CONCESSÃO DE ESTRADA DE FERRO — REGISTRO — REVERSÃO — EXPLORAÇÃO DE MANGANÊS NO AMAPÁ

— Exame do contrato celebrado entre a União e a Indústria de Minérios S. A. para exploração do manganês no Território do Amapá.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROCESSOS NS. 16.097, 19.130 E 41.983/50

DECISÃO

Processo n.º 7.738-53, relativo ao Aviso n.º 78, de 25 de março de 1953, do Ministro da Fazenda, por meio do qual S. Excia. solicitava ao Tribunal fôssem anotadas diversas alterações ao contrato celebrado em 6 de junho de 1950, entre o Govêrno do Território Federal do Amapá e a "Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI (P.16.097-50 — 19.130-50 — 41.983, de 50, registrado pelo Tribunal em sessão de 19 de janeiro de 1951), para estudos e aproveitamento de jazidas de minério de manganês, existentes naquele Território; o Tribunal, em sessão de 12 de maio último (extraordinária, Ata n.º 60), convertera o julgamento em diligência ao C. S. N., que, pelo ofício n.º 380, de 11 de junho último, do Secretário Geral daquele Conselho, ora responde a êste Tribunal. — O Tribunal resolveu deixar de anotar o disposto no Aviso n.º 78, de 25 de março de 1953, citado, visto que não constituia instrumento hábil para alterar cláusulas contratuais.

O Sr. Dr. Procurador opinou oralmente, quanto ao citado Aviso, no mesmo sentido. O Tribunal proferiu a decisão supra por unanimidade de votos. O Sr. Ministro Relator declarou que, pelo Aviso citado, não se poderiam alterar cláusulas contratuais, e, ainda, que o mesmo já estava superado, pois já fôra elaborado o têrmo próprio — aditivo de 29 de abril de 1953 —, mediante escritura pública, constante do Processo n.º 12.574-53, em anexo.

P. 12.574-53 (anexo ao P. 7.738, de 953), relativo ao Aviso n.º 104, de 4 de maio de 1953, do Sr. Ministro da Fazenda, transmitindo ao Tribunal, para fins de registro, o têrmo de 29 de abril de 1953 (lavrado mediante escritura pública), aditivo ao contrato celebrado entre o Govêrno do Território Federal do Amapá e a "Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI"; o Tribunal, em sessão de 12 de maio dêste ano (sessão extraordinária, Ata n.º 60), de acôrdo com a diligência ordenada naquele mesmo dia, no P. 7.738-53, havia mandado aguardar a resposta do Conselho de Segurança Nacional, que ora é encaminhada pelo ofício número 380, de 11 de junho recente. — O Tribunal ordenou o registro do têrmo aditivo de 29 de abril dêste ano, lavrado mediante escritura pública (numeração de fls. 6 e 7).

O Sr. Dr. Procurador manifestara, oralmente, o seu ponto de vista sôbre a matéria, constante por escrito do processo (fls. 25 a 31), opinando conclu-

sivamente pelo registro do têrmo aditivo.

O Sr. Ministro Relator declarou que o têrmo estava revestido de tôda a legalidade, votando pelo registro. O Sr. Ministro Alvim Filho votou pelo registro, porque o têrmo ora aditivo a contrato já registrado pelo Tribunal. Votaram, ainda, igualmente pelo registro os Senhores Ministros Oliveira Lima e Vergniaud Wanderley.

Foram votos vencidos, pela recusa, os dos Srs. Ministros Pereira Lira, pelas razões constantes do seu voto escrito, constante do final da presente Ata, e o Sr. Ministro Silvestre Péricles, porque no julgamento do contrato primitivo pelo Tribunal, não fôra ouvido o Sr. Dr. Procurador e porque não consta do têrmo cláusula no sentido de que o C. S. N. poderia, a qualquer tempo, anular o contrato, se considerado lesivo aos interêsses nacionais.

O voto do Sr. Ministro Pereira Lira, acima referido, foi proferido, nos seguintes têrmos:

I — *Alteração de contrato da ICOMI* (*Processo n.º* 7.738-53) — *Exportação de manganês* — (*Aviso n.º* 98-1953). Quanto ao pedido de anotação do Aviso n.º 98, de 25 de março de 1953, do Senhor Ministro da Fazenda, o Tribunal de Contas deve indeferi-lo, pois que não se pode alterar contratos mediante a expedição de simples aviso ministerial.

Ademais, o Aviso referido, n.º 98, declara que S. Excia. o Sr. Presidente da República, "*aprovou e deferiu o pedido da aludida emprêsa* (Indústria e Comércio de Minérios Soc. Anôn. — ICOMI), *solicitando providências e garantias para a realização de um empréstimo no Export-Import Bank of Washington*, destinado ao financiamento das obras que deverá realizar do dito contrato".

A redação do Aviso em causa pode induzir a equívoco, pois que o Sr. Presidente da República não autorizou *garantias* ao empréstimo, nem poderia fazê-lo *sem lei do Congresso*.

E a lei que existe é referente a empréstimo no "International Bank for Reconstruction and Devellopment" — que é um Banco Internacional — e não de "Export-Import Bank of Washington" — que é uma organização do Govêrno dos Estados Unidos da América.

Assim, o Tribunal de Contas deve indeferir o pedido, do Sr. Ministro da Fazenda, de anotação do Aviso n.º 98, de 25 de março de 1953, alterando a execução do contrato de 6 de junho de 1950, celebrado entre o Govêrno do Território Federal do Amapá e a "Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI", pelo duplo motivo de ser anfibológica a redação do referido Aviso, e de não ser a expedição de aviso ministerial meio adequado e idôneo para alterar cláusulas contratuais.

II — *Aditivo de* 29 *de abril de* 1953 *ao contrato da "ICOMI", para exportação do manganês do Território do Amapá* (Proc. n.º 112.574-53). — Em 22 de junho de 1950, o Governador do Território Federal do Amapá, encaminhou ao Tribunal de Contas, para efeito de registro, o contrato celebrado entre o Governador do Território Federal do Amapá e a "ICOMI", para o aproveitamento das jazidas de manganês, situadas em Amapari, Município de Macapá, no mesmo Território.

O contrato fôra celebrado no Tabelionato de 21.º Ofício do Rio de Janeiro, em 6 de junho de 1950.

Essas jazidas tinham sido declaradas reserva nacional, por fôrça do disposto no art. 1.º do Decreto-lei n.º 9.858, de 13 de setembro de 1946.

Êsse contrato fôra registrado pelo Tribunal de Contas em data de 19 de janeiro de 1951, nos têrmos da Lei n.º 1.235, de 14 de novembro de 1950.

Essa lei autorizou o Poder Executivo a dar garantia do Tesouro Nacional a empréstimo a ser contraído pela Emprêsa "Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI", no Interantional Bank for Reconstruction and Devellopment".

E' conveniente transcrever os artigos abaixo:

"Art. 6.º *Para firmeza do empréstimo de que trata esta lei*, fica plenamente ratificada, para todos os efeitos de direito, a revisão de contrato referida no art. 2.º.

.....

Art. 2.º O produto dêsse empréstimo será destinado a financiar o aproveitamento das jazidas de minério de manganês, existentes na região do rio Amapari, Município de Macapá, no Território Federal do Amapá, constituídas *reserva nacional* pelo Decreto-lei número 9.858, de 13 de setembro de 1946, e objeto da escritura de revisão de contrato, celebrada em 6 de junho de 1950, entre o Govêrno do dito Território e a emprêsa a que se refere o art. 1.º desta Lei no 22.º Ofício de Notas do Rio de Janeiro, segundo as bases e a autorização previstas no Decreto n.º 28.162, de 31 de maio de 1950".

À vista dessa Lei n.º 1.235, de 1950, o Tribunal de Contas ordenou o registro da escritura de 6 de junho de 1950, por determinação, assim, do Poder Legislativo, *"para firmeza do empréstimo"*, negociado no Banco "International".

Acontece, porém, que êsse empréstimo não se consumou, não se verificando, assim, a *condição* do registro que se poderia chamar possìvelmente de registro legislativo.

O empréstimo passou a ser pretendido não mais no Banco de que é o Brasil acionista — o "International Bank of Reconstruction and Devellopment", mas no Banco oficial do Govêrno norte-americano — o "Export-Import Bank of Washington".

Parece que êsse Banco exige novas condições para exportação do manganês e quer uma reforma substancial no contrato já registrado. Pelo menos, é o que informa o Sr. Ministro da Fazenda no seu Aviso n.º 98, de 25 de março de 1953, no qual se dá notícia de duas condições novas:

1.ª) Permitir que se dobre a exportação, de 500.000 toneladas anuais, para um milhão de toneladas anuais;

2.ª) na forma alternativa de investimento, dispensar a emprêsa da obrigação de investir em novos empreendimentos, no Território, vinte por cento dos lucros líquidos originados da exportação das minas arrendadas, apurados em balanço anual.

O Tribunal acaba de negar a anotação solicitada no referido Aviso n.º 98, de 25 de março de 1953, do Sr. Ministro da Fazenda, pelo duplo motivo de ser anfibológica a redação do referido Aviso, e de não ser a expedição de Aviso ministerial meio adequado e idôneo para alterar cláusulas contratuais.

Posteriormente à *expedição* dêsse Aviso n.º 98, o Governador do Território Federal do Amapá assinou nova escritura pública, também lavrada no 21.º Ofício de Notas do Rio de Janeiro, em 29 de abril de 1953, a qual foi enviada, para fins de registro, ao Tribunal de Contas, pelo Sr. Ministro da Fazenda, com o Aviso n.º 104, de 4 de maio de 1953.

E' sôbre a legalidade do registro da nova escritura de 29 de abril de 1953, que deve o Tribunal manifestar-se.

Salvo melhor juízo, a escritura pública, de 29 de abril de 1953, não tem os requisitos de legalidade requeridos para sua validade.

1.º) Não contém a cláusula exigida pelo art. 175 do Decreto n.º 15.783, de 8 de novembro de 1922, a qual é substancial para validade do contrato.

Essa exigência não está revogada; antes confirmada pelo art. 141 da Lei n.º 930, de 23 de setembro de 1949.

2.º) A outorgante concedente, nos contratos da natureza do presente, só pode ser a União Federal. A ela é que caberia assinar a escritura, *pelos seus legítimos procuradores*, como outorgante. E não ser mera interveniente, que nem isso foi. O Govêrno do Território Federal do Amapá, não tendo autonomia concedida aos Estados, *nos seus negócios peculiares*, não deveria ter figurado na

escritura *na categoria expressa de outorgante*, tanto mais quanto a matéria de concessões de jazidas, minas e riquezas do sub-solo é puramente federal, sòmente podendo ser delegadas as atinentes atribuições a *Estados*, membros da Federação (§ 3.º do art. 153 da Constituição federal de 1946), e não a Territórios Federais.

3.º) A referência ao despacho exarado pelo Senhor Presidente da República no processo P R 17.352-52, no qual há menção (vide *Diário Oficial* de 11-3-1953, pág. 4.187) a "*diversas medidas requeridas pelo Export-Import Bank of Wahshington, a fim de lhe conceder a abertura de um crédito de* US$ 67.500.000, *destinado ao financiamento das obras*", bem como a redação do Aviso n.º 98, de 25-3-1953, do Sr. Ministro da Fazenda, falando em "*providências e garantias*", tudo pode, como a redação da letra *b* da cláusula I do aditivo, sob registro, conduzir erradamente à dúvida de que haja quaisquer "*garantias*", por parte da União Federal, para o aludido empréstimo de 67 e meio milhões de dólares. É certo que êsse não é o empréstimo autorizado pela Lei n.º 1.235, de 14 de novembro de 1950.

Um dos defeitos dos contratos que impedem o seu registro é a anfibologia. Nessa escritura de 29 de abril de 1953, deveria ter sido encartada uma cláusula tornando *explícito* que a União Federal não dá quaisquer "garantias" ao empréstimo que é feito em outro Banco que não o mencionado na Lei n.º 1.235 citada.

4.º) Outra cláusula deveria ter figurado na escritura de 29 de abril de 1953, para defender o interêsse da União Federal: é a referente ao disposto no § 2.º do art. 180 da Constituição federal de 1946.

Não são *oficialmente* conhecidas as cláusulas e acordos entre a "ICOMI" e o Banco do Govêrno Americano. Êsse Banco poderá ser conduzido, à vista das cláusulas da escritura sob registo, a crer que êsse contrato obedece aos princípios gerais da legislação brasileira. No entanto, é certo que, pela Constituição, as autorizações concedidas, ao contrário do que ocorre na legislação corrente, podem "*ser modificadas ou cassadas pelo Conselho de Segurança Nacional*" (art. 180, § 2.º, da Constituição federal de 1946). Impõe-se a inclusão na escritura pública, sob registro, de uma cláusula advertindo aos interessados (principalmente aos estrangeiros, e, em particular, ao Govêrno dos Estados Unidos da América do Norte e à administração do Banco do Estado, ali) da existência de uma limitação constitucional do contrato, fixando um ponto nevrálgico que, esclarecido agora, evitará, quiçá, no futuro, incômodas *reclamações* para sustentar a situação de uma companhia, com jurisdição em zona indispensável à defesa da soberania do Brasil, possuindo terras, vias de comunicação, pôrto e indústrias, além de uma estação de rádio, de ondas curtas, tudo isso a ser vinculado a um credor estrangeiro que é afinal, o Banco oficial dos Estados Unidos da América do Norte.

5.º) Não é necessário, portanto, demonstrar que o aditivo, sob registro, não está em condições de ser registrado por causa dos antecedentes, isto é, por causa da escritura de 6 de junho de 1950 que também não incluiu a cláusula exigida pelo art. 175 do Decreto n.º 15.783, de 3 de novembro de 1922; e foi registrado, *para os fins do art. 6.º da Lei n.º 1.235, de* 1950, *isto é*, "*para firmeza do empréstimo de que trata esta Lei*"; quer dizer: para um empréstimo de 35 milhões de dólares com outro Banco, o Banco Internacional.

6.º) Não havendo autorização do Congresso Nacional para contratar empréstimo com o Banco Oficial dos Estados Unidos da América do Norte, — e não sendo mesmo, ao que parece, intenção, nem das partes nem do Sr. Presidente da República, dar *garantias* a êsse empréstimo de 67 e meio milhões de dólares — não deve o Tribunal de Contas mandar registrar a escritura pública de 29 de abril de 1953, pelas razões

expostas, e mais porque da escritura de aditamento consta o seguinte: *"o mencionado aditamento tem por finalidade permitir que a ICOMI contrate no exterior, com o Export-Import Bank of Washington, o fornecimento de um empréstimo cuja importância não excederá* 67.500.000 *(sessenta e sete milhões e quinhentos mil dólares), empréstimo êsse destinado ao financiamento das vultosas obras necessárias ao aproveitamento das jazidas de manganês da Serra do Navio"*;

7.º) Constando no processo que houve uma *concorrência* para o contrato, ora aditado, não é possível deliberar sôbre o aditamento, sem conhecer os têrmos dessa *concorrência* cujo processo deveria ter vindo ao conhecimento do Tribunal de Contas.

8.º) Finalmente, não sofre dúvida que a criação do Território Federal do Amapá obedeceu à necessidade de resguardar os interêsses da defesa nacional. Não é, assim, suscetível de contestação que o território — desmembrado de um Estado para constituir uma administração subordinada à União — é zona indispensável à defesa do país. Para qualquer concessão de terras, abertura de vias de comunicação, instalação de meios de transmissão, construção de pontes e estradas internacionais, estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país, é forçoso o *assentimento prévio* do Conselho de Segurança Nacional.

Assentimento *prévio* não houve, para a feitura do têrmo aditivo de 29 de abril de 1953.

Também não houve assentimento *posterior*, pois que o ofício constante do processo, enviado pelo Sr. General de Divisão, Secretário-Geral do Conselho Nacional, trata da matéria dos Avisos ns.º 98 e 435, do Sr. Ministro da Fazenda, e nenhum dêsses dois avisos diz respeito ao têrmo aditivo de 29 de abril de 1953, embora ambos êles se refiram à exportação e transporte do manganês do Amapá.

É assim, que não foi satisfeita a diligência determinada pelo Tribunal de Contas quando decidiu em 12 de maio de 1953:

"O Tribunal converte o julgamento em diligência, para que seja solicitada ao Conselho de Segurança Nacional certidão da Ata contendo o *assentimento* à concessão, na forma do art. 180 da Constituição federal".

No têrmo aditivo, são feitas modificações substanciais que não podem dispensar o *assentimento* referido e exigido pela Constituição, por sinal, que em caráter prévio.

Por tôdas essas razões, especialmente porque, na informação do Conselho de Segurança Nacional não consta referência nem *assentimento* ao têrmo aditivo de 29 de abril de 1953, não tendo sido, assim, cumprida a diligência ordenada pelo Tribunal, nego registro ao referido têrmo aditivo.

Rio, em 14 de julho de 1953. — *J. Pereira Lira.*

*

O Sr. Ministro Oliveira Lima comunicou ao Sr. Presidente que restituía o processo do qual pedira vista em sessão de 17 de julho corrente, sob n.º 8.888-53, referente ao contrato celebrado em 28-3-1953, *ex-vi* do Decreto n.º 32.451, de 20 do mesmo mês, entre o Ministério da Viação e Obras Públicas, por parte do Govêrno Federal e a "Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI", para construção, uso e gôzo de uma estrada de ferro industrial, no Território do Amapá, ligando Pôrto de Santana, na margem esquerda do Canal Norte do Rio Amazonas, às jazidas da Serra do Navio, nos vales dos rios Araguari e Amapari.

O referido processo n.º 8.888-53 foi entregue, a seguir, ao Sr. Ministro Pereira Lira, relator, sendo então julgado pelo Tribunal conforme consta da presente ata.

O Tribunal de Contas negou registro ao contrato pelos seguintes fundamentos:

1.º Porque a reversão da Estrada de Ferro deveria ser em benefício da União, que à concedente, e não em favor do Território do Amapá que, à época em que tal fato ocorreria, poderia encontrar-se transformado em Estado da Federação.

2.º Porque, devendo a Estrada de Ferro se destinar, principalmente ao transporte de minérios, a sua concessão não poderia estar vinculada apenas a um dos contratos de mineração mas a todos os instrumentos em vigor.

3.º Porque não foi consignada, de forma expressa a data limite para reversão da concessão.

A decisão foi tomada pelo voto de desempate do Sr. Ministro Presidente, com os Srs. Ministros Pereira Lira, Oliveira Lima e Silvestre Péricles, pela recusa do registro.

Votos vencidos os dos Srs. Ministros Alvim Filho, Joaquim Coutinho e Vergniaud Wanderley, que registravam o contrato.

O Sr. Ministro Pereira Lira, relator, leu o relatório e proferiu o voto abaixo transcrito:

RELATÓRIO

Exploração do manganês do Amapá. Concessão à Indústria e Comércio de Minérios S. A. — ICOMI — para construção, uso e gôzo de uma *estrada de ferro industrial*, no Território do Amapá, ligando Pôrto de Sant'Ana, à margem esquerda do Canal do Norte do Rio Amazonas, às jazidas da Serra do Navio.

Sua Excelência o Sr. Ministro da Viação, em 8 de abril de 1953, pelo Aviso n.º 435, enviou ao Tribunal de Contas o têrmo lavrado em 28 de março de 1953, entre o Govêrno Federal e a ICOMI, referente à concessão supra indicada.

Nesse contrato foi dispensado o pagamento do sêlo e dêle consta, uma referência a *outros ramais*, e a cláusula:

"*Segunda.* A estrada de ferro, objeto dêste contrato, terá cunho preponderante industrial, *como acessório*, que será, juntamente com um embarcadouro a ser construído em Pôrto Sant'Ana, da exploração das jazidas a que se refere a cláusula primeira, arrendados a ICOMI, de conformidade com as condições do contrato celebrado entre ela e o Território, aprovado pelo Decreto n.º 28.162, de 31 de maio de 1950, o qual se haverá como *parte integrante desta* concessão".

A ICOMI gozará do direito de promover desapropriações e de isenções e favores fiscais; do direito de cessão gratuita de terras devolutas no Território e do domínio útil dos terrenos de marinha; do direito de utilizar na construção e conservação da estrada independentemente de pagamento, os materiais de construção, madeiras, areias, saibro, pedras, etc., procedentes de terrenos devolutos, mediante autorização do Território; *do direito de dar o acervo da estrada em garantia de operações de crédito*, destinadas ao empreendimento objeto do contrato referido na cláusula segunda; do direito de ter serviço de *"comunicação e o contrôle de movimento por meio de rádio de ondas curtas"*, etc.

É dêsse contrato a cláusula

"*Décima terceira.* A vigência dêste contrato começará da data do seu registro pelo Tribunal de Contas e terminará simultâneamente com a exploração das jazidas de manganês, de que a estrada é acessório, *mediante notificação da ICOMI ao Govêrno de que completou a exploração das jazidas a que tem direito, ou no caso de caducidade ou encampação da concessão*".

Expirada a concessão, *todo o acervo da estrada reverterá para o Território, independentemente de qualquer indenização.*"

Importa muito, na espécie, a leitura do contrato matriz, ou seja, o contrato entre o Território do Amapá e a ICOMI, lavrado em 6 de junho de 1950, para verificação das cláusulas dêle — que são tôdas *parte integrante do presente.*

Depois da lavratura do presente, em 28 de março de 1953, e depois da lavratura do de 6 de junho de 1950, sobreveio o têrmo aditivo de 21 de abril de 1953.

Pergunta-se: devem ser consideradas *parte integrante* do contrato de 28 de março de 1953 as cláusulas do contrato de 29 de abril de 1953 e as do contrato de 6 de junho de 1950, ou sòmente as dêsse último?

Caberia ao Ministro da Viação prestar os esclarecimentos sôbre êsse tópico, bem como sôbre outros pontos obscuros, do contrato sob registro.

Deixo de requerer qualquer diligência visando ao esclarecimento dos pontos sublinhados, pelas razões que darei na assentada da votação.

Agora, é dever do Relator acentuar que tôdas as estipulações do contrato constam do respectivo instrumento que é objeto do presente julgamento.

Que cláusulas são essas?

São tôdas as do contrato de 6 de junho de 1950.

Delas se vê que: as jazidas de manganês do Território do Amapá são *reserva nacional*, por fôrça do Decreto n.º 9.858, de 13 de setembro de 1946, que foi estabelecido "*um regime especial de pesquisa e aproveitamento* que por êle pudesse ser explorado diretamente, ou contratado, *livremente*, mediante direitos e obrigações, *não previstos na legislação comum*"; que foi, para isso, feita a escritura pública de 6 de dezembro de 1947, a qual, por sinal, não foi submetida a registro no Tribunal de Contas, que a emprêsa, quando julgar indicado, solicitará do Govêrno Federal concessão para construir *instalações portuárias* no Rio Amazonas ou em outro local conveniente, destinadas ao embarque do minério nos navios que o transportarão para os mercados consumidores, nacionais e estrangeiros.

São também do contrato matriz as "*Cláusula* 28.ª Fica assegurado à emprêsa o direito de explorar com *exclusividade* e por meio de *arrendamento* as jazidas de minério de manganês demarcadas na forma da cláusula anterior.

"*Cláusula* 29.ª O arrendamento de que trata a cláusula anterior dêste contrato será pelo prazo de cinqüenta (50) anos e começará a vigorar automàticamente, independentemente de novo contrato, na data em que a emprêsa comunicar ao Território que decidiu realizar o aproveitamento das jazidas, desde que o faça até 31 de dezembro de 1953.

"*Cláusula* 30.ª Se descobertas outras jazidas de minério de manganês, além das mencionadas na cláusula 27.ª, cujo aproveitamento dependa da utilização dos serviços da *estrada de ferro* ou *pôrto*, construídos pela Emprêsa, em região tributária, dessa via férrea, compromete-se o Território a dar à Emprêsa prioridade de avaliação, estudos e pesquisas, bem como para o aproveitamento dessas jazidas, em igualdade de condições com outros concorrentes".

Ainda resumindo cláusula dêsse contrato matriz, vê-se: que a Emprêsa se obrigou a exportar um mínimo de 500 mil toneladas anuais, produzindo ainda quantidade adicional necessária a atender ao abastecimento da indústria nacional consumidora de minério de manganês, até o total das suas necessidades, aos preços do mercado, "desde que os pedidos de minério lhe sejam submetidos com a devida antecedência e respeitados os compromissos contratados com terceiros e o disposto na cláusula 31.ª dêste Contrato", isto é, o disposto a favor da exportação para o estrangeiro.

A cláusula 36.ª regula a participação de sócios estrangeiros na sociedade brasileira "ICOMI", contendo disposições que fogem ao regime legal *previsto na legislação comum*, constituindo um *regime especial*, e dando ao Sr. Presidente da República poderes desconhecidos na prática do direito anonimário, qual seja a do

"Parágrafo único. As condições acima previstas sòmente poderão ser alteradas com autorização expressa do Presidente da República mediante exame das conveniências devidamente demonstradas, que possam justificar qualquer alteração eventual a respeito."

A cláusula 40.ª limita os casos de rescindibilidade do contrato; e a cláusula 42.ª restringe os poderes da Administração pública, exigindo para qualquer

ação administrativa, no que chama "arrendamento", decisão final, em ação judicial adequada.

A cláusula 44.ª, como a 25.ª, promete os bons ofícios do Território do Amapá junto às autoridade competentes e determina que êste auxiliará a Emprêsa, nos têrmos que especifica em referência a *terras, águas, madeira, lenha, etc., que constituem servidões e utilidades necessárias ao aproveitamento das jazidas e à exploração das mesmas, da estrada de ferro e das instalações portuárias e que se encontrem em terras devolutas".*

A cláusula 45.ª cuida da transferência à Emprêsa de terras devolutas necessárias à Estrada de Ferro e às instalações portuárias, e a cláusula 47.ª, a do domínio do solo das áreas demarcadas.

A cláusula 49.ª prevê a nomeação de árbitro, não por parte da União Federal, mas por parte do Território do Amapá, que assim é reconhecido como *parte* nos contratos, e não como simples *Delegado*, da mesma União, o que, aliás, é repetido e entendido na cláusula 50.ª, onde se diz textualmente que é o Território quem contrata, e não a União Federal.

A cláusula 46.ª consagra outra postergação dos direitos da União Federal, quando prescreve:

"Cláusula 46.ª A Emprêsa se obriga a não transferir a outrem os direitos e obrigações dêste contrato, *parcial* ou *totalmente*, *sem* expressa autorização do Território, obedecidas as demais exigências legais sôbre a matéria".

Finalmente, do contrato matriz é de transcrever a

"Cláusula 35.ª A Emprêsa se obriga a investir em novos empreendimentos no Território, vinte por cento (20%) dos lucros líquidos originados da exploração das *minas arrendadas*, apurados em balanço anual ou então à escolha do Território, a pagar um acréscimo do preço do arrendamento. Êsse acréscimo corresponderá a uma quarta parte do preço de arrendamento previsto na cláusula 32.ª, concernente ao exercício financeiro de cujo balanço decorram os lucros líquidos em apréço e será pago no ano em que deveria ser feito o investimento."

Aqui surge uma dificuldade. É que essa cláusula foi alterada, como outras, pelo têrmo aditivo de 29 de abril de 1953. Êsse têrmo foi registrado pelo Tribunal de Contas. Mas se se faz agora o registro da concessão da estrada de ferro, ou seja, de escritura pública de 28 de março de 1953, compreendida como está, por ser parte integrante, a escritura de 6 de junho de 1950, fica de fora o têrmo aditivo de 29 de abril de 1953 que alterou cláusulas e condições do contrato de 6 de junho referido.

A providência seria a de um novo têrmo aditivo para considerar *parte integrante* do contrato de 28 de março de 1953, não só o contrato de 6 de junho de 1950, como determinou a cláusula 2.ª, como ainda o têrmo aditivo superveniente de 29 de abril de 1953, já registrado pelo Tribunal de Contas.

Não é requerida pelo Relator essa diligência porque ela é por êste considerada desnecessária para os efeitos do seu voto, a ser proferido nessa causa.

Outra diligência que teria cabida seria a juntada, para constar do processo, do Decreto n.º 32.451, de 28 de março de 1953, que autorizou a lavratura do contrato, pendente de registro, bem assim a juntada de cópias autênticas, tanto do contrato de 6 de junho de 1950, como a do de 29 de abril do mesmo ano.

Não na requeremos, porém, como também não reiteraremos a diligência determinada pelo Tribunal, em sua sessão de 12 de maio de 1953, para a juntada de *"certidão da Ata contendo o assentimento à concessão, na forma do art.* 180 *da Constituição federal".*

As informações e pareceres, no processo são pelo registro do contrato.

Está feito o relatório, ao qual anexo, como parte integrante dêle, os votos que proferi, nos pareceres ns.º 7.738-53 e 12.574-53.

A estrada de ferro, objeto do processo n.º 8.888-53, *sub judice*, já foi considerada, como a concessão do aproveita-

mento do manganês do Amapá, no parecer 141 T, datado de 11 de de junho de 1952, de autoria do Dr. Carlos Medeiros Silva, Consultor Geral da República, parecer êsse publicado no volume II de *Pareceres*, à pág. 295.

São dêsse parecer os seguintes tópicos:

"4. Finalmente, em exposição n.º 268, de 22-5-52, o *Conselho* sugere nova fórmula para solução do caso. Invoca o art. 180, § 2.º, da Constituição, segundo o qual podem ser *modificadas* ou *cassadas*, "em qualquer tempo", as autorizações para o "estabelecimento ou exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do país", nas zonas indispensáveis à segurança do país.

Em seguida, pondera:

"6. A exploração industrial dos minérios de ferro e de manganês, e, especialmente, dêsse último, afeta, no entender dos nossos técnicos do fomento da produção mineral, altamente, os interêsses da segurança nacional, não só pela indispensabilidade dêsse minério no fabrico do aço, como porque sòmente entre nós há coincidência de localização conjunta dos dois minérios, dando posição privilegiada à nossa siderurgia e ao país como produtor daquela matéria-prima de tão essencial presença.

7. Qualquer atitude governamental em defesa, portanto, dêsse grande patrimônio, além de precatar a segurança nacional e refletir-se na do hemisfério, tem em seu apoio dispositivo claro e incisivo da Constituição.

Como procurei demonstrar no parecer 113 T, de acôrdo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a mina não pode ser objeto de arrendamento por ser coisa fungível. O titular da autorização, por exemplo, não tem o direito de atribuir a outrem a tarefa de *extrair* o minério por conta própria. Sòmente locação de serviços ou de trabalhos pode ser tolerada, mas nunca *arrendamento*, mandatos, empreitadas, sociedades, ainda que em conta de participação, disse Filadelfo Azevedo em voto no Supremo Tribunal Federal" (*Revista de Direito Administrativo*, vol. I, pág. 139, e *Um Triênio de Judicatura*, vol. II, pág. 90).

Qualquer ato que, clara ou "disfarçadamente", implique na transferência total ou parcial de direitos concedidos, dá motivo à aplicação de sanções, esclarece o saudoso e provecto magistrado (ob. cit.).

"Dessa forma, o concessionário não poderá transferir, de fato, a autorização de lavra, como faculta o projeto, conservando a sua posição originária de titular da concessão."

.....

"13. A apatia do poder público já permitiu que as jazidas de manganês do Amapá fôssem ter às mãos da Sociedade Indústria e Comércio de Minérios Ltda., subsidiária da Bethlhem Steel Co.; que as de Lafayette, em Minas Gerais, ficassem na posse da United States Steel Co. Deverá cooperar agora para que a terceira e última jazida considerável do referido minério, existente no território nacional, seja de fato entregue a esta última emprêsa estrangeira?

"14. Há no processo estudos sôbre as necessidades sempre crescentes de manganês para a nossa siderurgia, especialmente para a Cia. Siderúrgica Nacional. Ficará esta, dentro de 10 anos, se forem concretizados os projetos sôbre o manganês de Urucum, em situação crítica, na dependência das aludidas emprêsas estrangeiras.

"A posição assumida pelo Conselho de Segurança Nacional de colocar sob o contrôle da União a exploração do minério em causa (como já acontece com a do ferro, através da Cia. Vale do Rio Doce), é, sem dúvida, a que melhor condiz com os altos interêsses nacionais.

"15. A cooperação entre o Brasil e os países amigos, tão interessados atualmente na aquisição do minério, terá, assim, uma definição em têrmos inequívocos. Em verdade, não só justifica para a admissão de tantos intermediários em negócio que pode ser feito de potência a potência, livres uma e outra da especulação e da versatilidade própria dos

interêsses privados cujos lucros em perspectiva são verdadeiramente fabulosos, conforme os cálculos existentes no processo.

"A consumação pura e simples dos contratos entre a Sociedade Brasileira de Mineração e o Estado de Mato Grosso", diz o Sr. Ministro da Agricultura, tomando por base o preço de US$ 30,00, "*significaria doarmos à United States Steel Company 2,4 milhões de dólares*". Tal soma elevar-se-á a 8,30 milhões se o preço fôr estimado em 35, como é possível. Calcula o mesmo titular em 25 milhões de dólares o "presente" feito à Bethleem Steel Company com a permissão de sua ingerência na exploração das jazidas do Amapá."

.....

Quanto ao parecer 113 T, do Consultor Geral da República, acima citado, não o pude encontrar para me inteirar dos argumentos dessa autoridade, sustentando que "mina não pode ser objeto de arrendamento por ser coisa fungível".

Está feito, repito, o Relatório. — *Pereira Lira.*

VOTO

É meu voto, dispensando diligências, por inúteis para os efeitos do meu julgamento, e coerente com as decisões que exposei nos processos 7.738-53 e 12.574-53, pela *recusa de registro* ao contrato de 28 de março de 1953, ora *sub judice*, entre outras, pelas seguintes razões:

1.ª) porque a reversão de estrada de ferro deverá ser a benefício do Poder concedente, isto é, a benefício da União Federal, e não a benefício do Território (cláusula 13.ª);

2.ª) porque devem ser parte integrante (cláusula 2.ª) de contrato de 28 de março de 1953, não só o contrato de 6 de junho de 1950, mas também o têrmo aditivo de 29 de abril de 1953, recentemente mandado registrar pelo Tribunal;

3.ª) porque está *vago*, na redação da cláusula (13.ª do contrato de 28 de março de 1953, combinada com as cláusulas pertinentes do contrato de 6 de junho de 1950), o fim do prazo do contrato de 28 de março de 1953;

4.ª) porque não me parece regular o fato de estabelecer, por ato anterior à vigente Constituição, regime especial de pesquisa e aproveitamento por que êle pudesse ser explorado diretamente, ou contratado livremente, mediante direitos e obrigações *não previstos da legislação comum*" (Contrato de 6 de junho de 1950);

5.ª) porque a cláusula 36.ª do Contrato de 6 de junho de 1950, combinada com a cláusula 2.ª do Contrato de 28 de março de 1953, ainda permite que o *regime especial* possa ser alterado *com autorização expressa do Presidente da República*, o que não se compadece nem se harmoniza com o Estado de direito, decorrente do vigente sistema constitucional (parágrafo único da cláusula 36.ª do contrato de 6 de junho de 1950); e, finalmente,

6.ª) pelas demais razões decorrentes do relatório no processo n.º 8.888-53, e das constantes *passim*, do meu voto no processo n.º 12.574-53, junto por cópia ao referido relatório.

Assim votei e voto pela recusa do registro do contrato de 28 de março de 1953.

Rio de Janeiro, em 24 de julho de 1953. — *J. Pereira Lira.*

Em tempo:

O Sr. Ministro Oliveira Lima fundamentou o seu voto nos seguintes têrmos:

"Cláusula 3.ª Gozará a ICOMI: *a*) do direito de promover a desapropriação por utilidade pública, que fôr decretada pelo Poder Executivo, dos imóveis e benfeitorias necessárias à construção, exploração e melhoramento da estrada concedida de acôrdo com os projetos organizados pela ICOMI e aprovados pelo Govêrno".

COMENTÁRIO

É conveniente destacar esta cláusula 3.ª, item *a*, a fim de que fique bem claro que se trata dos "imóveis e benfeitorias — necessárias à construção, exploração e melhoramentos da estrada..."

Não se confunde, pois, com a que se refere à cessão de terras devolutas do Território do Amapá, de que se ocupa o item *c* dessa mesma cláusula. Aqui intervém o Poder Executivo, que saberá resguardar os interêsses econômicos do Território.

Esta cláusula demonstra que são abusivas as cessões e utilizações de terras devolutas, sem limitação alguma e, por cúmulo, assegurado o direito à concessionária de não pagar sequer um ceitil durante os cinqüenta anos que poderá valer a concessão (vide itens *c* e *d* da cláusula 3.ª);

Cláusula 3.ª *c*) do direito de cessão gratuita na forma do art. 125 (cento e vinte e cinco) do Decreto-lei n.º 9.760 (nove mil setecentos e sessenta), de 5 (cinco) de setembro de 1946 (mil novecentos e quarenta e seis), de terras devolutas no Território e do domínio útil dos terrenos de marinha, necessários à construção e exploração da estrada, preenchidas as formalidades legais, de acôrdo com os projetos organizados pela ICOMI e aprovados pelo Govêrno;

COMENTÁRIO

Êste item *c* não repete, nem desenvolve, evidentemente, o item *a*, pois é mais um direito que se reconhece à concessionária, de "cessão gratuita" de terras devolutas do Território.

O que merece atenção é o texto do citado art. 125, do Decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, que reza o seguinte:

"Art. 125. Por ato do Govêrno, e a seu critério, poderão ser cedidos, gratuitamente ou em condições especiais, sob qualquer dos regimes previstos neste decreto-lei, imóveis da União aos Estados, aos Municípios, a entidades educacionais, culturais ou de finalidades sociais e, em se tratando de aproveitamento econômico, de interêsse nacional, que mereça tal favor, a posse física ou jurídica".

O citado decreto-lei "dispõe sôbre os bens imóveis da União e dá outras providências".

Por que só foi invocado o art. 125, quando o art. 126 se liga fundamentalmente ao anterior, estabelecendo uma condição ou exigência legal de magna importância, qual seja a obrigação de "têrmo ou contrato".

É êste o art. 126:

"Art. 126. Nos casos previstos no artigo anterior, a cessão se fará mediante têrmo ou contrato, de que expressamente constarão as condições estabelecidas, e tornar-se-á nula, independentemente de ato especial, se ao imóvel, no todo ou em parte, fôr dada aplicação diversa da que lhe tenha sido destinada".

Não seria conveniente que houvesse sido feita referência expressa também a êste art. 126?

Aliás, há no seu contrato a expressão "têrmo".

Quererá significar o dispositivo que bastará um "têrmo", em vez de "contrato".

É fora de dúvida que uma administração, que pretende melhor resguardar o patrimônio da União, exigirá o "contrato", tanto mais quanto o contrato estará sujeito ao jugamento *prévio* do Tribunal de Contas.

Está-se a ver que essa cláusula 3.ª em seu item *c* deveria precisar que a cessão de que trata o Decreto-lei n.º 9.760, dependerá de contrato registrado prèviamente por êste Tribunal, excluída a possibilidade do inadmissível "têrmo":

"Têrmo ou contrato, não; porém, sòmente mediante "contrato".

Cláusula 3.ª, *d*) do direito de utilizar na construção e conservação da estrada, independentemente de pagamento, os materiais de construção, madeira, areias, saibro, pedras, etc., procedentes de terrenos devolutos, mediante autorização do Território;

COMENTÁRIO

Êste item *d*, conjugado com o item *c* já por nós criticado, é de suma gravidade porque, sendo o direito aí assegurado muito amplo e até ilimitado e a utilização de minerais e madeiras, é além do mais *independente de paga-*

mento e isento de contrôle ou fiscalização das autoridades, que deverão velar pelo patrimônio do Território.

E como se não bastasse tão exagerado direito, há ainda esta referência vaga e inadmissível em contrato: há um "etc." (*et-cetera*), que permitirá (na frase do Ministro-Relator, Prof. Pereira Lira, a qual aqui teria todo cabimento) reduzir o Território do Amapá a uma vasta cratera, após a utilização de tôdas as terras devolutas.

É compreensível que, mediante ajustes, acordos ou contratos com o Govêrno ou com o Território, e julgamento dêste Tribunal, utilizasse a "ICOMI", mas *mediante pagamento* (note-se bem), *"as madeiras, areias, saibros, pedras"*.

Daí chegarmos até à incrível autorização ilimitada, traduzida e expressa neste absurdo *et cetera...*, só mesmo por um lapso pode ser explicado, pois seria injuriar as dignas autoridades, que não leram atentamente o texto aqui impugnado.

Que a "ICOMI" utilize as madeiras e minérios, de que necessitar, mas que *pague* o que êles valem e só os utilize nos têrmos e dentro das cláusulas do ajuste ou contrato, o qual só será exequível depois do julgamento do Tribunal de Contas.

Cláusula 3.ª, *e*) do direito de dar o acervo da estrada em garantia de operações de crédito destinadas ao empreendimento objeto do contrato referido na cláusula 2.ª, parágrafo único — Sendo a estrada acessório da lavra das jazidas a que se refere a cláusula segunda, será observado, quanto aos impostos, o limite estabelecido no art. 68 (sessenta e oito) do Código de Minas.

COMENTÁRIO

Finda a concessão, a estrada de ferro reverterá à União, pois a propriedade da concessionária é resolúvel nos têrmos do Código Civil, art. 647.

Dessa forma, é evidente que, resolvido o domínio da concessionária, resolvidos estarão também *"os direitos reais concedidos na sua pendência"*, a cuja classe pertence a hipótese das vias férreas.

Pouco tenho a opor a êsse item *e*, pois que o art. 853 do Código Civil impede que o credor hipotecário embarace a vida administrativa da estrada.

Entretanto, chamo a atenção do Tribunal, para o contexto do art. 855 do Código Civil, que estatui:

"Art. 855. Nas execuções dessas hipotecas não se passará carta ao maior licitante, nem ao credor adjudicatório, antes de se intimar o representante da Fazenda Nacional, ou do Estado, a que tocar a preferência, para, dentro em quinze dias, utilizá-la, se quiser, pagando preço da arrematação ou da adjudicação fixada."

Por isso entendo que se deveria exigir a autorização do Govêrno para que se onerasse a estrada de ferro com uma garantia real hipotecária.

E se em outras cláusulas do contrato ora em debate se estipula a necessidade do assentimento do Govêrno ou do Território, porque não permitir que as altas autoridades sejam ouvidas e intervenham no contrato hipotecário?

Reputo indispensável tal interferência oficial.

"Cláusula 4.ª Terão transportes gratuitos nos trens destinados ao público as malas do correio e até dois funcionários em serviço.

Parágrafo único. Gozarão de redução de 30% sôbre as tarifas em vigor:

a) os funcionários do Govêrno e do Território que viajarem em objeto de serviço e tropa, os presos e suas escoltas, assim como as respectivas bagagens até o limite de 50 (cinqüenta) quilos por pessoa;

b) os colonos e emigrantes, que viajarem por conta do Govêrno ou do Território e as respectivas bagagens, até o limite de 250 (duzentos e cinqüenta) quilos por pessoa;

c) as mercadorias de propriedade do Govêrno ou do Território que não se destinarem a comércio ou indústria".

COMENTÁRIO

Esta cláusula 4.ª é um tanto parcimoniosa, quando concede transporte gratuito a, apenas, *dois* funcionários postais em serviço.

Ora, casos haverá, no correr dêsses cinqüenta anos da concessão, em que a Administração pública entenda ser conveniente, nesta ou naquela circunstância, que as malas do correio sejam confiadas a mais de dois de seus empregados; e, por isso, parece-me impertinente a restrição, que pode redundar em prejuízo para os interêsses do serviço, salvo se o pensamento do redator da cláusula (item *e*), foi pretender obrigar o Govêrno a *pagar* a passagem do funcionário postal em serviço ou de guarda do bem público e dos valores particulares contidos nas malas postais; o que me parece indefensável, em se tratando de uma concessão tão lucrativa aos acionistas da "ICOMI", mesmo com a *generosa* redução de 30% a que se refere o parágrafo único desta cláusula 4.ª.

"Cláusula 12.ª Em garantia da fiel observância das obrigações assumidas neste contrato a ICOMI depositou no Tesouro Nacional uma caução de Cr$ 200.000,00 (duzentos mil cruzeiros) em títulos da dívida pública federal pelo seu valor nominal conforme conhecimento da caução expedida pela Tesouraria Geral do Tesouro Nacional sob número vinte mil cento e dez (20.110) partida cento e quarenta e sete (147). Parágrafo único. Sempre que a caução fôr desfalcada para o pagamento antecedente a ICOMI deverá reintegralizá-la dentro de quinze dias (15) contados da data em que fôr notificada com a substituição dos títulos ou o depósito da importância em dinheiro".

COMENTÁRIO

Prestada como foi a caução em títulos do "Reajustamento Econômico", pelo seu *valor nominal*, a garantia, que foi estipulada em Cr$ 200.000, ficará sensìvelmente reduzida, pela notória depreciação ou desvalorização dos mesmos, segundo é fácil de verificar-se da informação autorizada — *Movimento da Bôlsa*, inserta habitualmente na parte comercial do *Diário Oficial*: há dias em que a média oficial do valor de tais apólices na Bôlsa não vai pouco mais de Cr$ 800,00.

Ora, é de estranhar que, a tanta riqueza de um lado, corresponda tal parcimônia ao se pretender uma pena pecuniária ou multa para uma emprêsa que, por longos cinqüenta anos, vai explorar uma das mais ricas minas de manganês do território brasileiro. *O que é preciso é aumentar a caução.*

"Cláusula 17.ª O Govêrno poderá intervir na administração dos serviços desta concessão em caso de guerra, comoção intestina, ou calamidade pública na medida e pelo tempo imprescindíveis".

Esta cláusula 17.ª tem ares de uma superfetação, pois a ninguém ocorreria que uma sociedade brasileira (ao menos lega e aparentemente) tivesse a veleidade de opor-se à interferência do Govêrno, nas circunstâncias de tamanha gravidade.

O que aí se deveria deixar expresso, para evitar dúvidas, seria estipular que, sempre que o interêsse público, a juízo do Govêrno, reclamasse a intervenção na administração dos serviços da ICOMI e sua estrada de ferro, a autoridade assim procedesse, vedada de qualquer oposição da concessionária; salvo, é óbvio, o seu direito de, havendo prejuízo, resultante de culpa ou dolo, pleitear perante o Govêrno ou a justiça nacional a reparação dos danos sofridos.

Acabei de ler e comentar, artigo por artigo, o contrato ora em julgamento.

Não contesto que o Território do Amapá lucrará com a exploração de suas incalculáveis riquezas minerais.

Seria necessário, porém, que êste contrato houvesse atendido melhor aos honestos intuitos da alta administração

pública preservando essas riquezas, de modo a não permitir que o capital estrangeiro nela invertido e em benefício do Território do Amapá, viesse a se converter, sob certos aspectos e em dadas circunstâncias, em malefícios, abusos e espoliação, à revelia do Govêrno federal e das próprias autoridades do Território.

Voto, pois, pela recusa do registro, pelos motivos acima expostos, além dos que fundamentaram o voto do ilustre Ministro Relator. — *Oliveira Lima.*