ASPECTOS LEGAIS DA PESQUISA E DA LAVRA DOS MINÉRIOS NUCLEARES NO DIREITO BRASILEIRO*

TAZIL MARTINO GODINHO

Estudo sobre o regime jurídico da mineração no direito brasileiro, seus princípios gerais, conceitos e preceitos básicos estatuídos na Constituição Federal, no Código de Mineração, seu Regulamento e leis especiais, com destaque para as nomas reguladoras da exploração e aproveitamento dos minérios nucleares e dos demais minérios que interessam à área nuclear. O estudo focaliza o regime de monopólio da pesquisa e da lavra do urânio e do tório instituído pela Lei n.º 4.118/62, alterada pela Lei n.º 6.189/74, seus fundamentos, abrangência e execução pela CNEN e NUCLEBRÁS. Esclarece igualmente as situações previstas na lei especial e no Código de Mineração, em relação à outorga de autorizações e concessões referentes a jazidas de minérios de interesse para a indústria da energia nuclear e das que possuem elementos nucleares em coexistência com outros elementos de valor econômico não incluídos no monopólio estatal.

1. *Introdução*

O tema da nossa exposição e que aqui será desenvolvido sem outra pretensão a não ser transmitir algumas informações de caráter geral sobre a regulamentação legal das atividades de pesquisa e lavra dos minérios da área nuclear, insere-se no contexto do direito minerário brasileiro, embora numa linha de interseção ou tangenciamento com o campo abrangido pelo chamado direito nuclear.

Tratando-se de minerais energéticos, como é o caso do carvão, do petróleo, do urânio e do tório, entendem alguns autores que a matéria jurídica, tecnologica-

* Tese apresentada ao Seminário sobre Direito Nuclear, promovido pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Planfap.

mente minerária e substancialmente energética, integraria um novo ramo do direito, qual seja o direito da energia, do qual se desdobram o direito da energia minerária, que trata das relações jurídicas referentes aos minerais fósseis e físseis e sua tecnologia de exploração, e o direito da energia nuclear ou direito atômico, que disciplina as relações jurídicas pertinentes à produção da energia nuclear e envolventes da tecnologia respectiva, sua utilização e efeitos e conseqüências diretas e indiretas.

De toda forma, ainda que se adotasse essa última classificação, a disciplina jurídica da prospecção, pesquisa, lavra, beneficiamento e comércio dos minérios nucleares em bruto não se integraria especificamente no campo do direito nuclear, apesar de com este se relacionar intimamente.

Com efeito, a exploração de uma mina de minerais nucleares, com todas as características próprias das atividades de mineração, nada tem de particularmente original em relação às outras substâncias minerais, e, de um modo geral, depende da legislação minerária de cada país.

Ainda que a autorização em relação à exploração de minerais nucleares e à fiscalização dos trabalhos respectivos esteja afeta ao órgão governamental incumbido dos assuntos da energia nuclear, ou seja feita em conjunto com o órgão da administração encarregado da supervisão das atividades de mineração e da produção mineral em geral, o sistema jurídico aplicado à prospecção e à extração de minerais úteis à energia nuclear, no seu conjunto é o mesmo da legislação minerária.

No entanto, como o elemento nuclear contido nos minérios extraídos é o ponto de partida para a geração da energia nuclear, mediante a tecnologia adequada centrada especialmente nos reatores, elemento esse definido pelas legislações de cada país e pelos convênios e tratados internacionais, não há dúvida de que a produção daqueles elementos interessa também de perto às relações jurídicas disciplinadas pelo direito nuclear.

Feitas estas considerações preliminares, passemos a examinar, em breve relato e com a possível objetividade, o regime jurídico da mineração no Brasil, seus princípios e conceitos fundamentais, bem como a legislação que disciplina as atividades de pesquisa e lavra mineral, com destaque para as normas especiais que disciplinam a exploração, a produção e o aproveitamento dos minérios nucleares e dos minérios que interessam à área nuclear.

2. *O regime jurídico da mineração no Brasil*

2.1 Fundamentos econômicos

A experiência histórica e a análise do processo de crescimento econômico revelam que o setor da mineração pode desempenhar papel da maior relevância no desenvolvimento econômico dos países que possuem abundantes recursos minerais. Exemplos históricos são os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e os países produtores de petróleo.

Representando os recursos minerais um dos elementos de maior importância no conjunto da economia de uma Nação, em torno desse tema a política, a economia e o direito disputam a preeminência.

E isto porque ao serem examinados os problemas relacionados com a exploração e o aproveitamento dos recursos minerais, há de se levar em conta não somente os aspectos técnicos-econômicos de tais atividades, mas também as questões referentes ao domínio, à utilização da propriedade, ao aproveitamento do solo e do subsolo, que constituem o âmbito do chamado direito das minas.

Por isso mesmo já se disse que analisar as leis reguladoras e protetoras da mineração é o mesmo que compendiar e dissecar a própria história econômica de um País, revelando o valor e utilidade das jazidas existentes no seu subsolo, preocupação viva dos governos e razão de constante vigilância, a fim de tornar racional e proveitosa a exploração dessa espécie de riqueza.

A grande extensão do território brasileiro, onde se acham representadas todas as idades e períodos geológicos, assegura ao Brasil posição privilegiada em termos de depósitos minerais, com grande potencial a desafiar o esforço humano.

O interesse do governo está, por conseguinte, em obter a máxima contribuição do setor da mineração como fator relevante para ser atingida a meta prioritária do desenvolvimento econômico acelerado do País, considerado precondição para que se possa aspirar a outros objetivos sociais, culturais e políticos.

Para a criação de condições favoráveis à mobilização dos recursos minerais e à expansão da indústria de mineração, de modo a atender à demanda sempre crescente de insumos minerais para a indústria e a agricultura, e de combustíveis minerais para a geração de energia em quantidades cada vez maiores, foi necessário aperfeiçoar os instrumentos legais e jurídicos que regulam a propriedade mineral e as atividades de exploração e aproveitamento das jazidas e minas.

2.2 Princípios gerais

De acordo com uma longa tradição no direito brasileiro, os lineamentos básicos do regime jurídico da mineração acham-se fixados na Constituição Federal.

A Constituição vigente estabelece, no art. 168, que "as jazidas, minas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento industrial", e que a exploração e o aproveitamento "dependerão de autorização ou concessão federal, na forma da lei, dada exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País", ficando "assegurado ao proprietário do solo a participação nos resultados da lavra", a qual "será igual ao dízimo do imposto único sobre os minerais extraídos da área de concessão" (§ 1.°, 2.° e 3.°). Ressalva, contudo, a Constituição, que, em se tratando de jazidas e minas cuja exploração constitua monopólio da União, a lei ordinária regulará a indenização devida ao proprietário do solo (art. 168, § 2.°). De nenhum monopólio específico no setor mineral cuida, entretanto, a Constituição, a não ser o da pesquisa e da lavra do petróleo (art. 169), instituído pela Lei n.° 2 004, de 3.10.53.

Nos termos do art. 163 da Constituição, o monopólio de qualquer indústria ou atividade só poderá ser instituído mediante lei federal, quando indispensável por motivo de segurança nacional ou para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficácia no regime de competição e de liberdade de iniciativa, assegurados os direitos e garantias individuais.

No setor mineral, além do petróleo, constituem também monopólio da União a pesquisa e a lavra dos minérios nucleares, por força da Lei n.º 4 118, de 27.8.62, alterada pela Lei n.º 6 189, de 16.12.74.

Prescreve ainda a Constituição que só a União tem competência para "legislar sobre jazidas, minas e outros recursos minerais" (art. 8.º, XVII, *h*), bem como para "instituir impostos sobre a circulação, a distribuição ou o consumo dos minerais do País, imposto que incidirá uma só vez sobre qualquer dessas operações, excluída a incidência de outros tributos sobre elas" (art. 21, IX).

Ficam, destarte, concentrados no Governo Federal, todos os poderes normativos e executivos em tema de mineração. Nada resta, nesse campo, aos estados e municípios, senão cumprir as normas federais e acatar os atos administrativos da União, no tocante à pesquisa e lavra de minérios, qualquer que seja a classificação das jazidas.

Os dispositivos constitucionais aqui enunciados consagram a separação da propriedade mineral da propriedade do solo e definem expressamente que o regime legal da mineração no País é o de autorização ou concessão pelo Poder Público.

Tal regime, que se situa no campo do direito público, é conhecido no Brasil como da *res nullius* — as minas e jazidas não pertencem de fato a ninguém, ficando sob o domínio público ou administração do Estado, que concede direitos à sua exploração e aproveitamento a quem se habilitar, na forma da lei. Como seus detentores ou possuidores, ficarão, no entanto, os titulares da autorização ou concessão, enquanto as mantiverem em atividade, observados os preceitos legais.

A monopolização, ou a execução direta ou indireta pelo Estado, da pesquisa e da lavra de determinadas jazidas e minas constitui uma exceção à regra geral, ditada pelos interesses superiores da segurança nacional e da economia do País.

Esses princípios foram adotados, em suas linhas gerais, a partir da Constituição de 1934 e confirmados, sucessivamente, pelas Constituições de 1937 e 1946, até serem finalmente consolidados na Constituição de 1967 e mantidos pela Emenda Constitucional n.º 1, de 17.10.69, atualmente em vigor.

Note-se ainda que a Constituição de 1946 dava o direito de preferência para a exploração da jazida ao proprietário do solo. Entretanto, a atual Constituição eliminou esse direito, substituindo-o pelo direito à participação nos resultados da lavra. Havendo mais de um interessado na obtenção da autorização ou concessão, o direito de prioridade entre as partes em competição decidir-se-á pela precedência do pedido submetido perante o órgão competente do governo, nas condições que a lei estabelece.

2.3 A legislação minerária; o código de Mineração e legislação correlativa

Competindo à União, na forma da Constituição, administrar os recursos minerais, a indústria da produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais, toda a atividade concernente à mineração acha-se regulada por legislação específica que se constitui basicamente do Código de Mineração (Decreto-lei n.º 227, de 28.02.67, modificado pelos Decretos-leis n.ºs 318, 330, 723, de 14.03.67, 13.09.67 e 31.07.69, respectivamente, e pelas Leis n.ºs 6 403, de 15.12.76 e 6 507, de 24.09.78), do seu Regulamento (Decreto n.º 62 934, de 02.07.68, alterado pelos Decretos n.ºs 64.590, de 27.5.69 e 66 404, de 01.04.70) e legislação correlativa, além de leis especiais que dispõem sobre determinadas jazidas que constituem monopólio da União ou que estão sujeitas a regime especial de exploração.

Baixado para entrar em vigor na mesma data em que passou a viger a Constituição de 1967, o Código de Mineração corporifica uma longa experiência em torno do problema da mineração no País.

A oportunidade de sua expedição decorreu da necessidade de dinamizar a atividade minerária que teve a sua reestruturação básica ditada pela própria Constituição, ao abolir definitivamente o direito de preferência do proprietário do solo para a exploração das jazidas existentes em terras do seu domínio.

De acordo com os objetivos governamentais para o setor da mineração, o Código de Mineração visou, expressamente:

a) promover, estimular e facilitar o descobrimento e o maior conhecimento dos recursos minerais do País;

b) utilizar a produção mineral como instrumento para acelerar o desenvolvimento econômico e social do Brasil, mediante o aproveitamento intenso dos recursos minerais conhecidos, quer para consumo interno, quer para exportação;

c) promover o aproveitamento econômico dos recursos minerais conhecidos, e aumentar a produtividade das atividades de extração, distribuição e consumo de recursos minerais;

d) incentivar os investimentos privados na pesquisa e aproveitamento dos recursos minerais e criar condições de segurança jurídica para os direitos minerários.

Complementando as medidas de reformulação dos instrumentos legais referentes ao setor minerário, foi baixado, pouco tempo depois, o Regulamento do Código de Mineração, que teve por objetivo a melhor sistematização e explicitação da matéria disciplinada no código, tornando-a mais detalhada e acessível aos interessados na atividade de mineração.

Estão subordinados ao Código de Mineração e por ele são regulados:

I — os direitos sobre as massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis existentes na superfície ou no interior da terra, formando os recursos minerais do País;

II — o regime do seu aproveitamento e o processamento dos atos de outorga das autorizações e concessões para pesquisa e lavra mineral;

III — a fiscalização, pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e demais aspectos da indústria de mineração.

A execução do Código de Mineração e demais diplomas legais complementares compete ao Departamento Nacional da Produção Mineral, órgão do Ministério das Minas e Energia.

2.3.1 Normas e conceitos básicos

O Código de Mineração e seu Regulamento conceituam e classificam as jazidas minerais, estabelecem os preceitos que regulam a propriedade mineral e minudenciam as condições e requisitos para a obtenção e execução das autorizações e concessões.

Cada lei tem seus termos peculiares, que é a sua nomenclatura. E para bem compreender as suas normas, é necessário penetrar no âmago de suas concepções.

Assim, no que diz respeito ao Código de Mineração, as principais regras caracterizam-se pelo entendimento das expressões que ali são usadas com maior freqüência: *subsolo, mineral, minério, jazida, mina, autorização, concessão, pesquisa, lavra.*

Em face do direito das minas, a expressão *subsolo* não significa apenas a parte inferior do solo, mas é de ser entendida no sentido de camadas geológicas mineralizadas, supreficiais ou subjacentes, contendo minerais subordinados por sua utilidade industrial à lei minerária.

Por sua vez, na abrangência da lei, *mineral* não é apenas uma substância homogênea, de composição química bem definida que se encontre já formada na natureza. Por *mineral* entende-se também um agregado de minerais diversos, quando um dos constitutivos do agregado tenha valor comercial que supere o custo da extração e do tratamento de todo o agregado. Os constitutivos do agregado que não têm valor econômico são denominados "minerais estéreis" ou "ganga".

Alguns minerais, como o carvão, podem ser utilizados depois de desprendidos dos minerais estéreis; outros, como os minerais dos metais contêm a substância útil combinada quimicamente com substâncias inúteis das quais são separadas por meio de ulteriores tratamentos.

O mineral em seu sentido jurídico tem uma compreensão ampla e variável, abrangendo os fósseis e os gases combustíveis naturais, estes já como um produto distinto das próprias substâncias de que se desprendem.

O mineral contendo substâncias susceptíveis de exploração e aproveitamento econômico constitui o *minério.* É necessário para isto que essas substâncias entrem na constituição das jazidas com percentagem compensadora e que varia de acordo com a necessidade da indústria e os progressos técnicos. É o critério econômico e industrial que fundamenta a conceituação jurídica da jazida.

O Código de Mineração e o Regulamento dividem as jazidas em oito classes e relacionam as substâncias incluídas em cada classe de acordo com a sua destinação preponderante.

Definem também o que se entende por *jazida* e por *mina* para os efeitos da lei minerária, da seguinte forma: "Considera-se *jazida* toda massa individualizada de substância mineral ou fóssil, aflorando à superfície ou existente no interior da terra e que tenha valor econômico; e *mina,* a jazida em lavra, ainda que suspensa."

O código define ainda o que se entende por *pesquisa* e por *lavra* mineral, e conquanto essas atividades se integram no conceito de indústria de mineração, constituem, no sistema legal em vigor, duas fases distintas e sucessivas, em que a segunda só terá lugar depois de concluída a primeira.

Por sua vez, estabelece o código o *regime de autorização* para a *fase de pesquisa,* que precede o *regime de concessão,* o qual caracteriza a *fase de lavra* ou de aproveitamento industrial da jazida.

2.3.1.1 As fases da pesquisa e da lavra

De acordo com a regra inscrita no art. 14 do Código de Mineração, por *pesquisa mineral* entende-se a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, à sua avaliação e à determinação de exiqüibilidade do seu aproveitamento.

Segundo ainda a definição do Código de Mineração (art. 36), entende-se por *lavra mineral* 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.

A fase de pesquisa compreende, portanto, entre outros trabalhos de campo e de laboratório, o levantamento geológico pormenorizado da área a pesquisar, em escala conveniente, bem como os estudos dos afloramentos e suas correlações, levantamentos geológicos e geoquímicos; abertura de escravações e execução de sondagem no corpo mineral; amostragens sistemáticas; análises físicas e químicas das amostras e dos testemunhos de sondagens e ensaios de beneficiamento dos minérios ou das substâncias minerais úteis, para obtenção de concentrados de acordo com as especificações do mercado ou aproveitamento industrial (art. 14, § 1.º).

A definição da jazida, segundo prescreve ainda o Código de Mineração (art. 14, § 2.º), resultará da coordenação, correlação e interpretação dos dados colhidos nos trabalhos executados e deverá conduzir a uma medida das reservas a

serem exploradas. A exeqüibilidade do aproveitamento econômico será demonstrada, por seu turno, através da análise preliminar dos custos da produção, dos fretes e do mercado (art. 14, § 3.º).

Uma vez efetuada a pesquisa e aprovado o respectivo relatório pelo DNPM, evidenciando a existência de jazida técnica e economicamente aproveitável, é que se iniciará a fase de lavra, mediante a outorga do decreto de concessão, o qual habilitará o seu titular ao pleno aproveitamento da jazida, podendo extrair e beneficiar o minério de acordo com o plano aprovado pelo DNPM, e comercializar a sua produção (Cód. de Mineração, art. 7.º e arts. 36 a 43).

Ficando a lavra subordinada à prévia obtenção do decreto de concessão, é evidente que na fase de pesquisa não será admitida a exploração industrial da jazida, sob pena de violarem-se as regras legais estabelecidas a respeito.

2.3.1.2 Natureza jurídica da autorização de pesquisa e da concessão de lavra

Ao fixar dois regimes distintos para a fase de pesquisa e de lavra, prevê também o Código de Mineração a expedição de atos de natureza diversa para regular uma e outra espécie. A autorização de pesquisa será outorgada por alvará do ministro das Minas e Energia, válido por três anos e renovável por mais tempo, nas condições que a lei especifica (arts. 21 e 22), enquanto a concessão de lavra terá por título um decreto assinado pelo Presidente da República (art. 43), decreto esse que não tem prazo determinado, podendo o seu titular lavrar a mina até exauri-la, sujeito apenas ao cumprimento das obrigações estatuídas na lei minerária.

Conseqüentemente, o Código de Mineração e seu Regulamento especificam minudentemente os requisitos para a outorga da autorização e concessão (Cód. arts. 14 a 22 e 37 a 43; Reg. 16 a 25 e 46 a 53), distinguindo que embora o alvará de pesquisa possa ser conferido a pessoa física brasileira ou a empresa constituída no Brasil e autorizada a funcionar no setor de mineração, a concessão de lavra somente será outorgada à empresa de mineração. Igualmente, especificam esses diplomas legais os direitos e deveres do pesquisador e do concessionário, em relação a terceiros e à União, que é o poder concedente da pesquisa e da lavra, e prevêem os casos de anulação, caducidade e revogação da autorização e da concessão, atribuindo ao Departamento Nacional da Produção Mineral — DNPM, competência para os registros, fiscalização e controle de toda a atividade de mineração.

A autorização de pesquisa e a concessão de lavra são atos administrativos da competência exclusiva da União, atos distintos e sucessivos, sendo que a autorização de pesquisa tem por objetivo outorgar ao minerador condição de criar a utilidade pela revelação do valor econômico do recurso mineral, transformando-o em jazida, que, posteriormente, será objeto da concessão de lavra, pela qual se constitui, em favor do seu titular, um direito patrimonial sobre a jazida,

com o mesmo conteúdo e extensão de um direito de propriedade privada, subordinado o seu exercício aos requisitos da lei.

A conceituação de tais atos não fica jungida, entretanto, aos conceitos correntes de autorização e concessão esposados no direito administrativo, em que, ordinariamente, autorização é ato discricionário e precário, e concessão é contrato administrativo bilateral, estabelecendo, em geral, prazo de vigência e reversibilidade de bens ao poder concedente. As autorizações de pesquisa e concessões de lavra contempladas na Constituição e no direito minerário são de outra natureza, são próprias, não se confundem com as autorizações e concessões ordinárias.

Atos administrativos unilaterais negociais, na lição do emérito Hely Lopes Meirelles (*Direito administrativo brasileiro.* Revista dos Tribunais, 1966), que se perfazem tão-só com o alvará ministerial ou com o decreto presidencial que as outorga, atendidos os requisitos constitucionais, legais e regulamentares que regem a mineração no País, a autorização de pesquisa e a concessão de lavra são, no entanto, vinculantes para as partes, gerando direitos e obrigações recíprocas, oponíveis a terceiros que pretendem desconhecê-los ou negociá-los. Não são, portanto, atos discricionários nem precários, revogáveis ao nuto do governo. São atos definitivos de outorga de direitos, exercitáveis sob o amparo do Código de Mineração e seu Regulamento, e só cassáveis pela União nos casos previstos em lei. Por eles vincula-se a administração pública a abster-se de praticar qualquer ato que redunde em inoperância ou supressão da autorização e concessão, a menos que infringida a lei ou que interesse público superveniente supere o da utilidade da exploração mineral. Deverá o poder público, ao contrário, em face dos pressupostos do regime jurídico da mineração em vigor, amparar e prestigiar o minerador até contra terceiros, mesmo que proprietários da superfície, de modo a evitar embaraços ao aproveitamento dos recursos minerais e tornar efetivo o cumprimento da autorização e da concessão.

2.3.1.3 Primado da propriedade mineral sobre a propriedade do solo

O código consolida também o princípio da separação da propriedade do solo da do subsolo e dispõe que "a jazida é bem imóvel, distinto do solo onde se encontra, não abrangendo a propriedade deste o minério ou a substância mineral útil que a constitui" (art. 84).

Quanto à extensão do direito ao subsolo, estabelece que "o limite subterrâneo da jazida ou mina será sempre o da superfície vertical que passar pelo perímetro da área autorizada ou concedida" (art. 85).

A separação jurídica da jazida do solo onde se acha encravada subordina os direitos do proprietário do solo aos interesses superiores da atividade mineira, considerada da maior importância para a economia nacional. Fazendo sobrepor ao conceito da propriedade absoluta do passado o da propriedade-função, limi-

tada ao seu uso econômico e social, o Código de Mineração impõe à propriedade territorial o ônus de uma servidão legal em benefício desse gênero de indústria.

Não retirando embora do superficiário a propriedade do solo, a lei minerária em vigor, em consonância com os preceitos constitucionais que regulam a matéria, assegura aos titulares de autorização de pesquisa e concessão de lavra o direito de ingressar nos terrenos abrangidos na área autorizada ou concedida e aí realizar os trabalhos necessários ao descobrimento, exploração e aproveitamento industrial da jazida.

Por seu turno, estabelecendo a lei duas fases distintas no regime de exploração e aproveitamento dos recursos minerais, fixou também duas formas distintas de relações entre o minerador e o superficiário, de modo a facilitar e assegurar o acesso ao subsolo nas etapas sucessivas da pesquisa e lavra mineral.

Assim é que, para a execução das atividades de pesquisa, estabelece o Código de Mineração (art. 27) que o titular da autorização de pesquisa fica obrigado a pagar ao proprietário ou possuidor do solo uma renda pela ocupação dos terrenos e uma indenização pelos danos e prejuízos que possam ser causados pelos trabalhos de pesquisa. Ampliando, neste particular, o preceito constitucional que apenas garantiu ao proprietário uma participação nos resultados da lavra, estabeleceu o código, ao mesmo tempo, critérios para a fixação daqueles valores, arbitrados através de um processo judicial por ele regulado, de modo a elidir reivindicações exorbitantes por parte do superficiário.

Concluída a fase da pesquisa e outorgado o decreto de lavra, poderá o minerador iniciar imediatamente os trabalhos de mineração nos terrenos contidos na área de sua concessão, sem que esteja jungido ao pagamento de renda ou indenização ao proprietário do solo, nos moldes estatuídos para aquela primeira etapa da atividade de mineração. O direito de utilização do solo deflui do próprio título de outorga da concessão, estabelecendo, contudo, a lei minerária (art. 11, do Código de Mineração e art. 86 do seu Regulamento), no que reproduz o preceito contido no art. 168, §§ 2.º e 3.º, da Constituição Federal, que ao proprietário do solo onde se situe a jazida fica assegurado o direito de participação nos resultados da lavra, a qual lhe será paga pelo concessionário e corresponderá ao dízimo do imposto único sobre minerais devido e recolhido pelo minerador em relação à produção da jazida. A participação em causa é compensatória pela ocupação do solo em benefício dos misteres da mineração e pelos prejuízos que represente para o proprietário o fato de não poder utilizar em outras atividades os terrenos abrangidos na área da concessão, enquanto a jazida estiver sendo explorada industrialmente pelo concessionário.

Quando se tratar, entretanto, de jazidas cuja exploração constitua monopólio da União, não têm os proprietários do solo participação assegurada nos resultados da lavra. Neste caso, tanto durante a pesquisa, como na fase de lavra, o proprietário fará jus à indenização pela ocupação do solo ou pelos danos causados à propriedade, a qual poderá também ser desapropriada, mediante declara-

ção de utilidade pública e o pagamento de justa indenização pelo órgão executor do monopólio.

Assim enunciados, em síntese, os preceitos básicos que regulam as atividades de mineração no País e os principais institutos jurídicos do Código de Mineração, passemos a examinar a legislação especial que diz respeito às jazidas de minerais e minérios da área nuclear, de modo a determinar as regras que regulam a sua exploração e aproveitamento no contexto do sistema jurídico da mineração no Brasil.

3. *Regulamentação legal da pesquisa e da lavra das jazidas de minérios nucleares e de minérios de interesse para a área nuclear*

Conforme já foi ressaltado no início da nossa exposição, as jazidas de minérios nucleares constituem monopólio da União, estabelecido por Lei Federal, segundo o permissivo contido no art. 163 da Constituição.

O Código de Mineração contém dispositivo expresso sobre a matéria, estatuindo que "reger-se-ão por leis especiais as jazidas de substâncias minerais que constituem monopólio da União" (art. 10).

Distingue também o código, no art. 2.º, o regime de monopólio dos demais regimes por ele instituídos.

Excluídas embora essas jazidas do âmbito privativo do Código de Mineração, não significa isso, entretanto, que não possa vir ele a ser aplicado subsidiária e suplementarmente sempre que não contrarie a legislação especial, ou quando a própria lei específica a ele se reporte, incorporando os seus preceitos ou estipulando expressamente sua aplicação a determinadas situações, ou sob condições igualmente explicitadas.

No que diz respeito aos minérios da área nuclear, há mesmo, efetivamente, que se distinguir situações diversas e relações jurídicas distintas, disciplinadas concomitantemente no Código de Mineração e seu Regulamento, e na legislação especial que trata da exploração e aproveitamento desses minerais.

3.1 O monopólio instituído pela Lei n.º 4 118/62

O monopólio estatal no setor da energia nuclear foi instituído pela Lei n.º 4 118, de 27.08.62, que dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, e criou a Comissão Nacional de Energia Nuclear, como autarquia vinculada ao Ministério das Minas e Energia.

De acordo com o disposto no art. 1.º da Lei n.º 4 118/62, constituem monopólio da União:

I — *a pesquisa e lavra das jazidas de minérios nucleares* localizados no território nacional;

II — o comércio dos minérios nucleares e seus concentrados; dos elementos nucleares e seus compostos; dos materiais físseis e férteis; dos radioisótopos artificiais e substâncias radioativas das três séries; dos subprodutos nucleares;

III — a produção de materiais nucleares e suas industrializações.

Em face da terminologia adotada no seu texto, a Lei n.º 4 118/62 contém definições expressas do que deve ser entendido por *elemento nuclear; mineral nuclear; minério nuclear; urânio enriquecido; material nuclear; material fértil; material físsil especial* e *subproduto nuclear* (art. 2.º).

De acordo com a definição legal, *elemento nuclear* é todo elemento químico que possa ser utilizado na libertação de energia em reatores nucleares ou que possa dar origem a elementos químicos que possam ser utilizados para esse fim.

Para os efeitos da Lei n.º 4 118/62 são considerados elementos nucleares apenas o *urânio* e o *tório.*

Mineral nuclear, para os efeitos da mesma lei, é todo mineral que contenha em sua composição um ou mais elementos nucleares. *Minério nuclear,* por sua vez, é toda concentração natural de mineral nuclear na qual o elemento ou elementos nucleares ocorrem em proporção e condições tais que permitam sua exploração econômica.

Com base, portanto, nas definições da Lei n.º 4 118/62, o monopólio estabelecido no art. 1.º, I, abrange a pesquisa e a lavra das jazidas em que o urânio e o tório sejam os produtos principais ou co-produtos essenciais à economia da operação.

O monopólio de que trata o art. 1.º da Lei n.º 4 118/62 é exercido em nome da União pela Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), como órgão de orientação, planejamento, supervisão, fiscalização e de pesquisa científica, e pela Nuclebrás (Empresas Nucleares Brasileiras S.A.) e suas subsidiárias, como órgão de execução.

A competência e as artibuições dessas entidades foram estabelecidas pela Lei n.º 6 189, de 16.12.74, que alterou substancialmente a Lei n.º 4 118/62 no pertinente à execução das atividades objeto do monopólio estatal no setor nuclear, antes afetas exclusivamente à CNEN.

A Nuclebrás é uma sociedade de economia mista, vinculada diretamente ao Ministério das Minas e Energia, cabendo a ela, portanto, como órgão de execução do monopólio, realizar a pesquisa e a lavra de jazidas de minérios nucleares sob a fiscalização e controle da CNEN, bem como o tratamento e a industrialização desses minérios e a produção dos elementos combustíveis e outros materiais de interesse da energia nuclear.

3.2 A abrangência do monopólio da pesquisa e da lavra dos minérios nucleares

Complementando as normas referentes às atividades abrangidas no monopólio da União, o Regulamento da Lei n.º 4 118/62, baixado pelo Decreto n.º 51 726,

de 19.02.63, fixou de forma mais sistemática os limites desse monopólio, especialmente no que diz respeito às atividades de pesquisa e lavra mineral, à aplicação do Código de Mineração e à competência da CNEN e do DNPM para atuar conjuntamente no processamento das autorizações e concessões referentes a minérios que contêm elementos nucleares em coexistência, ou sejam considerados de interesse para a energia nuclear.

Com base nas disposições da Lei n.º 4 118/62, distinguiu o Decreto n.º 51 726/63 as seguintes classes de substâncias minerais na área nuclear, subordinadas, respectivamente, a diferentes regimes de exploração e aproveitamento, consoante previsto na lei específica:

a) elementos nucleares ou minérios nucleares propriamente ditos: urânio e tório;

b) minerais e minérios de interesse para a energia nuclear; indicados o lítio, o berilo, o zircônio e o nióbio:

c) minérios que, possuindo elementos nucleares em coexistência, mas não constituindo monopólio da União, ficam sujeitos à devolução do rejeito radioativo, nas condições que a CNEN especificar;

d) minérios que possuindo elementos nucleares em coexistência ficam dispensados da devolução do rejeito radioativo em virtude do baixo teor em urânio e tório, segundo Resoluções da CNEN.

A relação dos elementos nucleares (urânio e tório) e de interesse para a energia nuclear (lítio, berilo, zircônio e nióbio), constante do art. 46 do Decreto n.º 51 726/63, não é definitiva, podendo ser alterada pelo Presidente da República, mediante proposta da CNEN.

Da mesma forma, atendendo aos avanços da ciência, da tecnologia, ou aos altos interesses nacionais, a CNEN fixará, através de Resoluções: a) quais os minérios considerados nucleares; b) quais os minerais e minérios que devam ser considerados de interesse para a energia nuclear; c) quais os minérios que, possuindo elementos nucleares em coexistência, ficam sujeitos à devolução do rejeito radioativo; d) quais os teores em urânio e tório abaixo dos quais os minerais, possuindo elementos nucleares em coexistência, não ficam sujeitos à devolução do rejeito radioativo. Estabelecerá, ainda a CNEN, as normas para regular e controlar as operações que envolvam os minérios nucleares e de interesse para a energia nuclear.

3.3 Elementos nucleares (urânio e tório)

De acordo com a classificação adotada pelo Decreto n.º 51 726/63, e tendo em vista as disposições legais pertinentes, somente a pesquisa e a lavra das jazidas dos minérios dos elementos nucleares — urânio e tório — constituem monopólio exclusivo da União, executado pela Nuclebrás e suas subsidiárias, sob a supervisão e controle da CNEN.

Por conseguinte, em se tratando de atividades monopolizadas, não ficam subordinadas aos regimes de autorização e concessão do Código de Mineração, nem se acham sob a administração do DNPM.

Não obstante, estabelece o Decreto n.º 62 934/68 (Regulamento do Código de Mineração) que os órgãos executores do monopólio deverão manter o DNPM informado a respeito das áreas em que desenvolvem suas atividades, visando à perfeita coordenação entre todos os órgãos que executam ou fiscalizam a política de mineração (art. 114, § 2.º).

Da mesma forma, caberá ao DNPM solicitar parecer a cada um daqueles órgãos quanto a possíveis interferências de outros trabalhos de mineração em área de interesse para suas atividades específicas.

Prevêm ainda o Código de Mineração e seu Regulamento que em áreas específicas objeto de pesquisa ou lavra sob o regime de monopólio, o governo poderá, mediante condições especiais condizentes com os interesses da União e da economia nacional, outorgar autorização de pesquisa ou concessão de lavra de *outra* substância mineral, quando os trabalhos relativos à autorização ou concessão forem compatíveis e independentes dos relativos à substância do monopólio (Cód. art. 54; Reg. art. 120). Nesta hipótese, a pesquisa ou lavra de outra substância somente será autorizada ou concedida com prévia audiência do órgão executor do monopólio e nas condições especiais estabelecdias pelo ministro das Minas e Energia (Reg., art. 120, § 3.º e 4.º).

3.4 Minérios de interesse para a energia nuclear

As jazidas dos minérios que contêm os elementos considerados de interesse para a energia nuclear indicados no Decreto n.º 51 726/63 — lítio, berilo, zircônio e nióbio — e dos que assim também forem considerados e fixados por Resolução da CNEN, poderão ser objeto de autorização de pesquisa e concessão de lavra outorgados a brasileiros ou a empresas de mineração organizadas no País, nas mesmas condições do Código de Mineração e seu Regulamento, observadas apenas ancilarmente as disposições pertinentes da Lei n.º 4 118/62 e do Decreto n.º 51 726/63.

Embora o DNPM consulte previamente a CNEN quanto à outorga das autorizações e concessões, o seu processamento e execução obedece as regras do Código de Mineração e os atos expedidos são da mesma natureza dos conferidos para quaisquer outras substâncias minerais. Fica, contudo, o minerador sujeito à fiscalização conjunta do DNPM e da CNEN e à observância das instruções especiais baixadas por este órgão quanto ao beneficiamento, transporte e comércio interno e externo dos minerais extraídos.

Cabe ser observado que o Decreto n.º 51 726/63, ao tratar dessas autorizações e concessões reporta-se a dispositivos do Código de Minas de 1940, em vigor à época da sua expedição, e cuida também do direito de preferência do proprietário do solo, então assegurado pela Constituição de 1946.

Esses dispositivos hão de ser tidos como derrogados pelo atual Código de Mineração e pela Constituição de 1967, aplicando-se os preceitos que tratam do direito de prioridade, assim como as regras referentes às indenizações devidas aos proprietários do solo na fase de pesquisa, e à participação destes nos resultados da lavra, na forma da lei minerária atualmente em vigor.

3.5 Minérios que possuem elementos nucleares em coexistência com outros elementos de valor econômico

O Decreto n.º 51 726/63, assim como a Lei n.º 6 189/74, dispõem expressamente sobre a outorga de autorização de pesquisa e concessões de lavra de minérios que possuem elementos nucleares em coexistência com outros elementos de valor econômico não incluídos no monopólio estatal.

A autorização de pesquisa, nesse caso, será conferida, na forma do Código de Mineração e do seu Regulamento, mediante prévia audiência da CNEN, ficando o seu titular subordinado à fiscalização conjunta desse órgão e do DNPM. Concluída a pesquisa, o relatório respectivo que for apresentado pelo seu titular será submetido à CNEN pelo DNPM, antes de qualquer decisão desse órgão.

Se a CNEN decidir que a jazida pesquisada deverá ser incluída no monopólio estatal, em face da predominância do valor econômico dos elementos nucleares sobre a substância mineral a que se acham associados, comunicará ao DNPM a sua decisão e indenizará o detentor das pesquisas pelas despesas realizadas, ou poderá conceder um prêmio condizente com o valor da jazida pesquisada.

Não sendo a jazida de interesse para a CNEN, o processo será restituído ao DNPM, para procedimento normal de acordo com o Código de Mineração.

Se a CNEN considerar, entretanto, que a jazida poderá ser explorada, mediante obrigação da devolução do "rejeito radioativo", remeterá o processo ao DNPM, estabelecendo as condições para aprovação do relatório de pesquisa e futura concessão de lavra.

Nesse caso, se for outorgada a lavra da jazida, o decreto de concessão processado pelo DNPM e expedido na conformidade do Código de Mineração, incluirá referência expressa às obrigações estabelecidas, e a CNEN expedirá também um título próprio, mediante requerimento do interessado, com base na Resolução pela qual foi classificado o minério, possibilitando tal concessão.

Ficará assim o concessionário da lavra subordinado à fiscalização conjunta do DNPM e da CNEN e sujeito às disposições especiais que forem estabelecidas para a devolução do urânio e tório e para a comercialização da produção da jazida.

Quando se tratar, por seu turno, de jazidas de substâncias não incluídas no monopólio estatal e em que os elementos nucleares associados apresentem teores para os quais a CNEN, por Resolução, tenha dispensado a devolução do urânio

ou tório, nenhuma restrição haverá para a outorga das autorizações de pesquisa ou concessões de lavra, conferidas na forma do Código de Mineração.

A obrigatoriedade da restituição à CNEN do chamado "rejeito radioativo" ou seja, dos elementos nucleares contidos no minério extraído, na hipótese de sua ocorrência em coexistência com outros minerais, constitui uma resultante do monopólio da União sobre os elementos nucleares.

Realmente, o monopólio estabelecido se exerce de maneira diversa, isto é, quando a jazida é de minério nuclear, recai ele sobre a própria jazida, que só poderá ser pesquisada e lavrada pela Nuclebrás e suas subsidiárias, como executoras do monopólio. Entretanto, quando elementos nucleares ocorrem em coexistência com outros minérios de maior valor econômico, o monopólio se exerce apenas sobre os elementos nucleares contidos, ou seja, sobre o urânio e o tório que esteja associado àquelas outras substâncias, impondo-se, portanto, ao concessionário da lavra a obrigação de efetivar a sua separação e entregá-los à CNEN, ou fornecer quantidades equivalentes adquiridas no mercado externo.

Observe-se que a Lei n.º 6.189/74 que modificou a Lei n.º 4.118/62, adotando terminologia mais apropriada quanto aos materiais a serem devolvidos pelo minerador, já não usa mais a expressão "rejeito radioativo", na acepção originalmente empregada na Lei n.º 4.118/62 e no Decreto n.º 51.726/63.

Ao tratar das hipóteses em que ocorram elementos nucleares em coexistência com outros minérios de maior valor econômico, estipula a obrigação da entrega à CNEN do urânio ou tório contido no minério extraído.

3.6 Ocorrência de minerais nucleares em área de autorização de pesquisa e concessão de lavra

Além das hipóteses até agora examinadas em relação à outorga de autorizações de pesquisa e concessões de lavra de substâncias minerais a que estejam associados elementos nucleares, a Lei n.º 4.118/62, alterada pela Lei n.º 6.189/74, bem como o Código de Mineração e seu Regulamento, contempla também as situações em que a descoberta dos elementos nucleares — urânio e tório — somente venha a ser verificada no curso dos trabalhos da pesquisa autorizada ou da lavra concedida.

Nesses casos ficam os titulares da autorização ou concessão obrigados a comunicar prontamente o fato ao Ministério das Minas e Energia, sob pena de caducidade da autorização de pesquisa ou da concessão de lavra.

Estabelecem ainda os referidos diplomas legais que, verificada a ocorrência de urânio ou tório em quantidade de valor econômico superior ao da substância mineral pesquisada ou lavrada, a jazida será incluída no monopólio da União.

Se assim for, a CNEN reembolsará o titular da pesquisa ou lavra das despesas realizadas ou pagará as indenizações cabíveis, podendo também conceder um prêmio condizente com o valor da descoberta.

Se o valor da ocorrência de urânio ou tório for em quantidade de valor econômico inferior ao da substância em pesquisa ou lavra, então a autorização de pesquisa ou concessão de lavra será mantida, obedecidas as seguintes quatro regras fundamentais, estatuídas no art. 6.º da Lei n.º 6.189/74:

I — o titular ficará obrigado, quando a CNEN o exigir, a efetuar a separação e a entrega à CNEN do urânio ou tório contido no minério extraído;

II — quando a separação do urânio ou tório impuser despesas adicionais, ou quando a entrega do produto separado for feita sob a forma de concentrados ou compostos químicos, o titular fará jus ao pagamento estabelecido pela CNEN, na forma a ser regulamentada;

III — quando a separação for considerada pela CNEN inviável para o concessionário, este devolverá à CNEN, por aquisição no mercado externo, concentrados ou compostos químicos contendo quantidades de materiais físseis ou férteis estabelecidas pela CNEN, com base nos existentes no material extraído. A devolução deverá ser feita, a critério da CNEN, na forma a ser regulamentada;

IV — quando, na hipótese do item III, não for possível ou conveniente adquirir no mercado externo concentrados ou compostos químicos, a forma de devolução ficará a critério da CNEN que estabelecerá, se for o caso, as condições de recolhimento, em moeda corrente, do valor correspondente.

3.7 A Nuclebrás e a pesquisa e a lavra de substâncias minerais contendo elementos nucleares associados

A Lei n.º 6.189/74 autoriza a Nuclebrás a realizar a pesquisa e a lavra de minérios nucleares e associados.

No caso de minérios nucleares, como já foi visto, trata-se de monopólio exclusivo da União por ela executado, independentemente de autorização ou concessão expedida na forma do Código de Mineração.

Quando se tratar, entretanto, de pesquisa ou lavra de jazida em que o urânio e o tório ocorrem associados a outros elementos de valor econômico, fica a Nuclebrás subordinada às prescrições do Código de Mineração e deverá requerer a competente autorização ou concessão perante o Departamento Nacional da Produção Mineral, cumprindo todos os requisitos legais para a obtenção dos títulos de outorga respectivos, como ocorre com qualquer empresa privada de mineração.

A Lei n.º 6.189/74 (art. 25) apenas concedeu à Nuclebrás, nesta hipótese, o privilégio de obter um número maior de autorizações de pesquisa para cada substância (50) assim como para cada classe de jazidas (250), ampliando o limite estabelecido no Código de Mineração (art. 26) que é de 5 para cada substância e de 50, no máximo, para a mesma classe de jazida.

Igualmente, ficou a Nuclebrás isenta das restrições impostas nos arts. 31 e 32 do Código de Mineração, nenhum limite de prazo lhe sendo imposto para requerer a concessão de lavra da jazida após a conclusão dos trabalhos de pesquisa e aprovação do respectivo relatório.

As duas exceções em causa tiveram por fundamento a importância da atividade da Nuclebrás para a determinação das disponibilidades de reservas de minérios nucleares também através da pesquisa intensiva das substâncias a que estejam associados, bem como a conveniência de utilizar essas substâncias de acordo com as necessidades do Programa Nacional de Energia Nuclear.

Ressalte-se, ainda, que se a jazida pesquisada revelar que o urânio ou o tório associado têm valor econômico superior ao da substância objeto da pesquisa, a jazida ficará incluída no monopólio da União.

4. *Conclusão*

Ao separar a propriedade mineral da do solo e subordinar a exploração mineral à autorização ou concessão federal, o regime jurídico da mineração em vigor não pretendeu, de forma alguma, estatizar as atividades de pesquisa e lavra, no sentido de reservar ao Estado, através de órgãos públicos ou sociedades sob o seu comando, o monopólio do exercício dessas atividades.

Ao contrário, toda a concepção desse regime se baseia na premissa de que essas atividades devem continuar a ser preferencialmente exercidas pela iniciativa privada, embora sob a fiscalização do Governo Federal, a fim de que os objetivos nacionais sejam alcançados.

Toda a filosofia do regime é a de uma intervenção do Estado no setor, no sentido de submetê-lo à regulamentação, controle e fiscalização federal, mas sem qualquer preocupação de transferir para o Estado, quer a responsabilidade pela organização e exploração das atividades de mineração, quer o benefício econômico direto da pesquisa e lavra das minas.

A finalidade da legislação minerária é incentivar a pesquisa e promover a máxima utilização dos recursos minerais, evitando que o proprietário do solo possa imobilizá-los pela não-exploração, e assegurar ao governo os instrumentos jurídicos eficientes para exercer a sua fiscalização e evitar a dilapidação ou mau uso dos recursos minerais do país.

E tanto assim é que, não obstante venha o governo assistindo e suplementando a iniciativa privada em diversos projetos de mineração, através de empresas sob controle estatal subordinadas ao mesmo regime das empresas particulares que atuam no setor mineral, as únicas atividades monopolizadas nesse setor são a pesquisa e a lavra do petróleo e dos minerais nucleares (urânio e tório).

O monopólio na área nuclear resulta, por sua vez, dos imperativos da própria segurança nacional, dada a importância estratégica dos materiais nucleares e da urgência em ser promovido o desenvolvimento da indústria da energia nuclear

para finalidades pacíficas, sobretudo como solução alternativa para a geração de eletricidade e suprimento contínuo das crescentes necessidades energéticas do País.

Através do monopólio dos minérios nucleares assegurar-se-á a necessária prioridade à prospecção, avaliação e aproveitamento das jazidas de urânio e tório, mantendo-se as reservas essenciais para a consecução do Programa Nacional de Energia Nuclear, e garantir-se-á a produção dos combustíveis nucleares no mais curto prazo, sob o total controle e propriedade do governo.

Referências bibliográficas

ALVARES, Walter T. *Introdução ao direito da energia nuclear.* São Paulo, Sugestões Literárias, 1975.

Bedran, Elias. *A mineração à luz do direito brasileiro.* Alba, 1957.

Meirelles, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo, *Revista dos Tribunais,* 1966; Jazida e concessão de lavra. *Revista de Direito Público,* v. 18.

Paiva, Alfredo de Almeida. Aspectos do Código de Mineração e seu Regulamento. *Revista de Direito Administrativo,* v. 110, out./dez. 1972.

Pedreira, José Luiz Bulhões. Fundamentos econômicos do regime jurídico da mineração. Seminário de Minas e Energia, Convênio MME/PUC, 1971.

Rocha, Lauro Lacerda. *Código de Minas.* Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1954.

Vasconcellos, Francisco Moacyr. O Código de Mineração. Palestra proferida no Centro Moraes Rego. São Paulo, 1967.

Vivacqua, Attilio. *A nova política do subsolo e o regime legal das minas.* Panamericana, 1942.

Moraes, Sergio Jacques. A propriedade mineral no direito brasileiro atual. *Revista Forense,* v. 253, jan./mar. 1976.