes*, Consultor Geral da República.

De acôrdo. 6-4-46. — E. DUTRA.