

O DIREITO DE PROPRIEDADE DA UNIÃO SOBRE OS RECURSOS MINERAIS

THE UNION'S OWNERSHIP RIGHT OVER MINERAL RESOURCES

Renato Campos Andrade

Doutor e Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Pós-Graduado em Processo Civil No IEC PUC Minas. Especialista em Direito do Consumidor pela FGV. Graduado em Direito pela Faculdades Milton Campos. Professor da Escola Superior Dom Helder Câmara. *Head* de Regulatório e *Compliance* no Manucci Advogados. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6494-9643>.
E-mail: renatoand@gmail.com

Resumo: O presente trabalho visa analisar se o direito de propriedade da União sobre as riquezas minerais pode ser regido pelos poderes clássicos da propriedade. O objetivo é analisar se as características da propriedade ditadas pelo direito civil podem ser aplicadas para a propriedade pública, com viés de direito administrativo. A importância desta pesquisa se verifica em razão da necessidade de reflexão quanto à abrangência dos poderes da Administração Pública sobre a propriedade.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Poderes da propriedade. Propriedade administrativa.

Keywords: Right to property. Power of property. Administrative property.

Sumário: **1** Introdução – **2** Direito de propriedade – Delimitação do instituto no direito civil – **3** Sustentabilidade – **4** Função social e ambiental da propriedade – **5** Propriedade da união sobre as riquezas minerais – **6** Considerações finais – Referências

1 Introdução

O presente artigo visa discutir se o direito de propriedade da União sobre os recursos minerais possui os mesmos efeitos ditados pelo direito civil de maneira a enfrentar se os poderes clássicos do proprietário podem ser conferidos à Administração Pública, especialmente no que se refere às riquezas minerais.

O problema a ser enfrentado é se a União possui as mesmas prerrogativas clássicas do direito civil de propriedade em relação aos bens minerais.

Para buscar a resposta, por meio de duas hipóteses, uma afirmativa e outra negativa, buscar-se-á perpassar por capítulos que irão discorrer sobre o direito de

propriedade clássico, especialmente indicado pelo direito civil, sobre a sustentabilidade, com foco na teoria de José Eli da Veiga, perpassar pelas funções da propriedade, para depois, com base em García de Enterría, indicar a relação administrativa da União com os bens minerais e relatar seus efeitos.

O objetivo geral é identificar os aspectos gerais da propriedade. Já o objetivo específico é enfrentar a situação jurídica entre União e recursos minerais.

O método utilizado é o indutivo, visto que se passa pela investigação doutrinária sobre a propriedade, a fim de delimitar os institutos e caminhar para uma solução. É também investigativo, e a pesquisa se dará de forma exploratória.

A importância deste trabalho se dá em virtude da necessidade de se investigar se a relação da União com os bens minerais se desenvolve com as prerrogativas clássicas da propriedade (usar, fruir, dispor e reivindicar), bem como estabelecer as funções dessas riquezas, de maneira a enfrentar questão sobre se a exploração e preservação são meros direitos ou se tratam de deveres, de maneira a se pugnar por uma leitura própria, distinta da civilista.

2 Direito de propriedade – Delimitação do instituto no direito civil

O direito civil dispensou desde sempre grande interesse pelo tema, visto que a propriedade é um dos seus principais institutos, posto que delimita relações privadas e permite a seus titulares um direito oponível contra todos.

Contudo, a propriedade muitas vezes é confundida com posse e com domínio, pelo que a doutrina clássica teve que se desdobrar sobre tais conceitos. Posse seria o exercício de um dos poderes da propriedade, e domínio, o poder amplo, mas sem título.

O sentido etimológico da propriedade decorre do latim *proprietas*, que, por sua vez, deriva de *proprius* e designa “o que pertence a uma pessoa”. Há ainda os que sustentam que a propriedade decorreria de *domare*, que significa sujeitar ou dominar, de maneira a corresponder com a ideia de *domus casa*.¹

Rocha² esclarece que a raiz histórica da propriedade está no direito romano, que teria previsto a propriedade coletiva ou da cidade e a propriedade da família. A propriedade da cidade, que se limitava a meio alqueire, passou para a familiar, que, por sua vez, cedeu lugar à individual, a princípio limitada a bens de uso particular.

¹ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 4. p. 89.

² ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil 3 – Direitos reais*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 69.

Na Idade Média, a propriedade é desmembrada em domínio eminente e domínio útil, em que o senhor feudal era proprietário, mas a exploração útil era feita pelos servos.

A propriedade individual ganha especial relevância com a Revolução Francesa, já que a burguesia clamou pela liberdade de comércio e direito de propriedade.

O direito civil então define suas características clássicas, que são os poderes de usar (*ius utendi*), gozar ou fruir (*ius fruendi*), abusar (*ius abutendi*), possuir (*possidendi*), dispor (*disponendi*) e vindicar (*vindicandi*).

Tais poderes revelam a ampla faculdade do seu titular, que pode usar, fruir, dispor (no sentido de alienar ou doar), reivindicar (ação ligada ao direito de sequência, que significa a persecução da coisa em nome de quem quer que injustamente a detenha, inclusive terceiros de boa-fé) e até abusar da coisa, levando à sua deterioração e destruição.

Trata-se de um direito real em que existe uma situação jurídica entre sujeito e coisa, oponível *erga omnes* e com direito de sequência. Dessa forma, ultrapassa-se o direito oponível *inter partes* e recebe um condão mais abrangente e forte do que os direitos pessoais ou obrigacionais.

Essas primeiras características decorrem diretamente do paradigma liberal, em que há uma intervenção mínima do Estado e que os particulares possuem amplos poderes, como o direito de propriedade quase absoluto.

Entretanto, especialmente os poderes de abusar, destruir e não utilizar da coisa contrariam o novo paradigma do Estado após a ruptura do liberalismo clássico. A desigualdade demandou uma nova perspectiva, a ser atendida pelo Estado social.

Percebe-se, a partir da nova leitura, uma maior intervenção na esfera civil, com reflexos diretos no direito de propriedade, que passa a ser limitado por uma função social, de maneira a refutar tal direito como puramente individual e sem repercussão coletiva.

A atribuição do direito de propriedade não se efetua de modo incondicionado, mas submetida ao cumprimento, por parte do proprietário, da orientação social que contém. A função social implica que se reconheça ao direito de propriedade a ausência de determinadas faculdades, o exercício condicionado de outras e o dever de exercitar algumas livremente ou de acordo com determinados critérios.³

Contudo, os problemas enfrentados pelo Estado social, como ineficiência e custos excessivos e com ataques à liberdade clássica, permitem o surgimento do

³ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil 3 – Direitos reais*. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 75.

Estado democrático de direito, edificado sob a premissa da fraternidade e com a criação dos direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente.

Assim, o direito de propriedade não escapa da nova leitura e passa a ter também uma função ambiental, que será explorada mais à frente, após ser dada a perspectiva da sustentabilidade.

Tal histórico permite entender o direito de propriedade atualmente constante no Código Civil, com uma visão moderna, mas sem perder de vista os poderes clássicos.

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

Tartuce⁴ assim define a propriedade:

[...] é o direito que alguém possui em relação a um bem determinado. Trata-se de um direito fundamental, protegido pelo art. 5º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional.

Trata-se de um conceito moderno do direito civil, que interpreta o instituto à luz do direito constitucional, especialmente quanto às suas delimitações. Isto sem perder de vista os ditames do art. 1.228 do Código Civil.

⁴ TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4. p. 115.

Essa, portanto, a definição civilista de propriedade, que, mesmo diante das limitações legais e das funções que deve respeitar, ainda lhe confere amplos poderes.

3 Sustentabilidade

Junto ao conceito clássico de propriedade discorrido no tópico anterior, cumpre explorar outro marco teórico neste trabalho, que servirá para guiar a relação de propriedade entre união e riquezas minerais.

Trata-se da teoria da sustentabilidade desenvolvida por José Eli da Veiga. O autor enfrenta os conceitos de desenvolvimento e sustentabilidade para buscar demarcar o que seria desenvolvimento sustentável.

José Eli da Veiga⁵ indica que o desenvolvimento poderia ser entendido como crescimento econômico, medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) lançado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Contudo, o crescimento econômico em muitos países não significou maior acesso dos pobres a bens, saúde ou educação.

Assim, considerar crescimento como sinônimo de desenvolvimento seria um equívoco e uma confusão entre um medidor econômico com efetivo desenvolvimento humano. O primeiro teria um aspecto quantitativo, enquanto o segundo, qualitativo.

O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência de serviços públicos e intolerância ou interferência de Estados repressivos.⁶

Nesse sentido, o autor atribui um caminho do meio para o conceito de desenvolvimento, sem conectar o instituto apenas ao crescimento econômico e sem buscar uma “quimera”, utopia intangível e que se limite a textos e palavras. Significa dizer que a preservação ambiental deve ser conjugada com sua exploração responsável e sustentável.

Já no que se refere ao conceito de sustentabilidade, José Eli da Veiga⁷ contrapõe o crescimento econômico com a conservação ambiental. Indica que existem

⁵ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 18-19.

⁶ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 34.

⁷ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

aqueles que não enxergam dilema entre os institutos, visto que seria possível combinar ambos. Acreditam que, em algum momento, a tecnociência será capaz de produzir crescimento sem degradação.

Com uma visão diametralmente oposta, Veiga cita Nicholas Georgescu-Roegen, que defende a ideia de que no futuro deverá haver uma retração para a continuidade do desenvolvimento.

[...] as atividades econômicas gradualmente transformam energia em formas de calor tão difusas que são inutilizáveis. A energia está sempre passando de forma irreversível e irrevogável, da condição de disponível para não disponível. [...] em algum momento do futuro, a humanidade deverá apoiar a continuidade de seu desenvolvimento na retração, isto é, no decréscimo do produto. O oposto do sucedido nos últimos dez mil anos.⁸

A visão aparentemente pessimista indica que diante da impossibilidade de se atingir “crescimento zero” ou uma “condição estacionária”, o crescimento sempre significará depleção e conseqüentemente o “encurtamento de expectativa de vida da espécie humana”.

De maneira a equilibrar as posições, sob uma visão realista de que a degradação ambiental significará uma redução na qualidade e na expectativa de vida, ambientalistas e economistas passam a reconhecer que medidas devem ser adotadas, como regulação de licenças negociáveis de “direito de poluir”, controle da poluição, preservação etc.

A sustentabilidade ambiental, então, seria baseada:

[...] no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista tradicional. Ela impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos).⁹

Para além de utopias, José Eli da Veiga propõe um olhar factível, de maneira a compreender que o crescimento econômico desenfreado não é sustentável e

⁸ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 112.

⁹ VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. p. 171-172.

que é preciso conciliar as necessidades atuais e futuras com a busca do equilíbrio social, econômico e ecológico, mas que também não é possível simplesmente cessar o desenvolvimento.

E isso ocorre em uma modernidade preocupante, visto que a tecnociência trouxe muitos avanços e muitos perigos.

Trata-se de visão alinhada com Beck,¹⁰ que aclara a sociedade de risco, como uma sociedade extremamente volátil e mutável e cujas atividades criaram riscos imensuráveis, pelo que a sustentabilidade deve ser sopesada.

Nesse sentido, desenvolvimento deve ser medido por vários fatores, e não somente crescimento econômico, e a sustentabilidade deve ser analisada de maneira proporcional, com equilíbrio e planejamento.

4 Função social e ambiental da propriedade

Neste momento, é oportuno trazer os conceitos clássicos da propriedade com sua inserção na ideia de sustentabilidade discorrida no tópico anterior.

O aspecto puramente individual deve ser conjugado com as funções sociais e ambientais.

Cumpra retomar a conceituação conferida no primeiro capítulo. “A noção técnica de direito subjetivo de propriedade é, portanto, tradicionalmente composta de três atributos vantajosos para o seu titular em relação à coisa (o uso, o gozo e a disposição) e do direito deste titular de perseguir coisa”.¹¹

Bonaldo¹² revela, contudo, que, ao se indicar que o direito de propriedade deve cumprir a função social e que existe a limitação do exercício por meio da figura do abuso de direito, tal simbiose entre “poder individual ilimitado e limitação social, em um mesmo conceito teórico, consiste em uma contradição em termos”.

Ainda assim, Bonaldo¹³ indica que tal discussão possui “méritos inquestionáveis” e tem servido para impulsionar o direito civil “não como uma ciência imponentemente geométrica, mas uma arte dialética, voltada a desvendar, em cada situação fática, o justo nas relações sociais”.

“Any comprehensive discussion of private property and government must include consideration of public goods. That phrase refers to goods that either

¹⁰ BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintuno de España Editores, 2002.

¹¹ BONALDO, Frederico. *Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009. p. 5.

¹² BONALDO, Frederico. *Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009. p. 141.

¹³ BONALDO, Frederico. *Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009.

cannot be produced optimally by private producers, or perhaps cannot be privately produced at all”.¹⁴ Os autores fazem uma análise do direito de propriedade de maneira a considerar o aspecto econômico, social e de custos de transação, fatores que revelam a complexidade do instituto na modernidade.

A propriedade é uma relação jurídica complexa, que reúne não só um feixe de poderes, como os de usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa, mas também deveres em relação a terceiros proprietários e terceiros não proprietários.¹⁵

O autor remete a leitura da propriedade à Constituição que “inseriu a propriedade não só como liberdade fundamental, como também ligada ao interesse social e valores da ordem econômica”.¹⁶

Sob essa perspectiva, “[...] o proprietário que não faz cumprir a função social da propriedade não merece a tutela que é atribuída ao proprietário que utiliza a propriedade de forma adequada ao interesse social”.¹⁷

Some-se, a esta função, a ambiental.

A proteção ambiental está, hoje, prevista em leis, decretos e regulamentos que não dizem respeito apenas a um ramo do direito positivo. Encontramos respaldo para a proteção ambiental no direito civil, no direito administrativo, no direito penal, processual civil e financeiro. Não esqueçamos, contudo, o direito constitucional, que serve de suporte para os demais.¹⁸

Nos dizeres de Cavedon,¹⁹ “[...] pode-se detectar na Função Ambiental da Propriedade uma intenção conciliatória, no sentido de harmonizar o direito do proprietário sobre o seu bem e o direito de toda a coletividade ao Meio Ambiente preservado”. A ideia da autora seria compatibilizar o direito individual com o direito difuso, sem que um anule o outro.

¹⁴ ANDERSON, Terry L.; MCCHESENEY, Fred S. *Property rights, cooperation, conflict and law*. Princeton: Princeton University Press, 2003. p. 343. Tradução livre: “Qualquer discussão abrangente da propriedade privada e do governo deve incluir a consideração dos bens públicos (coletivos). Essa frase se refere a bens que não podem ser reproduzidos otimamente por produtores privados, ou talvez não possam ser produzidos privadamente”.

¹⁵ LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 43-44.

¹⁶ LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 97.

¹⁷ CORTIANO JUNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 177.

¹⁸ MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade – De acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 232.

¹⁹ CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003. p. 124.

Figueiredo²⁰ esclarece que “[...] pode-se dizer que existe uma interface entre o Direito Ambiental e o direito de propriedade (regulado pelo Direito Civil, pelo Direito Administrativo e pelo Direito Econômico) que é o princípio da função social da propriedade em sua dimensão ambiental”.

O autor insere a função ambiental na função social, com dimensão difusa. Não se tratam de sinônimos, mas funções que enviam o direito de propriedade para além da dimensão individual. De se dizer que a propriedade pode atender a um (social) e/ou a outro (ambiental), de maneira simultânea ou não.

Tratam-se de funções plenamente condizentes com a ideia de sustentabilidade exposta no capítulo anterior, visto que atender ao interesse da coletividade respeita a ideia de desenvolvimento, enquanto a função ambiental denota a ideia de preservação ambiental e, portanto, ambas as conjugações resultam no desenvolvimento sustentável.

De acordo com o proposto, neste momento a ótica da propriedade deverá ser remetida ao direito administrativo, visto que a discussão será quanto às riquezas minerais, de titularidade da União.

5 Propriedade da União sobre as riquezas minerais

A Administração Pública deve sempre pautar suas ações conforme o mandamento constitucional insculpido no art. 37 da Constituição da República: “obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

O mesmo diploma indica que as jazidas e demais recursos minerais constituem propriedade distinta do solo e pertencem à União (art. 176).

Não se irá discutir no presente artigo, por fugir ao objeto, se as jazidas se incluíam na classificação clássica dos bens públicos (uso comum, uso especial e dominicais) ou se são um gênero distinto, difuso, devendo ser tratadas apenas como “bem ambiental”.

Para a discussão aqui travada, basta considerar que as riquezas do subsolo são de propriedade da União.

No que se refere às jazidas e riquezas, trata-se de propriedade diretamente ligada ao meio ambiente, com grande impacto e repercussão.

²⁰ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 50.

ao direito ao meio ambiente corresponde uma pretensão jurídica de acção negativa no sentido de se exigir do Estado, de outras pessoas colectivas públicas ou privadas, bem como dos cidadãos em geral, a abstenção de comportamentos que, de um modo ou de outro, acabem por determinar ou produzir lesões de natureza ambiental. Paralelamente, o direito ao ambiente, na sua perspectiva de direito social, impõe ao Estado uma pretensão jurídica de acção positiva determinando, conseqüentemente, esta entidade a promover um conjunto de medidas directamente orientadas para desenvolver “um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado”.²¹

Assim, o Estado deve ser o fiscalizador e promovente das funções social e ambiental de propriedade. Isso, por óbvio, também ocorrerá quando for ele o titular do direito de propriedade.

Ocorre que só faz sentido a Administração Pública ser proprietária se for para realizar algo no interesse público. “Poder-se-ia considerar como interesse público, em sentido amplo, todo aquele interesse protegido pelo ordenamento jurídico, no qual a sua satisfação deve ser buscada pelo Estado, do mesmo modo que constitui óbice atuar de forma a contrariá-lo”.²²

A função pública “é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica”.²³ Isso significa que o eixo privado e individualista deve dar lugar a um interesse público.

Não se trata de desconsideração do interesse privado e da simples sobreposição do interesse público, visto que as esferas se convergem de acordo com a perspectiva:

[...] é que existe, de um lado, o interesse individual, particular, ativamente às conveniências de cada um no que concerne aos assuntos de sua vida particular – interesse, este, que é o da pessoa ou grupo de pessoas singularmente consideradas –, e que, de par com isto, existe também o interesse igualmente pessoal destas mesmas pessoas ou grupos, mas que comparecem enquanto partícipes de uma

²¹ FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. *Direito ao ambiente e propriedade privada*. Aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das “Leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. p. 163.

²² MACHADO, Graziela de Caro Reis. O interesse público domo limite das demandas judiciais no direito administrativo. In: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Transformações do direito administrativo: o Estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018. p. 329.

²³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 29.

coletividade maior no qual estão inseridos, tal como nela estiveram os que os precederam e nela estarão os que virão a sucedê-los nas gerações futuras.²⁴

Denotam-se nessa perspectiva as funções social e ambiental, bem com a ideia de sustentabilidade, visto que insere no interesse público as gerações vindouras.

García de Enterría e Fernández²⁵ explicitam que a imposição de deveres e obrigações não é privativa dos chamados atos de gravame, como ordens, mandados e sanções, mas também pelos atos favoráveis, como autorizações, concessões e outorgas.

No que se refere às riquezas minerais, a exploração é dada por meio de outorga de lavra dada pela União a um particular, que passa a explorar a propriedade pública.

A concessão, de fato, permite: primeiro, escolher os sujeitos mais capazes ou com maiores garantias para que a referida atividade seja realizada no sentido conveniente ao interesse público; segundo, fixar de forma prévia e bem delimitada o conteúdo das faculdades de exercício que são transmitidas em função do objetivo social pretendido; terceiro, impor, ao mesmo tempo, esse exercício de um modo compulsório, de forma que elimine a possibilidade de um não exercício, que se entende contrário ao interesse global, [...]; e, por último, reservar a expiração dos direitos outorgados ou um resgate destes.²⁶

O trecho citado explicita bem que a concessão visa escolher, de acordo com o interesse público, sujeitos capazes para a atividade, com delimitação específica e prévia. Conclui-se, e neste ponto se converge a ideia com o enfrentamento e exploração das riquezas minerais, como uma imposição compulsória para o exercício, de maneira a eliminar a inércia e se otimizarem os recursos.

Não se irá contrapor neste trabalho o ditame ambiental em face do social da exploração das riquezas minerais, visto que isto foge ao objetivo. O ponto aqui é analisar que o subsolo não se encontra ao livre alvedrio da Administração Pública. A exploração do subsolo deve ser discutida, incentivada e compulsoriamente determinada, ainda que com sanções premiais, caso se trate de interesse público.

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 61.

²⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, e Tomás-Ramon. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 64.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, e Tomás-Ramon. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 175.

Importante destacar a dicotomia entre interesses primários e secundários do Estado. Conforme lição de Bandeira de Mello,²⁷ os primeiros seriam os “interesses públicos propriamente ditos”, visto que encarregados de satisfazer os interesses da coletividade, enquanto os segundos se tratariam de interesses particulares do Estado enquanto pessoa jurídica, para se organizar e exercer suas funções.

A disposição dos bens públicos não se dá por mera convicção do titular, como é o caso da propriedade particular. O próprio diploma civil estabelece uma diferenciação em seu art. 101, ao indicar que “os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.

Dessa forma, a propriedade estatal deve ter um sentido de atender a suas funções primárias ou secundárias.

Diante disso, de maneira a retomar os poderes clássicos da propriedade, faz sentido que a Administração Pública tenha o poder de usar e fruir dos bens públicos, desde que em prol de um interesse público. Mais ainda, de defendê-los de quem injustamente os possua (*ius vindicatio*).

No que se refere à disposição dos bens minerais é imprescindível uma análise legal e de acordo com o interesse público. Doar ou vender um bem público deve atender a alguma finalidade.

Nesse sentido, explorar as riquezas minerais diretamente ou facultar a atividade a terceiro está dentro da órbita do poder estatal, mas sempre dentro do interesse público.

Contudo, o direito de “abusar”, “destruir” e abandonar não parecem condizentes com os interesses públicos.

É bem verdade que o direito civil limitou tais direitos pelas funções social e ambiental da propriedade, mas nele ainda há espaço para o titular não cuidar da coisa e até destruí-la. Já na propriedade pública, não parece condizente simplesmente não cuidar de um bem patrimonial, de interesse da coletividade.

Muito próxima dessa toante é o princípio da motivação, que seria o “dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, assim como a correlação lógica entre os eventos e situações que deu por existentes e a providência tomada”.²⁸

Assim, a propriedade sobre os recursos minerais não confere à Administração Pública os poderes clássicos da propriedade civil, visto que uso, fruição e, especialmente, disposição e destruição devem ser vinculados a um interesse público.

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 66.

²⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 115.

Donde se extrai que os regramentos privados servem para indicar onde se encontra o instituto da propriedade, mas não se aplicam perfeitamente à propriedade administrativa.

Da mesma forma que a Administração Pública possui o dever de usar e dispor das riquezas de acordo com o interesse público, não lhe é dado o poder de não explorar sem justificativa. Nesse sentido, não se trata de uma propriedade condicionada à vontade do seu titular, mas de objeto vinculado a um interesse coletivo. E isto deve se dar de acordo com a busca do desenvolvimento sustentável.

6 Considerações finais

Ao se perpassar pelos capítulos do presente artigo, buscou-se delimitar o direito de propriedade instituído pelo direito civil. Identificaram-se suas principais características e conceitos.

Extraiu-se que usar, fruir, dispor e reivindicar são os poderes clássicos da propriedade e permitem ao titular exercer sobre a coisa um direito bem amplo.

Após, a fim de contextualizar o direito de propriedade na Modernidade, abordou-se a sustentabilidade sob o marco teórico de José Eli da Veiga. O conceito de desenvolvimento sustentável serviu para contextualizar o trabalho na perspectiva da propriedade da União sobre as riquezas minerais.

Ato contínuo, foram inseridas as funções social e ambiental como marcos da sustentabilidade. Limitações existentes no direito civil, mas que encontram outra amplitude ao se abordar a perspectiva pública.

Passou-se, então, para a delimitação do tema sob o âmbito do direito administrativo, de maneira a se abordar o interesse público, primário e secundário, que são o norte a ser seguido pelos órgãos estatais.

Ao se inserir os regramentos civilistas clássicos na propriedade administrativa se chegou à resposta negativa à hipótese proposta.

A conclusão é que os poderes clássicos de propriedade descritos no direito civil não se amoldam perfeitamente ao direito administrativo. Servem como ponto de partida, mas devem ser sopesados pelos princípios da Administração Pública e pelo interesse público e desenvolvimento sustentável.

Esta conclusão é importante porque limita a propriedade administrativa para além dos poderes clássicos da propriedade, pelo que não se trata de mera faculdade nem direito absoluto, mas de dever de cuidado e utilização com eficiência e moralidade.

Referências

- ANDERSON, Terry L.; MCCHESENEY, Fred S. *Property rights, cooperation, conflict and law*. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintuno de España Editores, 2002.
- BONALDO, Frederico. *Consistência teórica do direito subjetivo de propriedade*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2009.
- BRASIL. *Código Civil*. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 26 maio 2019.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 26 maio 2019.
- CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis: Visualbooks, 2003.
- CORTIANO JUNIOR, Eroulths. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil*. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 4.
- FERNANDEZ, Maria Elizabeth Moreira. *Direito ao ambiente e propriedade privada*. Aproximação ao estudo da estrutura e das consequências das “Leis-reserva” portadoras de vínculos ambientais. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, e Tomás-Ramon. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MACHADO, Graziela de Caro Reis. O interesse público como limite das demandas judiciais no direito administrativo. In: HACHEM, Daniel Wunder; LEAL, Fernando Angelo Ribeiro; MENDONÇA, José Vicente Santos de. *Transformações do direito administrativo: o Estado administrativo 30 anos depois da Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2018.
- MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade – De acordo com o Código Civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Direito civil 3 – Direitos reais*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TARTUCE, Flávio. *Direito civil: direito das coisas*. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ANDRADE, Renato Campos. O direito de propriedade da União sobre os recursos minerais. *Revista Brasileira de Direito Civil – RBDCivil*, Belo Horizonte, v. 32, n. 3, p. 17-31, jul./set. 2023. DOI: 10.33242/rbdc.2023.03.002.

Recebido em: 24.01.2022

Aprovado em: 04.03.2022