GIOVANNA HELENA VIEIRA FERREIRA

TALITA DE FÁTIMA PEREIRA FURTADO MONTEZUMA

JULIANA NEVES BARROS



A captura privada do bem comum

UM ESTUDO SOBRE A DISPUTA PELO SETOR MINERAL DAS NOÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO, UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE NACIONAL NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

FASE

Expediente
A captura privada do bem comum: um estudo sobre a disputa pelo setor mineral das noções de interesse público, utilidade pública e interesse nacional nos tribunais brasileiros

Organização, revisão e edição
Julianna Malerba

Texto
Giovanna Helena Vieira Ferreira
Juliana Neves Barros
Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma

Como citar
FERREIRA, Giovanna Helena Vieira; BARROS Juliana Neves, MONTEZUMA, Talita de Fátima Pereira Furtado.
A captura privada do bem comum: um estudo sobre a disputa pelo setor mineral das noções de interesse público, utilidade pública e interesse nacional nos tribunais brasileiros.
Rio de Janeiro: FASE, 2025.

ISBN
978-65-87197-25-8

Direção de arte
Utópika Estúdio Criativo

Ano
Outubro de 2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Ferreira, Giovana Helena Vieira
A captura privada do bem comum : um estudo sobre a disputa pelo setor mineral das noções de interesse público, utilidade pública e interesse nacional nos tribunais brasileiros / Giovana Helena Vieira Ferreira, Juliana Neves Barros, Talita de Fátima Pereira Furtado Montezuma ; organização Julianna Malerba. -- Rio de Janeiro : FASE, 2025.

Bibliografia.
ISBN 978-65-87197-25-8

1. Democracia 2. Interesse público 3. Jurisprudência - Brasil 4. Mineração - Leis e legislação 5. Recursos naturais I. Barros, Juliana Neves. II. Montezuma, Talita de Fátima Pereira Furtado. III. Malerba, Julianna. IV. Título.

25-304577.0 CDU-34:347.249(81)(094)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Leis : Mineração : Direito
34:347.249(81)(094)

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415



A captura privada do bem comum

UM ESTUDO SOBRE A DISPUTA PELO SETOR MINERAL
DAS NOÇÕES DE INTERESSE PÚBLICO, UTILIDADE PÚBLICA
E INTERESSE NACIONAL NOS TRIBUNAIS BRASILEIROS

FASE

Apresentação

A indeterminação jurídica de conceitos como "Utilidade pública", "interesse público", "interesse nacional" e "interesse social" tem possibilitado que atividades econômicas que representam a base de nossas economias primarizadas – especialmente a mineração e o agronegócio – sejam frequentemente naturalizadas como expressões do interesse público e nacional.

A ausência de critérios claros e procedimentos democráticos para definir o que constitui o interesse público têm permitido que essas figuras jurídicas sejam usadas para promover e acelerar a implementação de megaprojetos extrativos a despeito das violações de direitos e danos que promovem ao meio ambiente, à saúde e às economias locais.

Essa presunção é mobilizada por empresas e governos em processos de tomada de decisão ou em conflitos ambientais judicializados para justificar a instalação de um empreendimento e, assim, obter decisões fundadas na premissa não comprovada de que atendem ao interesse público. Isso tem garantido que interesses econômicos privados sejam priorizados em situações onde afetam negativamente bens comuns e direitos que, ao conjunto da sociedade, interessa que sejam protegidos.

Não por acaso as grandes mineradoras se destacam como um dos setores econômicos que mais mobilizam essas noções a seu favor. No campo normativo, determinadas previsões legais que reconhecem o caráter estratégico dos bens minerais se tornam alvo de disputas interpretativas que visam legitimar a construção da atividade minerária como de interesse público.

Isso se expressa em torno do próprio texto Constitucional. A Constituição estabelece que a propriedade do solo e do subsolo não coincidem, sendo o subsolo e seus recursos propriedade exclusiva da União. Embora a Lei determine que a pesquisa e a lavra de recursos minerais deve ocorrer **no** interesse nacional (Constituição Federal de 1988, Art.176, §1º), portanto, se compatíveis com o interesse nacional, corporações mineradoras vêm acionando as esferas administrativas e judiciais para obter o reconhecimento de que seja a mineração, por si e aprioristicamente, considerada como atividade **de** interesse nacional, comprometendo, os efeitos da norma constitucional. Ao mesmo tempo, o art. 42 do código mineral do país garante que a autorização para lavra ***pode ser recusada caso seja considerada prejudicial ao bem público*** ou comprometa interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do governo.

Essas duas formulações normativas nos permitiriam dizer que as noções de interesse nacional e bem público, mobilizadas nesses artigos, buscam antes criar restrições ao desenvolvimento dos projetos minerários que justificá-los, garantindo a prevalência do bem público ou de interesses superiores como critério para o deferimento ou indeferimento da concessão mineral. No entanto, na prática, o vem ocorrendo é justamente a construção progressiva de um entendimento de que qualquer atividade de extração mineral seria de interesse público ou nacional, seja no discurso narrativo das empresas, nas ações do governo[1] ou, conforme veremos, nas decisões dos tribunais de justiça.

Esse livro, voltado a pesquisadores, operadores

1. A portaria nº 135/GM de 2020, seguida do Decreto 10.329/20, editados durante a pandemia da Covid, determinavam a mineração como uma atividade "essencial" a fim de evitar a sua paralisação durante a crise sanitária, elevando a atividade

jurídicos, movimentos e organizações sociais que atuam junto ao sistema de justiça, analisa, a partir de um cuidadoso estudo jurisprudencial, o manuseio discursivo e procedimental com o qual setores econômicos buscam obter decisões fundadas na presunção de que suas atividades atendem ao interesse público. Os resultados revelam um campo de disputa em que os tribunais embora, por vezes, se voltem à afirmação de direitos constitucionais, se mostrem abertos à garantia de direitos territoriais e interessados na defesa do patrimônio ambiental, recorrem de forma sistemática a concepções de desenvolvimento e benefícios econômicos associados à atividade minerária para flexibilizar regras legalmente postas e propor medidas conciliatórias de modo a acolher os interesses do setor.

Uma das consequências políticas desse mecanismo narrativo, reiterado pelos tribunais, é deslegitimação de sujeitos e projetos que expressam algum grau de contestação à narrativa do interesse público minerário. Dela deriva o apagamento de realidades socioculturais e econômicas que, sob outros prismas, conferem sentido àquilo que uma parcela significativa da sociedade definiria como necessário à promoção do bem comum, e que, no entanto, vem sendo recorrentemente ameaçados pela expansão mineral, como é o caso da produção de alimentos pela agricultura familiar e camponesa, a redistribuição de terras por políticas de reforma agrária, a proteção de nascentes e bens ambientais.

A análise indica que a ausência de critérios bem definidos para a aplicação dos conceitos de interesse público, utilidade pública e interesse nacional abre espaço para que o argumento da primazia do interesse econômico se imponha, de forma cada vez mais naturalizada, possibilitando aos empreendimentos acederem de forma privilegiada aos recursos minerais, sem que sequer seja necessário caracterizarem a dimensão de seus alegados benefícios em confronto com impactos e riscos que provocam.

Por essa razão, esperamos que as reflexões provocadas por essa pesquisa contribuam para promover mudanças nos padrões decisórios da jurisprudência nacional que desnaturalizem o caráter presuntivo da utilidade e interesse público de megaempreendimentos extrativos e abram espaço para que outras referências sobre o que deve ser definido como necessário e estratégico à sociedade emerjam.



a uma razão de Estado, cuja consequência, foi contribuir significativamente para a propagação da doença no país. Em 2018, o Decreto 9406/2018 que regulamenta o código mineral definiu explicitamente que o interesse nacional é um fundamento para o desenvolvimento da mineração, contrapondo-se de forma inconstitucional ao que define a Constituição Federal. O Decreto 10.657/2021 que instituiu a politica de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos reduziu o tempo para análise e concessão de licença ambiental para os minerais considerados estratégicos. No mesmo ano, o INCRA publicou a Instrução Normativa INCRA nº 112 que estabelece regras que facilitam a disponibilização das áreas de assentamento por empreendimentos e/ou atividades de mineração, energia e infraestrutura sem definir procedimentos efetivos que possibilitem, a análise e definição da (in)compatibilidade entre a natureza desses empreendimentos e a destinação dada à área para fins de reforma agrária.

Lista de box

Box 01 - pág. 18
A Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da mineração

Box 02 - pág. 24
Quadro síntese das normas que preveem atividades de utilidade pública na legislação brasileira ou referenciam os conceitos de interesse público e nacional associados à mineração

Box 03 - pág. 37
O argumento do "equilíbrio da matriz econômica" como critério decisório nos conflitos fundiários promovidos pelo projeto Minas-Rio

Box 04 - pág. 41
O pedido de suspensão de segurança como instrumento de desbloqueio das contas da Braskem para garantir a "economia pública, interesse público local e nacional"

Box 05 - pág. 43
O pedido de suspensão de segurança para autorizar as obras do projeto Minas do Morro de Ouro, da Kinross, como atividades de "economia pública"

Box 06 - pág. 44
O pedido de suspensão de segurança da Vale para dar continuidade às obras de duplicação da Estrada de Ferro Carajás

Box 07 - pág. 46
Um ilustrativo da recorrência do uso das razões de "economia pública" para revogar decisões liminares protetivas do ambiente via suspensão de segurança

Box 08 - pág. 72
A exigência dos estudos ambientais e a pressão da empresa Vale sobre o município de Santa Bárbara

Box 09 - pág. 73
A proteção ambiental como fundamento de decisões em pedidos de suspensão de segurança envolvendo mineradoras

Box 10 - pág. 82
O Caso de Anitápolis: a defesa da Mata Atlântica e a luta por Territórios Livres de Mineração



Listra de siglas e abreviaturas

ABAL *Associação Brasileira do Alumínio*
ABPM *Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral e Mineração*
ACP *Ação Civil Pública*
ADIMB *Agência para o Desenvolvimento e Inovação do Setor Mineral Brasileiro*
AGU *Advocacia Geral da União*
ANM *Agência Nacional de Mineração*
APA *Área de Preservação Ambiental*
APP *Área de Preservação Permanente*
BNDES *Banco do Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*
CF *Constituição Federal*
CFEM *Compensação Financeira pela exploração mineral*
CODEMA *Conselho Municipal de Meio Ambiente*
CONAMA *Conselho Nacional do Meio Ambiente*
CSN *Companhia Siderúrgica Nacional*
CVRD *Companhia Vale do Rio Doce*
DNIT *Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte*
DNPM *Departamento Nacional de Produção Mineral*
DUP *Declarações de Utilidade Pública*
EIA *Estudo Prévio de Impacto Ambiental*
FPM *Frente Parlamentar da Mineração*
FUNAI *Fundação Nacional do Índio*
IBAMA *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*
ICMBIO *Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*
ICMS *Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços*
INCRA *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária*
IPUPIN *Abreviação dos conceitos de Interesse Público, Utilidade Pública e Interesse Nacional*
LI *Licença de Instalação*
LO *Licença de Operação*
LP *Licença Prévia*
MME *Ministério de Minas e Energia*
OIT *Organização Internacional do Trabalho*
ONU *Organização das Nações Unidas*
PAC *Programa de Aceleração do Crescimento*
PRAD *Plano de Recuperação de Área Degradada*
RE *Recurso Extraordinário*
REsp *Recurso Especial*
RIMA *Relatório de Impacto Ambiental*
SISNAMA *Sistema Nacional do Meio Ambiente*
SLS *Suspensão de Segurança*
STF *Supremo Tribunal Federal*
STJ *Superior Tribunal de Justiça*
TAC *Termos de Ajustamento de Conduta*
TJ *Tribunal de Justiça*
TRF *Tribunal Regional Federal*

Sumário

Introdução 11

1. *Mineração no Brasil: um breve panorama* 14
1.1 *Fases da mineração no país* 15
1.2 *O balanço dos dados no Atlas do Problema Mineral Brasileiro* 20
1.3 *Conflitos relacionados à mineração* 21
1.4 *O protagonismo político das mineradoras e a busca da legitimação dos empreendimentos como de interesse público, interesse nacional e/ou utilidade pública* 22

2. A pesquisa: notas metodológicas 28

3. O manejo das categorias IPUPIN como fundamento de decisões favoráveis à mineração 32

3.1 *Casos em que se observa a correlação entre mineração, desenvolvimento econômico e interesse público nas decisões judiciais* 32
3.2 *Casos em que a jurisprudência reafirmou o princípio da continuidade da atividade minerária como decorrência do interesse público* 38
3.3 *O debate processual sobre a caracterização do interesse público na apreciação dos pedidos de suspensão de segurança movidos por mineradoras* 41
3.4 *Desapropriação por Utilidade Pública e a tendência à não discussão pelo judiciário* 47
3.5 *Revogação de lavra e direito à indenização das mineradoras por lucros cessantes* 49

4. O uso das categorias IPUPIN diante dos direitos de povos originários e comunidades tradicionais impactadas 52

4.1 *Casos envolvendo povos indígenas* 52
4.2 *Os discursos conciliatórios nos conflitos entre povos indígenas e tradicionais e a mineração como atividade de interesse público* 58

5. A prevalência da proteção socioambiental, à saúde e à reforma agrária sobre a mineração no uso dos conceitos IPUPIN 65

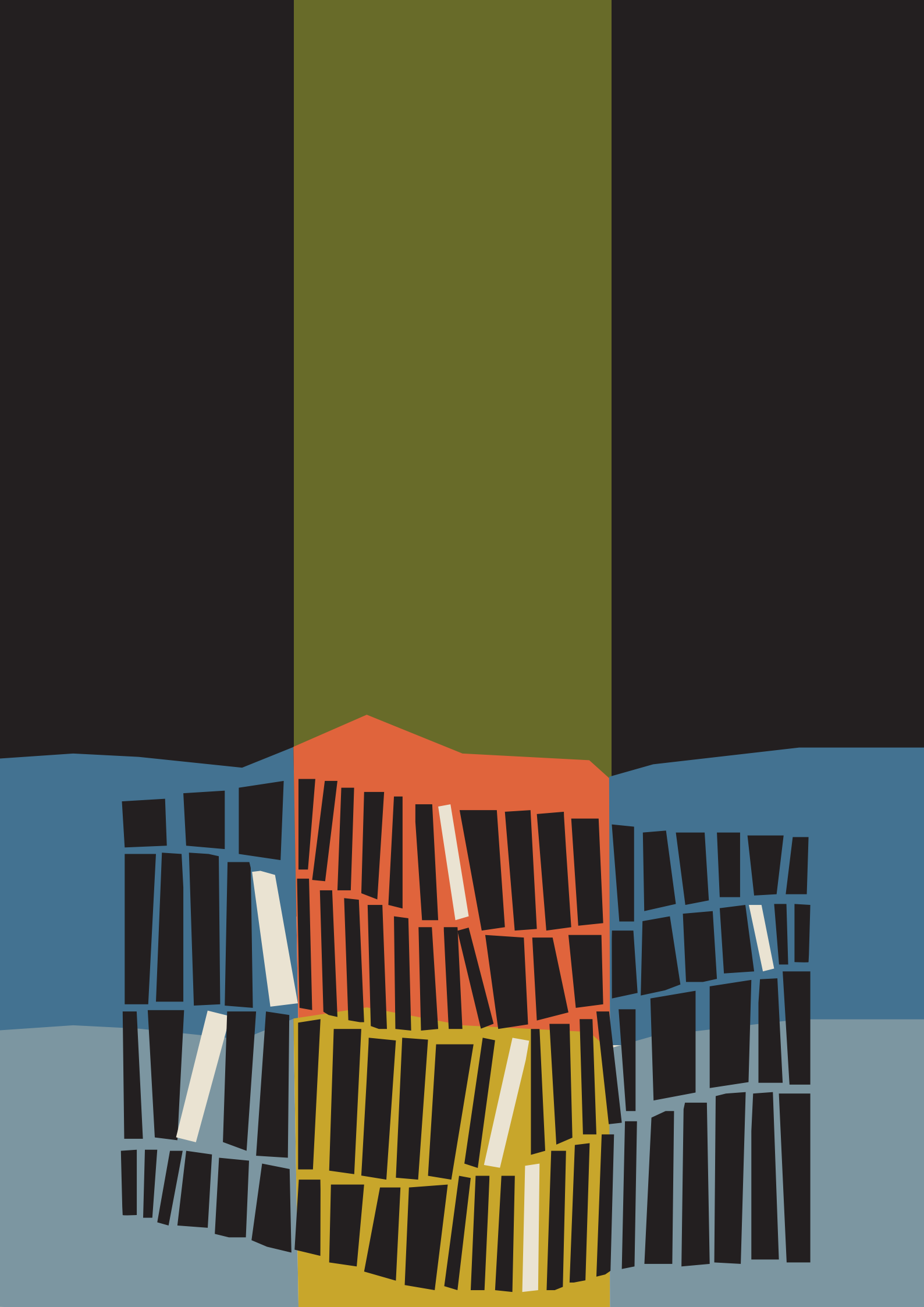
5.1 *Proteção ambiental e saúde pública* 65
5.2 *Mineração e Reforma agrária: decisões favoráveis à proteção dos assentamentos* 66
5.3 *Responsabilização da mineração por lavra irregular* 68
5.4 *A responsabilidade objetiva por danos ambientais e o princípio da reparação integral* 71
5.5 *A proteção às unidades de conservação e ao patrimônio cultural* 75
5.6 *O interesse público na proteção da Mata Atlântica frente a interesses minerários* 78
5.7 *Proteção ambiental e o reconhecimento da legitimidade para imposição de normas mais restritivas à mineração por parte de entes municipais e estaduais* 84

6. Casos em que se discutiu o bloqueio administrativo de empreendimentos com base nas razões de interesse público prevista pelo art. 42 do Código Mineral e outros conflitos entre mineradoras e empreendimentos públicos e privados 87

6.1 *Conflitos entre mineração e outros empreendimentos públicos e privados* 91

7. Além do judiciário: a utilidade pública nos discursos dos estudos de impacto ambiental através de uma breve análise do caso do Projeto Santa Quitéria/CE 94

8. Considerações gerais sobre os resultados da pesquisa 99



Introdução

Este relatório busca contribuir na discussão sobre os mecanismos jurídico-políticos de captura das noções de interesse público, utilidade pública e interesse nacional (IPUPIN[2]) em litígios envolvendo mineradoras no Brasil. Os resultados e análises a seguir apresentados decorrem de um estudo jurisprudencial realizado nos tribunais superiores brasileiros entre os anos de 2004 e 2024, alcançando um universo de decisões que reputamos como bastante ilustrativo das preocupações que motivaram a investigação.

Ao passo em que o texto constitucional afirma que a mineração deve ocorrer **no** interesse nacional (Constituição Federal de 1988, Art.176, §1º), grandes mineradoras vêm acionando as esferas administrativas e judiciais para obter o reconhecimento de que seja a mineração considerada como atividade **de** interesse nacional, comprometendo os efeitos da norma constitucional. Além disso, investem fortemente em lobbies e campanhas que buscam reforçar a representação da atividade minerária como de interesse público prioritário, a prevalecer sobre quaisquer outros direitos conflitantes; isso antes mesmo da elaboração de estudos ambientais, avaliações técnicas e participação social que posicione uma análise entre seus alegados benefícios face aos impactos negativos provocados.

Este poder de nomeação contribui para ocultar e externalizar os danos que os mais variados empreendimentos, de portes e tipologias distintas, promovem sobre as economias locais, o bem comum, a saúde pública e o patrimônio socioambiental. Além disso, revela como a lógica do extrativismo mineral se espraia e se naturaliza, respaldada na atuação de entes públicos e em contextos de significativa violência simbólica e institucional.

Os resultados desse estudo jurisprudencial lançam evidências em torno desta naturalização no âmbito do Judiciário, desnudando, a partir de um conjunto de julgados, as dimensões temáticas que lhes constituem e os argumentos enfrentados, acatados, ocultados ou elevados à razão decisória nos principais tribunais do país.

Para isto, o texto, no seu primeiro capítulo, situa em breve panorama o contexto histórico e jurídico-legal da mineração no Brasil, introduzindo notas de compreensão ao modelo mineral e os conflitos dele decorrentes, bem como a articulação política do setor minerário nas disputas normativas para caracterizar a primazia da atividade sob o manto dos conceitos de utilidade pública, interesse público e interesse nacional. Na sequência, passa a apresentar notas metodológicas que nortearam a pesquisa jurisprudencial e expomos um compilado quantitativo sobre as decisões acessadas Os capítulos seguintes consistem em sínteses temáticas dos resultados organizadas em torno de eixos específicos.

O capítulo 3 traz registros de decisões que serviram à legitimação jurídica e social da mineração e à sua associação com o projeto de desenvolvimento nacional. São ilustrados casos que revelam conflitos entre áreas de proteção ambiental

2. Em seção apropriada, apresentaremos o marco legal que associa interesse público, interesse nacional e utilidade pública às atividades minerárias. Apesar de destacarmos as particularidades jurídicas de cada um dos três conceitos, utilizaremos a sigla IPUPIN para refletir em conjunto sobre os efeitos jurídico-políticos que seu manuseio provoca nos conflitos envolvendo valores socioambientais e empreendimentos minerários, facilitando, com o uso da sigla, a compreensão do texto.

e mineração, casos em que a nulidade das licenças minerárias foram convalidadas em nome da continuidade das atividades de extração, litígios envolvendo posseiros e proprietários afetados por servidões ou desapropriações, o uso do argumento do equilíbrio econômico para autorizar projetos com impacto ambiental comprovado, perpassando até mesmo situações em que o Estado brasileiro teve de indenizar mineradoras ao revogar suas portarias de lavra por razões sociais ou ambientais. Também são apresentadas reflexões sobre o uso de instrumentos processuais, como a suspensão de segurança, para configurar a mineração como setor imprescindível para a economia pública e, assim, obter revogação de decisões liminares que determinavam paralisações ou suspensões de empreendimentos.

O capítulo 4 explora julgados que decidiram sobre conflitos envolvendo a mineração e direitos de povos originários e comunidades tradicionais, bem como o papel do discurso judicial conciliatório e da resolução negociada de conflitos. No entanto, a maior parte das discussões nos tribunais envolvendo "IPUPIN" não invoca uma interpretação fechada ou taxativa dos conceitos. No capítulo 5, as ambivalências e os avanços da jurisprudência também serão destacados, apresentando os precedentes favoráveis à proteção socioambiental e que redefiniram a noção de interesse público a partir da proteção constitucional da sociobiodiversidade. No capítulo subsequente, serão pontuados de casos que refletiram disputas entre mineradoras e outros empreendimentos públicos ou privados.

Ao longo do texto, alguns quadros irão destacar casos emblemáticos para as resistências populares que questionam este modelo e enunciam critérios de economia local, proteção social, defesa da natureza e das fontes de vida como contraponto ao projeto de devastação mineral. Também foi incluído um último capítulo para ilustrar como o uso das noções de interesse público, utilidade pública e interesse nacional é instrumentalizado ainda durante as etapas de obtenção das licenças ambientais, realizando uma breve análise do estudo de impacto ambiental do projeto de extração de urânio e fosfato de Santa Quitéria/CE.

Ao final, o leitor poderá assessar as principais sínteses conclusivas, as quais aglutinam um pouco mais de reflexão em torno das nuances da análise jurisprudencial, seus desafios e potenciais aberturas para as lutas por justiça ambiental, material e simbólica que constitui o enfrentamento da violência rotinizada e naturalizada do modelo minerário vigente no país.





1 *Mineração no Brasil: um breve panorama*

No cenário global, o Brasil se situa como um grande produtor de minerais, destacando-se na produção de ferro, ouro, cobre, alumínio, fosfato, zinco e potássio. Segundo dados de 2024 (Agência Nacional de Mineração, 2024), a indústria extrativa mineral perfaz cerca de 10% das exportações do país, concentradas sobretudo nas substâncias metálicas (97,8%), como ferro, cobre e lítio. O ferro responde por quase 85% desse total e a China é o principal destino das exportações.

A participação do setor no PIB, entretanto, é baixa, variando entre 1% e 2% do total nacional. A produção está concentrada em mãos de megamineradoras, de caráter transnacional, e baseia-se em um modelo reprimarizante da economia, que implica em pouco valor agregado na indústria de transformação e beneficiamento dos minerais, irrisória apropriação da renda por parte de entes federados e pouco retorno em forma de políticas públicas para as populações afetadas.

Apesar de um investimento forte em propagandas que sustentam o setor mineral e o agronegócio como arautos do desenvolvimento nacional, a realidade evidencia que os mesmos são desencadeadores de efeitos sociais, econômicos, culturais e políticos bastante violentos: expropriação de territórios, contaminação química, tragédias no rompimento de barragens, captura do Estado, corrupção política, sonegação fiscal, comprometimento da diversidade econômica e produtiva, acirramento de conflitos, entre outros[3].

As transformações produzidas nas últimas décadas apontam para uma intensificação e aceleração da exploração mineral mediante uso de tecnologias avançadas, capazes de operar em largas escalas e num tempo cada vez mais curto, comandadas por conglomerados empresariais de grande poder econômico e político. Dadas essas características da mineração contemporânea – envolvendo grandes quantidades de peso e volume transportadas ao longo de grandes porções de espaço –, trata-se de uma atividade que impacta de modo significativo a produção social do espaço nas economias extrativas de regiões periféricas e, via de consequência, nos encadeamentos territoriais, demandando uma complexa coordenação entre grandes empresas nacionais e internacionais e os Estados (Bunker, 2007).

3. A cartilha "a mineração vem aí... e agora?" (Maia, Malerba, 2019) elencou os principais impactos causados pela atividade mineradora, que correspondem a I) problemas de saúde ligados aos sistemas respiratório e cardiovascular, em razão da poluição do ar; II) desmatamento e devastação de biomas, que ocorrem durante todas as fases de operações; III) a poluição sonora devido aos grandes ruídos, uma vez que são frequentes as explosões, além do trânsito intenso de maquinários pesados; IV) grandes mudanças na paisagem, que sofre degradação visual; V) emissões atmosféricas de poeira e outras poluições aéreas; VI) vibrações capazes de rachar as residências vizinhas, em decorrência das detonações, o que compromete a estrutura dos imóveis; VII) elevado consumo de energia, dado que a extração, beneficiamento e transporte dos minérios costumam ser feitos por grandes máquinas, que consomem grandes quantidades de energia elétrica e combustíveis; VIII) modificação das propriedades do solo, que comumente são contaminados por substâncias químicas; IX) dependência econômica, uma vez que as demandas das grandes empresas passam a ser atendidas em detrimento de outras vias econômicas, o que faz com que os gastos públicos passem a ser direcionados para a manutenção da atividade mineradora no local; e X) contaminação das águas, haja vista que frequentemente são utilizadas substâncias químicas altamente tóxicas para fins de separação do minério comercializável daqueles outros que estão agregados na rocha, bem como em outras etapas do beneficiamento.

A seguir, recupera-se brevemente a trajetória histórica da atividade no Brasil, destacando alguns marcos relacionados à regulamentação pelo Estado, a influência de fatores externos e internos no planejamento do setor e suas repercussões nas formas de ocupação do território nacional.

1.1. As fases da mineração no país

Presente no território nacional desde o período colonial, marcada pelo apogeu do ouro no século XVIII em Minas Gerais e um subsequente processo de crise e decadência, a mineração retorna como setor estratégico para o desenvolvimento nacional nos anos 1930 e 1940, período de urbanização e industrialização nascente no país. Antes, durante o período colonial, o regime em vigor, o Regaliano, atribuía a propriedade dos recursos minerais à Coroa Portuguesa, havendo uma separação entre a propriedade dos recursos do subsolo e a propriedade do solo. No Brasil Imperial (1822-1889), prevaleceu o sistema dominial, assentado no princípio de que as minas constituíam parte integrante do patrimônio do Estado e que a sua exploração por particulares dependia da concessão imperial e deveria estar afinada com interesses da Nação. Com a Constituição de 1891, promulgada num contexto de influência do liberalismo econômico e de disputas entre os estados brasileiros por certo grau de autonomia, foi garantida a propriedade minerária ao proprietário do solo, o que prevaleceu até 1934[4].

A partir dos anos 1930, marcados por uma fase de transição de um país agrário para um contexto de crescente urbanização e nascente industrialização, passa a ganhar força, sob o governo de Getúlio Vargas, um discurso de inspiração nacionalista e de relevância do Estado na indução do desenvolvimento. Assim, as reservas minerais "julgadas básicas ou essenciais à defesa econômica ou militar da nação" são nacionalizadas e a Constituição de 1934 separa as propriedades do solo e do subsolo. No mesmo ano, é criado o Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, promulgado o Código de Minas e, em 1937, é limitada a participação do capital estrangeiro no aproveitamento de jazidas minerais, somente autorizada a brasileiros ou empresas constituídas por brasileiros (Viana; Xavier, 2024). Em 1941, é criada a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN – e, em 1942, a Companhia Vale do Rio Doce – CVRD[5].

Na conjuntura do pós 2ª guerra mundial, que aumentou a demanda mundial de minérios, e o papel crucial assumido pelo aço na reconstrução europeia e do Japão, programas de prospecção são incentivados no país e o setor ganha um novo impulso, assumindo outras escalas tecnológicas. A mineração industrial exportadora se consolida com um padrão de controle da cadeia que vai das minas aos corredores logísticos de transporte (ferrovias ou hidrovias) e portos de exportação (Coelho, 2016). Uma ampla política de incentivos fiscais e creditícios para atração de grandes empresas e investimentos em levantamentos geológicos e hidrológicos do território nacional é realizada sobretudo no período da ditadura militar (1964-1985), observando-se um deslocamento da fronteira mineral – já estabelecida na região do Quadrilátero Ferrífero em Minas Gerais

4. A Constituição de 1891 reconhecia a possibilidade de limitações por lei à propriedade particular sobre as minas , "a bem da exploração deste ramo de indústria", prevendo também a "desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia" (Constituição de 1891, art. 72, § 17). Também foram reconhecidas como propriedades do Estado as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais" (art. 64, CF 1891). O debate em torno de um maior controle governamental sobre os recursos minerais não deixou de persistir, revelando a disputa entre um pensamento mais liberal e aqueles que viam na compra desregulamentada de terras por grupos estrangeiros, que chegavam atraídos pela descoberta de ferro e manganês em Minas Gerais, uma ameaça aos interesses nacionais. Nesse período também foi criado o Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil, em 1907 (Viana; Xavier; 2024).

5. A empresa surge como fruto de um acordo assinado entre Estados Unidos, Inglaterra e Brasil, em plena Segunda Guerra Mundial, para que o Brasil fornecesse minério de ferro para a indústria de armamentos, assumindo o controle das jazidas de minério de ferro pertencentes à empresa Itabira Iron Ore e consolidando sua posição no Quadrilátero Ferrífero.

– para outras regiões do país, como o Sul, o Nordeste e o Norte. Também houve uma nova regulamentação do setor minerário, com a criação do Ministério de Minas e Energia (1960) e a instituição de um novo Código de Mineração (1967) que favoreceu a abertura de participação do capital externo no setor. De acordo com o Atlas do Problema Mineral, entre 1967 e 1985, o número de processos minerários requeridos saltou de 2.288 para 121.495 e o contingente de terras que passa a ser de interesse do setor saiu de 682 mil para 327 milhões de hectares (Wanderley et al, 2023).

O período de fim da ditadura e abertura democrática convergiu com a mobilização de diferentes grupos sociais em torno da elaboração de uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988, que avançou no reconhecimento de direitos relacionados ao meio ambiente, à função social da propriedade, ao reconhecimento de territórios quilombolas, à demarcação de terras indígenas, à função ambiental da ordem econômica, entre outros. Conhecida como Constituição cidadã e ecológica, sua vigência repercutirá também na criação de arcabouço jurídico de controle da atividade minerária. De outro lado, foi, paradoxalmente, o período da chamada crise fiscal e de maior pressão das forças liberalizantes para afrouxar a regulação do Estado sobre o mercado, criando um tipo de "constitucionalização truncada", interrompida (Acselrad, 2008), das questões ambientais. No contexto de consolidação do neoliberalismo na América Latina e no Brasil nos anos 1990, houve um forte estímulo às privatizações, à diminuição de barreiras alfandegárias, à redução da tributação incidente sobre exportações e à redução da participação estatal na economia. No governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio do Plano Nacional de Desestatização, cerca de 80 empresas estatais foram privatizadas, entre elas a Companhia Vale do Rio Doce. Foi aprovada a Emenda Constitucional nº 6/1995, que retirou o impedimento, até então existente, de o capital estrangeiro participar majoritariamente nos capitais de empresas de mineração. Em 1997, foi promulgada a lei Kandir, que isentou a exportação de produtos primários – tais como produtos agrícolas, minerais e semielaborados – do pagamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com vigência até os dias atuais.(Coelho, 2016; Godeiro, 2007).

No início dos anos 2000, motivados pela demanda de países asiáticos, principalmente da China, que elevou os preços dos minérios no mercado mundial, os países da América Latina experimentaram o ciclo conhecido como ***boom*** das commodities. No período de 2001 e 2011, a produção mineral brasileira cresceu 550%. A política nacional de infraestrutura tornou-se um dos eixos principais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) implementado pelo governo Lula, com previsão de estradas, ferrovias, portos, ampliação de fornecimento de energia e água, etc. Muitas obras e projetos foram financiados com fundos públicos do Banco do Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A Amazônia tornou-se estratégica como região central na produção de ***commodities*** e o Pará, em menos de três décadas, tornou-se o segundo maior produtor mineral do Brasil (Coelho, 2016; Gontijo, 2018).

Coincidindo com um período de ascensão de forças de esquerda aos governos de diferentes países da América Latina, esse período tornou-se conhecido como a fase do "progressismo extrativista", onde divulgava-se que as vantagens comparativas no crescimento econômico produzida pelo ***boom*** permitiriam investimentos em programas sociais. Entretanto, o que observamos foi a produção de novas assimetrias e desigualdades profundas nas sociedades latino-americanas: do ponto de vista econômico e social, impulsionou um processo de reprimarização das economias; do ponto de vista da lógica de acumulação, aprofundou a dinâmica da despossessão ou expropriação de terras, recursos e territórios e produziu novas e perigosas formas de dependência, com uma tendência para minar economias regionais a partir da insuficiente diversificação econômica (Svampa, 2013).

O fim do megaciclo das ***commodities***, após uma década de alta, ocorreu por volta dos anos 2011 e 2012, quando a economia chinesa sofreu uma desaceleração. Para enfrentar as perdas no valor de mercado de ações, as grandes empresas mineradoras se reorganizaram num processo de elevada concentração e monopolização (D´Andrea, Wanderley,2023). A estratégia foi intensificar a exploração a um custo menor, implicando

menores investimentos em tecnologias e em ações de monitoramento e prevenção de acidentes e maior pressão sobre órgãos públicos para acelerar processos de licenciamento ambiental. Esse cenário culminou na ocorrência de eventos trágicos como o rompimento de barragens de rejeitos em Mariana e Brumadinho, em um intervalo de menos de 03 (três) anos[6].

O pós-***boom*** das commodities é acompanhado por uma crise política no Brasil, que desembocou num golpe de estado em 2016 e repercutiu nos anos seguintes no avanço de forças de extrema-direita no cenário eleitoral, com a vitória de Jair Bolsonaro. Marcado pela adoção de um modelo ultraliberal autoritário (Wanderley et al, 2020), o período significou uma fragilização do aparato regulatório e a consagração do automonitoramento empresarial, sendo anunciado pelo diretor da Agência Nacional de Mineração (ANM) à época um movimento de "desburocratização interna" sugestivamente chamado de "guilhotina regulatória" (Ângelo, 2021). Houve uma intensa articulação entre o governo e as principais entidades empresariais do setor, incluindo o garimpo, o que criou um terreno fértil para pautas como a expansão da fronteira mineral sobre terras indígenas, faixas de fronteira e unidades de conservação, mudanças em normas infralegais para afrouxar a fiscalização, o licenciamento e o processo de outorga de títulos minerários. No Congresso Nacional, o ***lobby*** foi fortalecido por meio da criação da Frente Parlamentar da Mineração (FPM), integrada por muitos parlamentares que também estão na Frente do Agronegócio. Nesse período, associado à discussão sobre o papel dos minerais na política de transição energética, foi aprovada uma política de flexibilização para dar velocidade ao licenciamento ambiental para projetos de mineração ditos prioritários, como exploração de ouro, terras raras, potássio e fosfato (Decreto 10.389/2020) e foi instituída a Política de Apoio ao Licenciamento Ambiental de Projetos de Investimentos para a Produção de Minerais Estratégicos – Pró-Minerais Estratégicos (Santos et al, 2024).

A ascensão do governo Lula, em 2023, não trouxe nenhuma alteração significativa no campo da política mineral, a não ser um recuo maior do ***lobby*** em torno da regulamentação da mineração em terras indígenas e da legalização do garimpo. As discussões têm girado em torno das mudanças climáticas e do papel a ser exercido pelos minerais críticos ou estratégicos (Paixão, Giovanaz, 2024)[7]. Foi lançado o

6. Ao final de 2015, a VALE protagonizou um dos maiores crimes ambientais da história brasileira: o rompimento da barragem de minério em Mariana, de propriedade da empresa Samarco Mineração S.A, cujo capital é controlado paritariamente pelas empresas VALE S.A e BHP Billiton Brasil Ltda. Foram 50 milhões de metros cúbicos de resíduos minerários que, carreados até o Rio Doce, um dos rios mais importantes do Sudeste brasileiro, percorreram, aproximadamente, 600 km até a foz no Oceano Atlântico. De imediato, 19 pessoas morreram, centenas de moradias foram destruídas com prejuízos às atividades produtivas de diversas comunidades ribeirinhas. O comprometimento da vida do Rio Doce até o litoral do estado do Espírito Santo ocasionou ainda significativos danos à qualidade da água naquela bacia hidrográfica, fonte de abastecimento e de produção de alimentos para milhões de habitantes (Santos et al, 2018). Em janeiro de 2019, superando a si mesma na escala das tragédias ambientais, a Vale foi responsável por um novo rompimento de barragem, a do Córrego do Feijão, dessa vez em Brumadinho, onde 270 pessoas morreram e milhões de metros cúbicos de rejeitos de mineração foram despejados na bacia do Rio Paraopeba. Entre ambos os crimes, também denominados de desastres sociotécnicos (Zhouri, 2018), antes de situação fortuita ou de força maior, o que temos em cena é uma lógica de vulnerabilizações e exposição à morte de vidas eleitas como sacrificáveis em nome do barateamento da produção. Incidentes anteriores, ciência das falhas e nenhuma responsabilização criminal foram comuns a ambas situações. Comprovou-se no caso de Brumadinho que a mineradora sabia dos riscos e permitiu que a estrutura continuasse funcionando mesmo com fator de segurança abaixo do recomendado por padrões internacionais. A maior parte da população vitimada, mais de oitenta por cento, era negra ou parda. Surpreende o quanto nenhum desses eventos foi capaz de comprometer a margem de lucros da Vale. Pelo contrário, no período entre os dois desastres (2015 a 2018), a Vale triplicou seu lucro (Laschefski, 2019).

7. Minerais estratégicos são definidos no texto legal como aqueles importantes para produtos e processos de alta tecnologia; que gerem superávit para a balança comercial do país; ou cuja importação em grandes quantidades seja demandada por setores vitais da economia. Ao incluir o critério da geração de superávit, o decreto de Bolsonaro abre margem para que quase todo projeto de extração de metais se encaixe nessa categoria – uma vez que a exportação ocorre, via de regra, em forma bruta ou após beneficiamento primário.

Programa Mineração para Energia Limpa e criado um Fundo de Investimento, via BNDES, para projetos que atendam à cadeia produtiva da transição energética e de fertilizantes, tais como urânio, cobalto, níquel, lítio, terras raras, grafita, entre outros. No Brasil, entre 2020 e 2022, o valor da extração gerada pelos minerais da transição foi de R$ 103,4 bilhões, representando 12,5% de toda a produção mineral, sendo o cobre, o níquel, a bauxita e o nióbio os principais minerais explorados (Wanderley et al, 2024). De acordo com a Agência Internacional de Energia (AIE), a demanda por lítio cresceu 200% entre 2017 e 2022. O lobby do setor persegue uma roupagem mais verde, exemplificada no lançamento da "Frente Parlamentar da Mineração Sustentável".

Apesar do discurso "sustentável", a pesquisa e exploração de minerais para transição energética, tende a agravar os danos ambientais existentes e intensificar os conflitos. O Brasil já vivencia muitos desses conflitos nos seus territórios com grandes mineradoras envolvidas na exploração de cobre, bauxita, manganês, lítio (Wanderley et al, 2024). Tendo em vista essa reprodução de criação de "zonas de sacrifício" em países do Sul para implantar medidas de uma transição focada na descarbonização, mas que ignora qualquer debate mais profundo sobre o modelo de desenvolvimento ou patamar de crescimento ilimitado, a governança climática tem sido caracterizada por implementar um "colonialismo verde" (Bringel; Svampa, 2023) .

Box 01

A Constituição Federal de 1988 e a regulamentação da mineração

A Constituição Federal de 1988 determina que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, pertencem à União (art. 20, IX, CF), constituindo propriedade distinta do solo para efeitos de exploração ou aproveitamento. A pesquisa e a lavra somente podem ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas (art. 176, §1º).

Mesmo sendo bem da União, aos Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União é garantida a participação no resultado da exploração dos minérios localizados em seus territórios. Ao concessionário é garantida a propriedade do produto da lavra e ao proprietário do solo a participação nos resultados e indenização pela área afetada. Caso este proprietário se oponha a autorizar as atividades em área de sua propriedade, o empreendedor detentor da outorga mineral pode ingressar com uma ação judicial chamada servidão minerária.

A União é a detentora da competência constitucional privativa de legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (art 22, XII, CF). Entretanto, a União, o Estado, os municípios e Distrito Federal têm competência concorrente para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição (art 24, VI, CF). A competência para acompanhar e fiscalizar a extração mineral, realizando controle efetivo dos danos ambientais, é comum à União, Estados, municípios e Distrito Federal (art. 23, XI, CF). Isso porque a proteção do meio ambiente na Constituição brasileira é responsabilidade comum dos

três entes da federação- União, Estados e municípios-, numa estrutura de partilha de competências denominada federalismo cooperativo. A exigência do licenciamento ambiental na mineração é estabelecida pela Resolução CONAMA 237/97.

Licenciamento ambiental e exigência de estudos ambientais

Reconhecendo o potencial impactante da atividade, a Constituição obriga expressamente aquele que explorar recursos minerais a recuperar o meio ambiente degradado (art.225, §2º), bem como exige a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (art. 225, §1º, IV) para atividades potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. A exigência do licenciamento ambiental especificamente na mineração é estabelecida pela Resolução CONAMA 237/97 e a relação de atividades de lavra e beneficiamento mineral obrigatoriamente sujeitos à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) estão discriminadas nas Resoluções CONAMA 09/90 e 10/90.

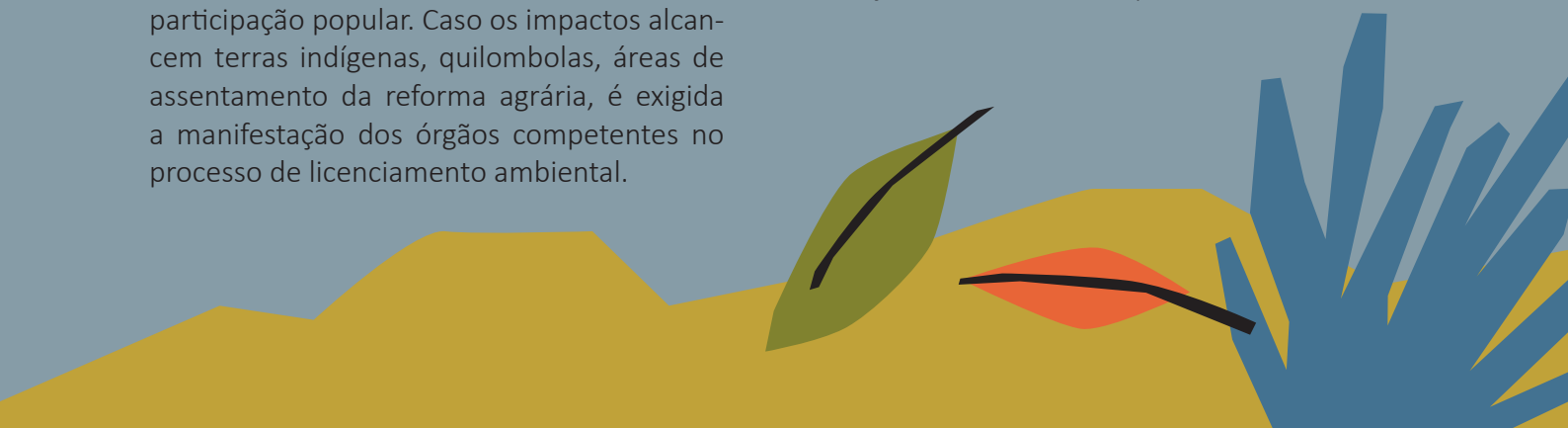
Vale registrar que o licenciamento ambiental constitui-se em um ato complexo, composto de diversas fases sequenciais com o fim de se garantir o princípio da precaução ambiental, envolvendo desde a apresentação do EIA/RIMA e Plano de Recuperação de Área Degradada às fases de concessão da Licença Prévia - LP, da Licença de Instalação - LI e da Licença de Operação – LO, cada qual sujeita ao cumprimento de condicionantes específicas. Por uma série de instrumentos previstos na legislação brasileira que se vinculam aos fins do Estado democrático, em todas essas etapas, incluindo a decisão política sobre o início do licenciamento, deve ser garantida a participação popular. Caso os impactos alcancem terras indígenas, quilombolas, áreas de assentamento da reforma agrária, é exigida a manifestação dos órgãos competentes no processo de licenciamento ambiental.

Áreas de restrição ou impedimentos da exploração mineral

A Constituição Federal garante a proteção de espaços territoriais especialmente protegidos e veda a sua utilização de forma que comprometa a integridade de seus atributos (art. 225 , §1°, III). Nesse sentido, a lei que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei 9985/2000) proíbe a mineração em unidades de proteção integral e determina que, quanto às unidades de uso sustentável, deve ser analisada a compatibilidade da exploração de recursos minerais com o regime jurídico de cada uma das categorias de unidade desse grupos, sujeita à autorização legal.

Como a Constituição Federal exige uma regulamentação por lei específica para autorização de exploração mineral em faixas de fronteira ou terras indígenas (art. 176, §1º), que não existe no ordenamento jurídico brasileiro, a mineração em tais áreas encontra-se proibida. A Constituição ainda prevê que a lavra e a pesquisa de recursos minerais em terras indígenas só podem ser realizadas com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas (art 231, §3, CF).Isso, porém , não tem impedido diversas ocorrências de mineração e garimpo ilegal em terras indígenas. Há também esforços ostensivos do setor ruralista e minerário para fazer avançar a tramitação de projetos de lei que tratam dessa regulamentação, a exemplo do Projeto de Lei 191/20.

O garimpo, em sua forma tradicional, tornou-se ilegal a partir da Constituição de 1988 e de leis complementares correspondentes. Com base na constituição e na lei 7.805 de 18/07/89, a lavra garimpeira somente pode ser realizada em “áreas de garimpagem”, assim instituídas pela ANM após avaliação prévia dos Estudos de Impacto Ambiental pelo IBAMA. A garimpagem fora destas áreas é considerada criminosa pela referida lei, sujeitando o infrator à pena de reclusão.



Terras indígenas, quilombolas e outras terras de uso tradicional e a consulta prévia

A Convenção 169 da OIT, incorporada à legislação brasileira em 2002, prevê salvaguardas especiais ao uso e à administração dos recursos naturais presentes em terras de povos tradicionais. Ela afirma que "em situações nas quais o Estado retém a propriedade dos minerais ou dos recursos do subsolo ou direitos a outros recursos existentes nas terras, os governos estabelecerão ou manterão procedimentos pelos quais consultarão estes povos para determinar se seus interesses seriam prejudicados, e em que medida, antes de executar ou autorizar qualquer programa de exploração desses recursos existentes em suas terras". Prevê o direito à consulta prévia e informada (artigo 6º), que deve buscar o conhecimento pleno da comunidade sobre o projeto e os efeitos que causaria em seu entorno social, cultural, econômico e político, como também a avaliação de suas vantagens e desvantagens. Tendo por pressuposto o direito à autodeterminação dos povos, o objetivo da consulta é a garantia que os povos tradicionais tenham o maior controle possível sobre seus destinos, vinculando ou influenciando a tomada de decisão quanto à implementação (ou não) das medidas legislativas e administrativas que os afetem.

Enquanto alguns países têm regulamentado por lei específica o modo de realização da consulta prévia, o Brasil não o fez, mas não por isso deixa de ser direito plenamente exigível. Por iniciativas próprias de mobilização das comunidades tradicionais, tem se impulsionado nos territórios processos de discussão e elaboração de protocolos comunitários sobre o exercício da consulta prévia.



1.2. O balanço dos dados no Atlas do Problema Mineral Brasileiro

De acordo dados sistematizados pelo Atlas do Problema Mineral Brasileiro (Wanderley ***et al***, 2023), cerca de 78% dos quase 500 mil títulos minerários ativos no país, correspondentes a uma área de 184,9 milhões de hectares, foram solicitados a partir de 2003, no período de ***boom*** e pós-***boom*** mineral. A maior parte foi liberada no governo do Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma), seguidos por FHC, Temer e Bolsonaro. Ainda assim, constata-se que a mineração não alcançou sequer 2% do PIB nacional nos anos de suas maiores contribuições relativas para a riqueza interna.

Apesar da maioria dos títulos referirem-se a minerais não metálicos usados na construção civil e na produção de fertilizantes, são os minerais metálicos (41,4% dos títulos) que demandam cerca de 77,4% do total de terras, equivalente a 124,6 milhões de hectares, direcionadas principalmente para a produção de ferro, ouro, cobre, alumínio e níquel. As empresas responsáveis pela extração e pela comercialização das principais substâncias metálicas representam apenas 11,9% do total de empresas de mineração ativas no país, ao passo que responderam por 80% do valor da produção mineral comercializada em 2020. As mega-mineradoras respondem por apenas 1,4% do total das empresas e controlam uma área equivalente a 24 milhões de hectares.

A Amazônia brasileira é o bioma mais ameaçado pelo avanço da mineração industrial e garimpeira e concentra as maiores jazidas dos principais minerais metálicos no país, tais como ferro, alumínio, manganês, estanho, níquel e cobre, além do potássio. A Mata Atlântica é o segundo bioma com maior incidência de lavras industriais e de garimpo, seguido do Cerrado e da Caatinga.

A partir dos dados sistematizados, o Atlas aponta para o perfil de concentração da mineração brasileira em três dimensões: a) temporal, principalmente a partir do século XXI com a liberação de títulos minerários; b) econômica, em virtude da elevada concentração de títulos e valor

da produção por empresa, e c) espacial, já que demanda grandes proporções de terra, controladas em sua maioria por um número reduzido de empresas; e operações e empresas ativas estão localizadas predominantemente no Sudeste brasileiro.

A respeito do difundido discurso de geração de desenvolvimento para os municípios minerados, alguns dados tornam bastante contestável essa afirmação do ponto de vista social e econômico. Apesar de se fazer presente formalmente em 45,9% dos municípios brasileiros, as receitas obtidas com a atividade são fortemente concentradas em poucos lugares. A maior parte dos recursos gerados é apropriada pelos entes mineradores ou agentes alheios aos municípios minerados (Coelho et al, 2023). Mesmo com o recebimento do valor da CFEM, cuja estimativa de sonegação chega a 70%, segundo informações do TCU (Carregosa, 2024), os territórios minerados apresentam dificuldades de diversificar suas atividades. Muitos dos impactos negativos dizem respeito à inflação de bens e serviços nos municípios, com aumento do custo de vida, disputas por terra e água, extinção de roças familiares e comunitárias. Estima-se que os trabalhadores na condição de terceirizados, somados aos informais, formam a maioria da força de trabalho empregada em todo o setor (Coelho ***et al***, 2023).

1.3. Conflitos relacionados à mineração

Os conflitos relacionados à mineração tem se intensificado diante da atuação mais ostensiva do setor agromineral para ampliar suas fronteiras de exploração e da magnitude dos impactos que tem gerado nos diferentes territórios. Nos anos recentes, a mineração foi a responsável pelas maiores tragédias ambientais já ocorridas no país, como o foi o rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho e o colapso do solo pela exploração do sal gema em Maceió, atingindo milhares de pessoas. O Relatório dos Conflitos da Mineração 2022 (Comitê Nacional dos Territórios frente à Mineração, 2023) evidencia um aumento de 22,9% dos conflitos (932 ocorrências) em comparação a 2021, a maior parte tendo como causa as disputas por terra e água. As empresas com maiores violações são: Vale, BHP Biliton, Taquaril, CSN, Brazil Iron, AngloGold Ashanti, Belo Sun Mining Ltda, Braskem, Bahia Mineração (BAMIN) Equinox Gold e a francesa Vallourec. Entre os grupos sociais mais afetados, estão: “Indígenas” (15,1%), “Trabalhadores” (12,1%); “População urbana” (9,7%) e “Pequenos proprietários rurais” (8,3%). Entre os biomas mais atingidos estão a Mata Atlântica, a Amazônia, Caatinga e Cerrado.

O relatório documenta também situações de violência extrema , como mortes, trabalho escravo, assédio, ameaças, violências físicas, trabalho infantil, atentando-nos para o fato, como bem pontuou o antropólogo Alfredo Wagner (Almeida, 2022) de o corpo continuar a ser o alvo principal da violência. Diante dos efeitos brutais que acompanham as monoculturas e empreendimentos minerários, o autor considera que se tratam de “plantations modernas”, cuja gestão do processo produtivo detém o poder de definir a vida e a morte de grupos sociais, controlar a perda do corpo e do lar, determinar deslocamentos forçados, entre outros efeitos desumanizadores.

Como forma de pressão para avançar em áreas de reforma agrária, unidades de conservação e terras indígenas, as mineradoras contabilizam, segundo dados levantados pelo projeto Amazônia Minada em 2021, 3.595 requerimentos minerários para exploração em terras indígenas e unidades de conservação de proteção integral (InfoAmazonia, 2022); 2.478 pedidos ativos sobrepostos a 261 terras indígenas (APIB; Amazon Watch, 2022); mais de 20 mil requerimentos minerários ativos na ANM que pedem liberação para explorar, principalmente ouro, ferro e cobre, em quase 40% das áreas de assentamentos listadas pelo Incra, a maioria localizada na Amazônia Legal (Bispo, 2022).

As violações de direitos e ilegalidades cometidas são agasalhadas por mecanismos de desresponsabilização e impunidade que minimizam o caráter lesivo das corporações nos territórios, compondo um pano de fundo para que as ameaças e mortes de defensores de direitos humanos assumam proporções tão graves e extremas. Isso foi o que apontou o comunicado da Relatoria

especial da ONU em visita ao país em 2024, que ainda mencionou a disputa por demarcação e titulação de terras como a principal causa da maioria dos ataques, sendo os indígenas, quilombolas e membros de outras comunidades tradicionais as principais vítimas. Tais dados são reiterados pelo levantamento "Na linha de frente: violações contra quem defende direitos humanos (2019-2022)", onde se destaca que, no Brasil, a maior parte das pessoas e coletivos que sofreram violações (assassinatos, ameaças, criminalização, deslegitimação) estão engajadas na defesa de direitos ligados à terra, território e meio ambiente e o lugar da maioria das ameaças são territórios tradicionalmente ocupados; a maior parte das vítimas são indígenas, seguidas por pessoas negras (Justiça Global; Terra de Direitos, 2023)[8]. Tais dados evidenciam a lógica racializada que preside à exploração agressiva de corpos e ambientes no capitalismo extrativista.

1.4. O protagonismo político das mineradoras e a busca da legitimação dos empreendimentos como de interesse público, interesse nacional e/ou utilidade pública

A projeção dos efeitos negativos da mineração sobre os territórios e a intensificação dos conflitos motivaram o setor, sobretudo a partir dos anos 1990, a investir em mecanismos de gestão de riscos sociais e melhoria do seu capital reputacional sob o signo da responsabilidade social corporativa (RSC). Aproveitando-se de um contexto neoliberal que se enunciou como de crescente desconfiança pública sobre a capacidade do Estado para resolver problemas sociais e econômicos, a preocupação das corporações passou a ser com o desenvolvimento de estratégias capazes de construir a sua aceitação pública como um participante político ativo na formulação e implementação da agenda nacional e das políticas públicas..

Acselrad (2018) chama atenção para a aparente contradição desse movimento: enquanto o discurso neoliberal insiste nas virtudes do livre mercado, as grandes corporações, em sentido inverso, passam a se preocupar em intervir nas diferentes instâncias da política. Buscam investir no entorno social de seus empreendimentos, mapear atores, apresentar-se como promotores de políticas sociais a fim de obter o "engajamento comunitário" nos projetos e criam instâncias de remediação privada para os conflitos, instaurando um regime de quase-Estado localizado das corporações.

Além das repercussões no campo político, a ascensão do poder corporativo repercute também na aplicação do Direito e das normas. Investindo em mecanismos de normatização e institucionalização da atividade minerária como representativa do interesse público, o lobby da mineração tem buscado incidir no campo jurídico e legislativo para atribuir uma força jurídica ao argumento da "primazia minerária", de modo que seja privilegiada a exploração mineral sobre quaisquer outros usos precedentes nos territórios reivindicados pelos diferentes grupos sociais. Uma das principais estratégias acionadas têm sido a busca de previsão expressa em textos legais que enunciem a mineração como de interesse nacional e utilidade pública.

Cabe registrar que as referidas noções – interesse nacional e utilidade pública – são mobilizadas há muito tempo, por juristas e políticos, nos debates

8. Num âmbito mais global, um relatório da Global Witness (2022) revela que, durante a última década, três quartos dos ataques letais registrados contra ativistas ambientais e do direito à terra ocorreram na América Latina. Desde 2012, o Brasil aparece com destaque como o país mais letal para os defensores da terra e do meio ambiente, tendo o maior número documentado de assassinatos. Como as principais motivações, a Global Witness aponta a desigualdade fundiária (que é maior nos estados com maior produção de commodities agrícolas); redução do espaço cívico e cultura da impunidade corporativa, com uma organização das cadeias produtivas globais das empresas desnecessariamente complexas e pouco transparentes, tornando difícil para as comunidades saber quem é responsável.

que atravessam a discussão sobre supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo e sobre princípios e técnicas de hermenêutica constitucional diante de situações de conflito de interesses e direitos. No que diz respeito à mineração, a determinação de que a exploração minerária deve se fazer no interesse nacional, constante no artigo 176, §1º, da Constituição federal de 1988, já se fazia presente nas discussões de reformas legais e constitucionais desde o início do século XX, associadas a um sentido de controle estatal sobre as jazidas consideradas estratégicas ao desenvolvimento e segurança nacionais. Com a previsão constitucional expressa, o interesse nacional foi alçado à condição de critério balizador das concessões, tornando-se um "objetivo norteador do sistema jurídico minerário, de forma a impor que os institutos e títulos minerários só possam existir se compatíveis com o interesse nacional" (Ataíde, 2020, p.78).

Já a utilidade pública como fundamento de desapropriação vem prevista desde a Constituição de 1891 e foi mais detalhada pela chamada Lei de Desapropriação de 1941 (Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941), deixando espaço aberto para que, a juízo de conveniência e oportunidade do governo, áreas particulares fossem desapropriadas quando declaradas de utilidade pública. No seu art. 5º, o decreto prevê: "Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública:[...] f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica." (Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941). No Código da Mineração de 1967, o artigo 42 focava na possibilidade da recusa da lavra pelo Poder Público caso fosse prejudicial ao bem público ou a outros interesses que superem a utilidade da exploração industrial[9].

As mudanças ocorridas na reforma do Código Florestal em 2012, cujo contexto de discussão e aprovação foi marcado por um lobby ostensivo da bancada ruralista, com a disseminação de um negacionismo ambiental que atravessou tanto forças de direita quanto de esquerda do Congresso Nacional, levaram à inclusão da mineração no rol das atividades consideradas de utilidade pública[10]. O Código Florestal compensou de algum modo a exclusão da mineração no rol de atividades públicas para efeitos de supressão de vegetação que vinham definidas na Lei n.º 11.428 de 2006, a chamada Lei da Mata Atlântica[11].

Durante o governo Temer, a Lei 13.575/2017 (art. 2º, XXI) incluiu no rol de competências da Agência Nacional de Mineração a possibilidade de expedir Declarações de Utilidade Pública para fins de desapropriação de áreas necessárias aos empreendimentos minerários, e a Lei nº 13.867/19 instituiu a possibilidade expressa

9. Art. 42. A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o relatório.

10. Código Florestal, Lei 12.651 de 2012

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

"VIII- utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, **bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho**;

[...]

IX- interesse social:

[...]

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

11. "Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei:

VII- utilidade pública:

a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

de uso da arbitragem e da mediação pelo Poder Público na desapropriação, o que foi incluído como competência da ANM[12]. Já a promulgação do Decreto nº 9.406/18, ainda no governo Temer, que regulamentou o código de 1967, trouxe de forma explícita as premissas do *Interesse Nacional* e *Utilidade Pública* como fundamentos do desenvolvimento da mineração, conforme se extrai do artigo segundo do referido Decreto: Art. 2º São fundamentos para o desenvolvimento da mineração: I- o interesse nacional; e II- a utilidade pública.

Na pandemia, o decreto 10.329/20 reconheceu a mineração como atividade essencial, mobilizando argumentos semelhantes aos que se elenca para defender a característica de interesse nacional/público do setor.

Box 02

Quadro síntese das normas que preveem atividades de utilidade pública na legislação brasileira ou referenciam os conceitos de interesse público e nacional associados à mineração

PREVISÃO LEGAL	TEOR
Lei de Desapropriação de 1941 (Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941)	"Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública: [...] f) **o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais**, das águas e da energia hidráulica.
Decreto-Lei nº 227, de 28 de Fevereiro de 1967 (Código da Mineração)	**Art. 42.** A autorização será recusada, **se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade** da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o relatório.
Artigo 176 da Constituição Federal de 1988	Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra. § 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, **no interesse nacional**, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

12. Resolução nº 21/20, alterando o seu Regimento Interno para, entre outros assuntos, detalhar as competências de mediação e conciliação estabelecidas no art. 2º, XIV, da Lei 13.474/2017.

Lei n.º 11.428 de 2006, (Lei de proteção ao bioma da Mata Atlântica) *Obs: Não prevê mineração no rol das atividades de utilidade pública*	Art. 3º Consideram-se para os efeitos desta Lei: VII - utilidade pública: a) atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados.
Lei 12.651 de 2012 *(Código Florestal)*	Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por: VIII - utilidade pública: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos , energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;
Lei 13.575/2017	Art. 2º A ANM, no exercício de suas competências, observará e implementará as orientações e diretrizes fixadas no Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração) , em legislação correlata e nas políticas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia, e terá como finalidade promover a gestão dos recursos minerais da União, bem como a regulação e a fiscalização das atividades para o aproveitamento dos recursos minerais no País, competindo-lhe: XXI - aprovar a delimitação de áreas e declarar a utilidade pública para fins de desapropriação ou constituição de servidão mineral;
Decreto nº 9.406/18	Art. 2º São fundamentos para o desenvolvimento da mineração: I - o interesse nacional; II - a utilidade pública.
Portaria nº 135/GM de 2020 + Decreto 10.329/20	Consideraram a pesquisa e a lavra de minerais necessários às atividades essenciais prioritárias durante o período de pandemia causada pelo Covid-19.

Além de tais normas, vale destacar que as mineradoras, para fundamentar sua prioridade em relação às áreas de assentamento da reforma agrária, invocam uma interpretação abusiva do artigo 10, III, da Lei 8.269/93, que estabelece que não se consideram aproveitáveis para reforma agrária as áreas sob efetiva exploração mineral. Também, mais recentemente, foi publicada a instrução normativa 112/2021, que regulamenta e facilita a implementação de empreendimentos minerários em áreas de assentamento[13].

Tais mudanças normativas estão atreladas ao poderoso lobby representado por mineradoras e agronegócio, que, organizados em redes de

associação e articulação empresarial, pressionaram por medidas de tratamento diferenciado, desregulamentação do setor, afrouxamento de restrições ambientais e incorporação de novas áreas de fronteira ao mercado junto ao Executivo e Congresso Nacional. A influência das mineradoras pode ser reconhecida a partir da movimentação do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram), que representa 85% da grande mineração no Brasil e reúne empresas como Vale, Kinross, Alcoa e Anglo American e também grandes escritórios de assessoria e consultoria jurídica. O Instituto tem interlocução facilitada com órgãos do governo federal, principalmente de energia, mineração e ambientais[14]. Outras associações que se destacam são a Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral e Mineração (ABPM), a Agência para o Desenvolvimento e Inovação do Setor Mineral Brasileiro (ADIMB), a Associação Brasileira do Alumínio (ABAL), entre outras (Ângelo, 2020). Uma das pretensões dessas movimentações é obter o reconhecimento de que seja a mineração, por si e aprioristicamente, considerada como atividade de interesse nacional, sem o ônus de ponderar benefícios e impactos provocados, criando uma força vinculante para que a atividade goze de privilegiamento jurídico-institucional e represente interesse hierarquicamente superior a outros. Os discursos ressaltam a importância da "mineração responsável" como um dos motores do crescimento econômico e essencial para combater a pobreza em escala nacional. Grandes escritórios de advocacia especializados em direito minerário buscam influenciar a interpretação dos juízes. Advoga-se em torno de um tratamento especial a ser conferido ao minerador, capaz de conferir maior segurança jurídica, em virtude do "alto risco e longo prazo nos investimentos". Constrói-se a figura do minerador como "colaborador privilegiado da União" que já portaria o consentimento da União por meio dos alvarás de pesquisa e lavra[15].

Considerando esse contexto, somado ao crescente fenômeno da judicialização dos conflitos, é que nos motivamos à realização de uma pesquisa sobre a aplicação dos conceitos de utilidade pública, interesse nacional e interesse público em conflitos judiciais envolvendo a mineração no Brasil. Como se tratam de conceitos indeterminados, as controvérsias sobre seus sentidos só podem ser dimensionadas na apreciação das situações específicas, que também revelam como os discursos jurídicos são mobilizados no plano concreto das relações de força. Ao mesmo tempo, permite-nos observar como direitos fundamentais relacionadas à dignidade da pessoa humana, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, aos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais, que normalmente aparecem como aqueles violados na contraface das atividades minerárias, têm sido reconhecidos e agasalhados ou não pelo judiciário brasileiro.

13. Para mais informações sobre as instruções normativas, ver: Malerba, J. (et al). Direito e prioridade [livro eletrônico]: pode a mineração se sobrepor à reforma agrária? O papel do INCRA na autorização de grandes projetos em áreas de assentamento a partir da Instrução Normativa 112 / Julianna Malerba...[et al.]- Rio de Janeiro: FASE, 2024.
Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2024/07/Nota-tecnica_IN112.pdf

14. Segundo o relatório Veias Abertas (Castilho, 2022a), por meio de dados obtidos através da LAI, entre janeiro de 2019 e agosto de 2022, executivos do Ibram foram recebidos 26 vezes na Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM), "representando, na prática, uma reunião a cada dois meses". Foi também intensa a interlocução entre o campo mineral e os órgãos ambientais, como nos mostra o relatório Ambiente S/A (Castilho et al, 2022b). Mais de 90% dos agentes recebidos pelo ICMBio foram empresas privadas. Dentre as empresas, a Vale S.A e a Volkswagen foram as campeãs. De reuniões privativas, as campeãs foram Vale S.A., Shell, Neoenergia, Volkswagen e Rumo S.A, contabilizando cerca de 109 encontros, 23,4% do total da pasta com empresas privadas durante o governo Bolsonaro. Uma situação comum entre essas empresas é o cometimento de crimes ambientais que implicaram a aplicação de multas milionárias por parte do Estado brasileiro. A Vale, campeã de reuniões privadas com ministros e diretores da pasta ambiental, também é aquela com as maiores multas no governo Bolsonaro.

15. Consulta em https://williamfreire.com.br/publicacoes/artigos/caracteristicas-da-mineracao-e-seus-reflexos-no-direito-minerario/; https://www.inthemine.com.br/site/mineracao-politica-mineral-interesse-nacional-e-seguranca-juridica%EF%BB%BF/>, acesso realizado em 10.11.2024.



2 *A pesquisa: notas metodológicas*

A realização da presente pesquisa jurisprudencial, voltada para análise do manejo das categorias "utilidade pública"(U.P), "interesse público"(I.P) e "interesse nacional"(I.N) nos litígios envolvendo a atividade minerária no Brasil, teve como fonte exclusiva os meios digitais de acesso a julgados dos tribunais superiores brasileiros. Essa primeira definição pautou-se pelo fato de serem essas instâncias, pela própria estrutura hierárquica do judiciário, com poder de repercussão e formação de posição sobre as demais. Nesse sentido, foram acessados os buscadores jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal[16], do Superior Tribunal de Justiça[17] e dos cinco Tribunais Regionais Federais[18], agregando de forma fracionada os termos "mineração" e "U.P.", "mineração" e "I.P." e "mineração" e "I.N.". De forma complementar, a mesma busca foi realizada no portal "JusBrasil"[19]. Priorizamos o acesso a decisões do tipo "acórdãos" pela sua capacidade de refletir posições colegiadas dos tribunais mas, em alguns momentos, para ampliar o universo quantitativo analisado e, consequentemente, seu poder ilustrativo, a análise de decisões monocráticas se somou como fonte de argumentação no debate.

O recorte temporal considerou as duas últimas décadas (2004 a 2024) por se referir ao período de intensificação das atividades minerárias no país e também de acirramento dos conflitos.

O recorte temático, a princípio, buscou cingir-se a conflitos entre o setor da mineração e a proteção de direitos territoriais e ambientais, mas acabou se ampliando para litígios de outra natureza, seja para alcançar um maior número de julgados, seja pelo fato de que estes também

16. Trata-se da mais alta corte do país, responsável por interpretar e julgar casos em que exista violação de dispositivos da Constituição Federal com repercussão geral, bem como as ações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos face ao texto constitucional. O STF é composto por 11 ministros indicados pelo Presidente da República com sabatina do Senado Federal. Nesta pesquisa, elencamos prioritariamente o julgado em recursos extraordinários, pedidos de suspensão de segurança e ações de inconstitucionalidade que mesclavam conflitos com mineração e as categorias IPUPIN.

17. O STJ é órgão superior do Poder Judiciário, composto por 33 ministros e competente para uniformizar a interpretação e aplicação jurisprudencial das leis federais no país. Regra geral, funciona como terceira instância na estrutura processual recursal brasileira. Nesta pesquisa, abordaremos prioritariamente as decisões em embargos, recursos especiais e pedidos de suspensão de segurança que foram direcionadas ao STJ no deslinde de litígios envolvendo mineração e as categorias IPUPIN.

18. Há cinco Tribunais Regionais Federais, os quais são competentes para julgar, via de regra em segunda instância, causas evento interesse da União e que se submetem à justiça federal no Brasil. Nesta pesquisa, ilustramos lides direcionadas por intermédio de recursos para o TRF em que se discutiam direitos de povos indígenas, jazidas de interesse da União, empreendimentos movidos com aportes de recursos públicos e processos cujos licenciamentos ambientais foram de atribuição do Ibama, para citar os principais exemplos. Os Tribunais Regionais funcionam, portanto, como segunda instância na estrutura da Justiça Federal do país. Distribuem-se da seguinte forma: TRF da da 1ª Região abrange lides oriundas dos estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins; TRF da 2ª Região engloba os estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro; TRF da 3ª Região abrange os estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul; TRF da 4ª Região abrange os estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul; TRF da 5ª Região abrange os estados da Bahia, Ceará, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Rio Grande do Norte.

19. Diante dos limites da pesquisa, não buscamos julgados nos Tribunais de Justiça Estaduais e nem nas varas ou seções judiciárias de primeira instância.

refletiam interpretações jurídicas sobre tais categorias que terminam por atravessar os litígios socioambientais. Foram excluídas as matérias tributárias, criminais e as discussões estritamente processuais, bem como os resultados em que os termos apareciam em mera citação de precedentes cujo mérito da lide fugia ao que se busca investigar. Não ignoramos o fato de que a amostragem não é exaustiva e os termos da pesquisa são encontrados em momentos distintos dos julgados. Em muitos casos, na sua esmagadora maioria, as categorias IPUPIN foram mencionadas, mas não se tornavam parte da discussão central dos litígios. Esta também é uma evidência na pesquisa: as noções aparecem de forma pouco contextualizada, citadas majoritariamente nas peças processuais das mineradoras, sem critérios de balizamento para caracterizar os conceitos de interesse público, utilidade pública e interesse nacional. Assim, apesar dos tribunais não estarem, em muitos casos, julgando se os empreendimentos eram ou não de interesse público, utilizavam esta noção no processo argumentativo e decisório para desresponsabilizar, convalidar e autorizar empreendimentos questionados.

Síntese quantitativa do processo de busca realizado e dos dados analisados a partir dos recortes temáticos aplicados

TRIBUNAL	CATEGORIA BUSCADORES	SITE	NÚMERO E TIPOS DE DECISÃO ENCONTRADAS	PERÍODO	DECISÕES ANALISADAS
STF	"Mineração" e "interesse público" ou "utilidade pública" ou "interesse nacional"	STF e JusBrasil	169 acórdãos *pelo jusbrasil apareceram somente 08 acórdãos, os quais estavam incluídos entre os encontrados no site do STF	01/01/2004 a 30/06/2004	19 acórdãos
STJ	Mineração + Interesse público	JusBrasil	468 decisões colegiadas e monocraticas	01/01/2004 a 20/05/2024	81 decisões colegiadas e monocráticas
	Mineração + Interesse público	JusBrasil	34 acórdãos	01/01/2004 a 30/06/2024	5 acórdãos
	Mineração + Interesse público	JusBrasil	13 acordãos	01/01/2004 a 30/06/2004	1 acórdão
STF	"Mineração" + "interesse nacional" ou "mineração + interesse público" ou "mineração" e "utilidade pública"	JusBrasil	1136 decisões monocráticas e colegiadas	01/01/2004 a 30/06/2024	68 decisões colegiadas e monocráticas
TOTAL	**1824 decisões em que "interesse público"; "interesse Nacional" e Utilidade Pública" apareceram mencionadas**			**174 analisadas a partir do recorte temático**	

O recorte temático proposto reduziu as 1.824 decisões encontradas para um conjunto de 174 que foram, de fato, analisadas. Estes julgados foram sistematizados e organizados por blocos temáticos, que se encontram desdobrados na forma de tópicos nos capítulos seguintes. Buscamos selecionar trechos de acórdãos e votos para ilustrar o conjunto jurisprudencial nos momentos em que i) firmaram compreensões em torno das categorias IPUPIN e sua relação com a atividade minerária e ii) decidiram sobre eixos temáticos relevantes à caracterização de conflitos socioambientais. Além disso, procuramos identificar decisões contrárias e favoráveis às pautas socioambientais. e as principais razões jurídicas manejadas.

Os casos considerados de maior envergadura para o debate encontram-se destacados em itens próprios.

Também merece destaque a prevalência de conflitos com mineração não metálica, o que pode estar relacionada ao fato de ser o tipo de mineração que detém a maioria dos títulos expedidos e também pelo fato de estarem mais suscetíveis, pelo menor porte, às práticas informais e clandestinas de lavra. Isso pode justificar igualmente um número significativo de processos envolvendo litígios entre pequena e média mineração e o Estado brasileiro ou outros empreendimentos. Entretanto, como mencionado no capítulo 1, cabe reiterar que é a grande mineração metálica (ferro, ouro, cobre, alumínio e níquel) a responsável pela maior parte das áreas utilizadas pela mineração (cerca de 77,4% do total de terras) e a que protagoniza os maiores conflitos envolvendo direitos territoriais. Esses, porém, nem sempre alcançam as instâncias superiores dos tribunais ou são afetadas por decisões de mérito final que possam significar a eventual responsabilização ou fechamento do empreendimento.

No capítulo a seguir, passamos então a ilustrar os principais julgados dentro desta seleção, iniciando por aqueles em que o uso dos conceitos IPUPIN corroborou as reivindicações do setor mineral.





3 O manejo das categorias IPUPIN como fundamento de decisões favoráveis à mineração

Da ótica do direito administrativo brasileiro, "o interesse público é todo aquele interesse que a lei classifica como tal" (Dallari, 2015, p.14), definição que revela o grau de abstração conferido ao conceito e sua dependência de uma designação legal. Diante desta crítica, o autor complementa: "essa fórmula simples levou a uma identificação entre o interesse público e o interesse do Estado, exigindo um esforço da doutrina para estabelecer uma distinção entre interesse público primário (do público, da coletividade) e interesse público secundário (do aparelhamento administrativo)" (Dallari, 2015, p.14).

Na atividade mineradora, observamos que

a) o Estado, em alguns casos, empresta seu poder de nomeação e legitimação para os empreendimentos, caracterizando-os como de interesse público; mas, chama atenção, que

b) quando isto não ocorre, as próprias mineradoras e suas consultorias ambientais capturam os conceitos para autodenominar seus empreendimentos a partir desta linguagem, sem maior ônus argumentativo. De todo modo, a intencionalidade é bem definida: busca-se nomear de forma explícita uma hierarquização entre a economia extrativista e as economias locais, naturalizando o passivo socioambiental provocado, ao tempo em que se invisibilizam os benefícios sociais, ambientais e econômicos das formas de vida e economia pré-existentes nos municípios afetados pela mineração.

Neste capítulo, destacamos um conjunto de decisões que fizeram valer as pretensões jurídicas das mineradoras conferindo-lhes o atributo de interesse público em três tipos principais de arranjos argumentativos, muitas vezes sobrepostos: aqueles que fazem a correlação direta entre mineração, desenvolvimento econômico e interesse público; aqueles que conectam o interesse público com a ideia de que a atividade não pode ser interrompida (princípio da continuidade da atividade minerária) e aqueles que legitimam empresas privadas a figurarem como autoras de pedidos de suspensão de segurança – ação privativa de entes públicos – para sustarem decisões judiciais contrárias aos interesses minerários.

3.1. Casos em que se observa a correlação entre mineração, desenvolvimento econômico e interesse público nas decisões judiciais

I) Conflito entre plano de manejo de Área de Preservação Ambiental e pedidos de licença minerária:

O primeiro caso enfrenta um pedido de tutela judicial de urgência requerido pela Cysy Mineração Ltda face ao Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina e ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, objetivando que sejam obrigados a analisar requerimento de licença ambiental de mineração sem a restrição de não exploração de área contida na Área de Proteção Ambiental da Baleia Branca,

alegando que seu plano de manejo "define, imotivadamente, como zona de uso restrito a área em que, historicamente, a empresa desempenha atividade de mineração de concha calcária".

No agravo de instrumento[20] 5025850-55.20 19.4.04.0000, a 4ª turma do TRF-4 reconheceu irregularidades na elaboração do plano de manejo de Área de Proteção Ambiental[21] que a tornou zona de uso restrito e coibiu atividades exploratórias. Um dos destaques do julgamento aponta a ausência da prevalência dos aspectos de utilidade pública e interesse social para inviabilizar a atividade extrativa no local. Ou seja, para o tribunal, a presença de área ambientalmente protegida não era razão de ordem pública suficiente para interditar de forma permanente a exploração mineral. Determinou-se, portanto, que o órgão ambiental desse prosseguimento ao pedido de análise de licença ambiental para a atividade minerária:

> *É de se reconhecer implementados os requisitos legais para a antecipação da tutela recursal. III. O periculum in mora[22] reside na necessidade de a agravante obter um pronunciamento do órgão ambiental estadual sobre o requerimento de licença ambiental, formulado na esfera administrativa, a fim de dar continuidade às suas atividades, e na circunstância de que, ante a existência de vedação total à exploração econômica da área, atualmente vigente, outro não será o desfecho do processo administrativo senão o seu pronto indeferimento. IV.* ***A probabilidade do direito vislumbra-se na consistência dos argumentos relativos à ausência de motivação idônea para a classificação da área sub judice como zona de uso restrito - e, consequentemente, para a proibição geral e irrestrita de qualquer forma de exploração no local, e à inexistência de estudos técnicos que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para o correto zoneamento da unidade de conservação, a fim de compatibilizar a preservação ambiental com o desenvolvimento de atividades econômicas.*** *Agravo de Instrumento a que se dá provimento. (AI 5025850-55.2019.4.04.0000, TRF-4) (grifo nosso)*

Ao coibir a "proibição geral e irrestrita" o julgado parte da perspectiva de compatibilização de interesses sob uma mesma área geográfica, limitando a possibilidade de criação de instrumentos ambientais mais protetivos no âmbito local diante dos impactos já detectados pelo histórico de exploração mineral. Da mesma forma, a utilização do argumento técnico contra o conteúdo do plano de manejo da APA chama atenção no caso concreto. A exigência impõe ônus desmedido e faz com que a proteção ambiental tenha de constituir prova técnica robusta e definitiva da incompatibilidade com a mineração, em vez de exigir da atividade minerária lastro de que seria compatível com a proteção ambiental da região.

---

20. O agravo de instrumento é um recurso do sistema processual civil brasileiro, que tem por objetivo enfrentar decisões interlocutórias, ou seja, decisões judiciais precárias, tomadas ao longo do processo, antes da resolução definitiva do mérito. O recurso combate, portanto, decisões liminares que determinam pedidos como suspensão de obras, produção de provas, medidas assecuratórias de direitos perecíveis, aceitando ou recusando pedidos das partes durante o curso processual. Encontra-se disciplinado nos artigos 1.015 e seguintes do Código de Processo Civil brasileiro.

21. As Áreas de Proteção Ambiental- APA são modalidades de unidade de conservação de uso sustentável. De acordo com a lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei 9.985/2000,: "Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais".

22. Expressão de origem latina amplamente utilizada no campo jurídico, que significa "perigo na demora". Refere-se ao risco de dano irreparável ou de difícil reparação que pode ocorrer caso determinada medida ou decisão judicial não seja adotada de forma célere. É um dos requisitos legais para a obtenção de decisões liminares em um processo judicial cível brasileiro, junto da chamada aparência do bom direito.

II) Pedido de nulidade de licença concedida sem os estudos ambientais x continuidade da extração mineral:

O segundo caso trata-se de recurso (agravo de instrumento nº 5027728-83.2017.4.04.0000), em que o acórdão do TRF-4 suspendeu efeitos da sentença que havia anulado todas as licenças ambientais concedidas para as mineradoras BM e CEDRO, relativas à atividade de mineração de diabásio no Morro de Maracajá, Santa Catarina. No caso, o tribunal determinou a continuidade das atividades nas áreas já instaladas, ainda que tenha reconhecido a irregularidade de sua operação. Conferiu prazo de seis meses para elaboração dos estudos pendentes que não haviam sido feitos. Desta forma, esvaziou o caráter prévio e avaliativo dos estudos, permutando-os em mera exigência formal a ser suprida mesmo após a operação irregular da atividade.

O TRF-4 assim decidiu ponderando sobre os prejuízos econômicos que a paralisação das atividades geraria para as empresas, sobrepondo-os aos riscos que a comunidade impactada se expunha devido às consequências da exploração mineral irregular, permitindo "a continuidade da mineração no piso da pedreira (cavas já expostas), sem qualquer possibilidade de avanço de áreas, pelo prazo de 6 (seis) meses, no qual as empresas deverão diligenciar para a confecção e aprovação do EIA/RIMA junto ao órgão ambiental, sendo que, durante tal lapso temporal, resta suspensa a eficácia da sentença no ponto em que anulou as licenças e alvarás". (Agravo de instrumento 5027728-83.2017.4.04.0000, TRF-4).

III) Pedido de suspensão de atividades fora dos limites autorizados x continuidade da extração mineral:

Trata-se aqui de situação de mineração irregular convalidada com o uso das categorias IPUPIN. No caso julgado pelo agravo de instrumento nº 0023711-87.2015.4.03.0000, o TRF-3 indeferiu pedido de suspensão de licenças de operação de atividade de extração de areia fora dos limites concedidos que atingia Área de Preservação Permanente- APP[23]. A relatora entendeu que não houve prova da degradação e que as manifestações dos órgãos afastam o *periculum in mora:*

> *No caso dos autos, os órgãos responsáveis pelos licenciamentos ambientais necessários às atividades da agravada são a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB e o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. O DNPM manifestou-se acerca das áreas possivelmente degradadas [...] Desse modo, é possível concluir, em juízo de cognição sumária, que não ocorreu atividade irregular na Área 2* ***e que pode ter ocorrido exploração além dos limites de licenciamento na Área1, porém, a área já está sendo recuperada através de aterramento e plantio de mudas nativas. Ainda que seja constatado dano ambiental no local, este não se verifica de plano, razão pela qual não reconheço a existência de fumus boni iuris[24], a justificar a total paralisação das atividades da agravada no local.*** *Ademais, a comprovação de dano indenizável depende do desenvolvimento do processo iniciado na esfera administrativa e de exame pericial, vez que conforme relatório da própria CETESB (fls. 349), que autuou a agravada, foi exigido Plano de Recuperação das Áreas Degradadas – PRAD, o que poderá tornar desnecessárias outras ações no local. (grifo nosso)*

O aparato discursivo renova-se sob a mesma pavimentação: cria-se um ambiente hipotético em que se reconhece que "pode ter havido exploração além dos limites" autorizados, mas a isto não se impõe a força jurídica da

23. A Área de Preservação Permanente são espaços naturais reservados à proteção da integridade dos bens naturais com o objetivo de evitar sua degradação, proteger a biodiversidade, o curso de águas, independentemente de sua propriedade. São áreas essenciais para manter as funções ecológicas de nascentes, encostas, corredores ecológicos, dentre outros. São definidas no art.4º do Código Florestal brasileiro, Lei federal nº 12.651/2012.

24. Trata-se de expressão traduzida como "fumaça do bom direito", que compõe o mínimo de evidências da existência do direito pleiteado para concessão de medidas de tutela de urgência

precaução[25] e das penalidades. Ao contrário, exige-se comprovação de danos causados e prova pericial a substanciar a possibilidade de suspensão das atividades irregulares, elegendo a continuidade mineral como o interesse público primário a ser tutelado.

De forma semelhante, em outro caso, julgado na apelação cível[26] n° 0001919-98.2012.4.03.6138-SP, o TRF-3 não reconheceu o dever de indenização por dano moral e coletivo e ressarcimento ao erário por atuação de empresa fora do polígono da área outorgada, irregularidade posteriormente suplantada por portaria do DNPM outorgando a concessão de lavra do local. A outorga posterior foi concedida em reconhecimento ao interesse público da atividade minerária e à admissão de que a exploração não provocava dano patrimonial ou lesão ao interesse nacional no período em que a extração de basalto se deu sem autorização:

> *Portanto, ao permitir exploração mineral da poligonal a que se refere o processo DNPM 820.548/2005, a Administração Pública reconheceu ser razoável e justificada a exploração comercial do minério,* ***ponderando os benefícios econômicos da lavra e os danos ambientais envolvidos, assim concluindo pelo atendimento ao interesse público****, o que afasta o fundamento para o pleito indenizatório, inclusive quanto aos suscitados danos ao meio ambiente e à moral da coletividade.4. Quanto a tais danos, observa-se, de acordo com o documentado nos autos, que a própria CETESB, órgão de proteção ambiental estadual, emitiu as necessárias licenças de instalação e de operação na área da lavra, comprovando a inexistência de degradação ambiental a ser reparada e compensada, mesmo após a lavratura do auto de paralisação 015/2008. Mesmo que se cogitasse de imputar à ré a extração ilegal de basalto no local, por inexistente autorização à época em que promovida até a posterior concessão da autorização, a comprovação de que não houve dano ao patrimônio mineral, tanto que concedido o decreto de lavra, reconhecendo que tal exploração não contraria interesse nacional, nem lesão ao meio ambiental, conforme certificado pelo órgão competente, afasta a possibilidade de indenização.*

IV) Servidão minerária e imissão imediata na posse de atingidos por mineração:

Em julgado abordando caso de servidão minerária[27], o STJ considerou válida a decisão liminar que determinou a imissão de posse de mineradora em área necessária para expansão de linha

25. O princípio da precaução é um pilar fundamental do direito ambiental, orientado pela ideia de que, diante de incertezas científicas sobre os impactos potenciais de uma atividade ou empreendimento, deve-se adotar medidas preventivas para evitar danos graves ou irreversíveis ao meio ambiente, mesmo que não haja comprovação científica definitiva do risco (Milaré, 2009). Esse princípio impõe uma inversão na lógica tradicional da gestão de riscos, priorizando a proteção ambiental em situações de dúvida, e é amplamente incorporado em legislações e tratados internacionais, de maneira que deve guiar tanto as políticas públicas quanto as decisões judiciais, especialmente em situações de exploração de recursos naturais, como a mineração, onde os impactos podem ser extensos e permanentes.

26. A apelação cível um recurso previsto no artigo 1.009 do Código de Processo Civil brasileiro, cabível para enfrentar as sentenças de primeira instância. Ou seja, tem por objetivo recorrer das decisões de mérito terminativas e submeter os processos ao duplo grau de jurisdição, para que seja reformada ou modificada aspectos da sentença prolatada.

27. A servidão minerária é um instituto jurídico previsto na legislação mineral brasileira que confere ao titular de um direito minerário a possibilidade de utilizar propriedades alheias para viabilizar a pesquisa, lavra e exploração de recursos minerais. Essa utilização pode incluir a passagem de equipamentos, instalação de estruturas e outras atividades necessárias para o exercício das operações minerárias. Na sua instituição, deve-se respeitar o princípio da justa indenização ao proprietário do imóvel afetado, bem como as normas ambientais e os direitos de terceiros. Ataíde (2024) analisa a servidão minerária como um instrumento jurídico que ilustra a prevalência do interesse econômico sobre os direitos de propriedade e outros direitos fundamentais. Ele destaca que a servidão minerária, ao permitir que a mineradora utilize áreas de propriedade privada para fins de pesquisa e lavra, reforça a ideia de que a mineração é uma atividade estratégica e de interesse nacional, conforme previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Merecem críticas a forma como esse instituto é implementado, haja vista os conflitos gerados pela falta de regulamentação clara e pela ausência de mecanismos eficazes de reparação para os proprie-

adutora, caracterizando este pleito como matéria de interesse público. Aplicou-se o art.60 do Código de Mineração e determinou-se a imissão na posse mediante depósito de indenização. Na ementa, o STJ avaliza que **"a atividade de mineração é de utilidade pública, portanto o interesse público se sobrepõe ao privado"** (grifo nosso) (AREsp 700627 MG 2015/0103047-7). Também nos casos de mineração do projeto *Minas do Morro de Ouro, da Kinross* e do Projeto Minas-Rio, da Anglo Americam, o conflito entre mineradoras e comunidades quilombolas foi atravessado pela presunção de interesse público que autorizou a perda da posse dos territórios via servidão minerária. O assunto será discutido em sessões específicas.

V) Mineração, interesse público e economia regional:

No caso apreciado em Recurso Especial[28] 1.711.009-MG (2017/0277127-0), a decisão abordou o pedido de suspensão da atividade de mineração da Samarco devido às discussões sobre a implementação de condicionantes ambientais. A origem do processo continha uma ação cautelar preparatória ajuizada pelo Município de Tumiritinga/MG contra a Samarco Mineração S/A e a COPASA, em decorrência do rompimento da barragem de "Fundão" em Mariana/MG, em 05/11/2015, pedindo sua paralisação. O Tribunal considerou que não era razoável interromper a mineração, sob o argumento de que provocaria prejuízos ao interesse público e à economia regional. A suspensão imediata da mineração, para o cumprimento de medidas condicionantes, foi vista como uma grave lesão à ordem pública administrativa, pois impedia a execução eficiente de serviços públicos. Neste sentido:

> ***Não é razoável que se coloque em risco a atividade de mineração, com prejuízos ao interesse público e à economia da região, em razão de discussão sobre implementação de condicionante que não tem relação direta com o serviço público prestado.*** *É certo que a discussão sobre a implementação da referida condição pode e deve ser feita pelas vias próprias, mas não pode ser estabelecida como razão para cessação imediata do serviço de mineração com prejuízos elevados ao interesse público.* ***Nessa senda, está caracterizada a grave lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, em decorrência dos entraves à execução normal e eficiente do serviço público, em virtude de óbice à prestação célere e eficaz de serviços de interesse público.*** *(STJ-REsp: 1711009 MG 2017/0277127-0, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Publicação: DJ 07/03/2019) (grifo nosso)*

Desta forma, o Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao Recurso Especial, mantendo a decisão que permitia a continuidade da atividade de mineração.

VI) Mineração e projeto de assentamento de reforma agrária:

Destaca-se o julgado no Agravo de Instrumento (AI) 0025853-21.2015.4.01.0000, que tratou da questão da viabilidade e da prioridade de uso de um imóvel situado na Fazenda Belauto/PA, objeto de um projeto de assentamento[29] e onde havia interesse de exploração mineral. No caso em apreço, o tribunal concluiu que a vocação mineral da área da Fazenda Belauto sobrepõe-se ao projeto de assentamento, com base na legislação vigente

tários e comunidades afetadas. Segundo o autor, a servidão minerária é frequentemente utilizada sem a devida ponderação entre os impactos socioambientais e os benefícios econômicos, o que coloca em questão sua legitimidade e sua compatibilidade com os princípios constitucionais de proteção ambiental e de dignidade da pessoa humana.

28. Trata-se de recurso previsto na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil brasileiro, que tem por objeto enfrentar decisões de segunda instância (emitidas por Tribunais de Justiça, em lides estaduais, ou Tribunais Regionais Federal, em lides atravessadas pelo interesse da União) quando tais decisões contrariem tratado ou lei federal ou, ainda, para quando o julgado encontra-se divergente de outros tribunais, visando uniformizar a interpretação do direito federal no país.

29. Um projeto de assentamento é uma modalidade de reforma agrária implementada pelo Estado brasileiro, que consiste na destinação de terras públicas ou desapropriadas para famílias de trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra.

que priorizaria a exploração mineral em casos de utilidade pública para desapropriação, reafirmando que a instalação de um assentamento na área não é viável em razão da possibilidade futura de que a área seja necessária para exploração mineral.

Box 03

O argumento do "equilíbrio da matriz econômica" como critério decisório nos conflitos fundiários promovidos pelo projeto Minas-Rio

Caso emblemático de conflito ambiental merece destaque. Diz respeito à instalação do sistema Minas-Rio[30], mineroduto que atravessaria 1,2 mil imóveis, envolvendo pequenos posseiros e comunidades quilombolas em Conceição do Mato Dentro, Minas Gerais. O projeto previa impactos sobre o patrimônio sociocultural, sobre a comunidade biológica e sobre o patrimônio hídrico, com rebaixamento do lençol freático, morte de nascentes de água da Serra do Sapo, além de demandar 2.500 m³ de água por hora (CETEM, 2014, p.250).

Diversos aspectos ambientais e fundiários do sistema mineroduto foram objeto de judicialização. No que tange aos conflitos envolvendo posseiros e proprietários atingidos, caso ilustrativo foi julgado pelo STJ no AREsp 533914 MG (2014/0146297-1), onde se discutiu a imissão provisória da mineradora na posse de um imóvel para a construção do mineroduto, obra que foi alegada como de interesse público no Estado de Minas Gerais.

O tribunal reconheceu que sua construção contribuiria para o equilíbrio econômico do estado e atenderia ao interesse público por facilitar o escoamento da produção mineral, nos seguintes termos:

> A construção e passagem do mineroduto atenderá ao interesse público e não se vislumbra prejuízo para o agravado com a imissão provisória na posse pois o valor da indenização poderá ser apurado no curso da demanda e sobre a diferença entre ele e o valor do depósito incidirão juros remuneratórios. [...] conclui-se que é possível a imissão provisória na posse do bem, desde que demonstrada a utilidade pública, a urgência da medida e o depósito do valor ofertado, que deve ser proporcional ao prejuízo que imporá ao imóvel serviente com a exploração da mineradora. (STJ - AREsp: 533914 MG 2014/0146297-1, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Publicação: DJ 19/03/2019)

Esses projetos são regulamentados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e têm como objetivo principal promover a redistribuição de terras, o acesso à produção agrícola sustentável e a garantia de direitos sociais aos beneficiários. Além de oferecer terras, os projetos de assentamento incluem ações de apoio, como assistência técnica, acesso a crédito rural e infraestrutura básica, visando assegurar a viabilidade econômica e social das famílias assentadas. Além da definição burocrática-estatal, no entanto, a criação do assentamento é produto de conflitos, lutas e demandas sociais pelo direito de acesso à terra (SAUER, 2008).

30. O projeto consiste na instalação e operação de um mineroduto que possui 529 km de extensão, atravessando 33 municípios entre Minas Gerais e Rio de Janeiro. Foi inicialmente concebido pela MMX Mineração e Metálicos, do grupo EBX e depois a execução foi transferida para o grupo sul-africano Anglo American, com investimentos iniciais orçados em US$ 7 bilhões, sendo estratégico para projetar a quarta maior mineradora do mundo do mercado internacional de ferro, ampliando sua participação de 3% para 10% no setor". A primeira atividade de embarque ocorreu em 2014Informações disponíveis em: <https://brasil.angloamerican.com/pt-pt/imprensa/noticias/2024/22-02-2024>. Acesso em 28/11/2024

Foi considerada possível a imissão provisória na posse desde que demonstrada a utilidade pública e a urgência da medida, com o depósito do valor ofertado pela empresa a título de indenização provisória, antes mesmo de estudos técnicos que apurassem o valor dos danos sofridos.

Apesar do Código de Minas exigir no seu artigo 60, *caput*, indenização prévia para a instituição de servidão, o STJ entendeu que era possível, em tese, antecipar parcialmente os efeitos da tutela para permitir os preparativos da exploração mineral, culminando na imediata expulsão dos posseiros atingidos. Diante disso, a obra foi considerada essencial, pois atenderia ao interesse nacional e proporcionaria benefícios diretos e indiretos à população, como o escoamento do minério de ferro:

> [...] Por outro, a premência declarada pela autora apresenta-se manifesta, tendo em vista que **a obra a obra objeto da lide destina-se a contribuir para o equilíbrio da matriz econômica do Estado de Minas Gerais**, através da exploração racional de minerais da comarca de Conceição do Mato Dentro, notória pelo seu potencial. (STJ - AREsp: 533914 MG 2014/0146297-1, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Publicação: DJ 19/03/2019)

Assim, acatando o argumento econômico como cerne do conflito fundiário, o tribunal manteve a decisão de permitir que a empresa adentrasse nos imóveis antes mesmo de avaliação sobre os critérios de indenização, sob a justificativa de que a saída imediata de comunidades e proprietários dos imóveis afetados seriam medidas pertinentes ao cumprimento do interesse público.

3.2. Casos em que a jurisprudência reafirmou o princípio da continuidade da atividade minerária como decorrência do interesse público

Dois artigos do Código de Mineração, atualmente revogados pela Lei 14.066/2020, são responsáveis pela difusão da noção de continuidade das atividades para o setor mineral, ao instituírem normas que impediam a interrupção das atividades de pesquisa ou lavra. São eles:

> *Art.57 No curso de qualquer medida judicial não poderá haver embargo ou sequestro que resulte em interrupção dos trabalhos de lavra.*
>
> *Art.87 Não se impedirá por ação judicial de quem quer que seja, o prosseguimento da pesquisa ou lavra.*

Esses dispositivos reforçavam a garantia de aproveitamento ininterrupto dos recursos minerais devido ao seu caráter estratégico e à sua natureza de bens da União, não renováveis. A revogação destes artigos, a despeito do vazio regulatório deixado e da herança de precedentes nos tribunais, constitui passo importante para viabilizar o questionamento judicial de empreendimentos minerários.

No entanto, ainda assim o princípio da continuidade da atividade minerária sobrevive como norma albergada por uma jurisprudência que, vez e outra, continua sendo utilizada nos julgados mais recentes e cria obstáculos para decisões liminares, suspensões administrativas, embargos ou medidas de responsabilização no curso de empreendimentos instaurados. Ele tem se constituído como relevante obstáculo para a proteção dos direitos socioambientais na medida em que eleva a mineração ao nível de supremacia dos interesses da administração pública e cria diversos ônus probatórios para

territórios em conflitos que se vêem impelidos a demonstrar a completa impossibilidade de seguimento das extrações iniciadas. Assim, tal princípio sobrevive como norma albergada pela jurisprudência, cuja utilização gera obstáculos para decisões liminares, suspensões administrativas, embargos ou medidas de responsabilização no curso de empreendimentos instaurados.

Interessa observar como o STJ aplicava os dispositivos, ainda que houvesse relevante discussão acerca de sua inconstitucionalidade. Veja-se trecho do julgado de 2017 neste sentido:

> ***O Código de Mineração protege o minerador contra os problemas advindos de eventual suspensão ou paralisação das atividades minerarias, estabelecendo dispositivos específicos no sentido de impedir que interesses privados, pela via administrativa ou judicial, possam interromper a consecução desses trabalhos****. Os artigos 57 e 87 dispõem expressamente sobre a impossibilidade de medidas judiciais interromperem a atividade de pesquisa ou lavra, consagrando o chamado Princípio da Continuidade. (AgInt no RMS 50573 TO 2016/0092552-8) (grifo nosso)*

Os dispositivos violavam o amplo acesso à justiça e a inafastabilidade do judiciário, bem como impediam a ponderação de direitos a partir do caso concreto, atribuindo presunção absoluta de que a mineração realizava o interesse público e que, qualquer objeção a esta, incorreria em mero descontentamento particular. Apesar disto, eram manejados pelas duas cortes superiores do país. Abaixo, precedente do STF neste sentido:

> *ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE MINERACAO. ART. 87. PESQUISA E LAVRA. SUSPENSÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO.* ***INTERESSE PÚBLICO****. Não constitui ilegalidade o ato que indefere a suspensão no curso de procedimentos administrativos, visando, após os trabalhos de pesquisa, a titulação de área para efeito de exploração mineral, uma vez que o* ***art. 87 do Código de Mineração resguarda não apenas a continuidade, mas o próprio início das atividades de lavra. É certo que o mencionado dispositivo não se presta a neutralizar toda e qualquer intervenção judicial, como se poderia deduzir do seu texto, mas, para afastar o interesse público*** *envolvido na exploração de riquezas minerais, há que se contrapor valor público de igual ou maior expressão que, na espécie, não se vislumbra. Recurso ordinário a que se nega provimento." (STF - RMS: 22025 DF , Relator: Min. ILMAR GALVÃO, PRIMEIRA TURMA, DJ 10-03-1995 PP-04882 EMENT VOL-01778-01 PP-00073).*

Tal precedente foi reproduzido em diversos casos para justificar o princípio da continuidade minerária. Nele, o Supremo modulou a interpretação do Código de Mineração, atestando que o art. 87 não poderia afastar toda e qualquer intervenção judicial, mas que teria o condão de **garantir o início e a continuidade da atividade mineradora, a qual só poderia ser afastada por valor público igual ou de maior expressão**. A naturalização da mineração como atividade de interesse público, portanto, encontra raiz no pensamento da corte suprema, mesmo quando procurava compatibilizar a norma revogada com o princípio da inafastabilidade da jurisdição[31].

Registre-se que, sob a vigência da norma, nem mesmo o recurso ao judiciário, direito constitucionalmente assistido a todos, poderia ser manejado pelo particular afetado pela instituição de servidão minerária, prevalecendo esta sob qualquer outra atividade, direito ou controvérsia

31. José Afonso da Silva (2021) explica o princípio da inafastabilidade da jurisdição como a garantia de que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário. O princípio, que está consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, conforme compreende o autor, assegura que todos têm o direito de buscar a tutela jurisdicional para a proteção de seus direitos, independentemente da natureza da questão ou da esfera de competência do Judiciário. Para Silva, a inafastabilidade da jurisdição é um reflexo do Estado Democrático de Direito, que garante o acesso à Justiça como um direito fundamental, sem que o Judiciário possa se eximir de resolver o conflito.

que pudesse estar presente no caso concreto. Neste sentido, a presunção de interesse público, não definido ou caracterizado nas circunstâncias, autorizava a plenos poderes a entrada de empresa mineradora nos territórios com a mera concessão de alvará de pesquisa.

Em outra decisão, o STJ não reconheceu pedido de nulidade de atos processuais feito por proprietário que teve sua área afetada por autorização de pesquisa minerária do Projeto Bomfim, destinado à produção de fertilizantes, sem que ele fosse intimado. Conferiu-se, apenas, o direito do afetado em integrar a lide do Auto de Avaliação[32] que discute indenizações. No julgado, as noções de utilidade pública e interesse nacional foram manejadas. O ato de impedir a pesquisa foi visto como prejudicial não só à empresa mas a toda à comunidade do município de Arraias (TO) e um dos votos invocou o "princípio da continuidade" para afirmar que a pesquisa mineral não pode ser interrompida por ato do proprietário.

> ***Ora, na verdade a atitude do proprietário de impedir a pesquisa está gerando danos tanto à empresa quanto ao próprio Projeto Bomfim, bem como para toda comunidade de Arraias-TO, posto que a atividade mineral é lastreada de utilidade pública e interesse social, obtendo tal característica pelo próprio Código de Mineração, Decreto-Lei n o 3.365, de 1941, art. 5 o "f", reforçado pela Resolução CONAMA n o 369, de 2006, que cita que a mineração é considerada de utilidade pública porque auxilia a União em uma relevante função: a transformação dos recursos minerais em benefícios econômicos e sociais.***
>
> *Em sua obra Natureza Jurídica do Consentimento para Pesquisa Mineral, do Consentimento para Lavra e do Manifesto de Mina no Direito Brasileiro, WILLIAN FREIRE, leciona:*
>
> ***"A atividade mineral se distingue das demais por sua rigidez locacional**, pelos vultosos investimentos necessários para ultrapassar a fase de pesquisa até o consentimento para lavra, pelo longo prazo de maturação dos investimentos e pelo risco da atividade em razão da incerteza da recuperação dos investimentos feitos na fase de pesquisa. Essas características fizeram com que o legislador cuidasse de oferecer expressamente, uma proteção especial a essa atividade. Inseriu os art.57 e 87 no Código de Mineração que se complementam na função de resguardar a atividade mineral de procedimentos que lhe possam causar prejuízo ou paralisação". (Direitos de Mineração - Brasil. Editora Revista de Direito Minerário LTDA. pag. 151).*
>
> *O Código de Mineração protege o minerador contra os problemas advindos de eventual suspensão ou paralisação das atividades minerarias, estabelecendo dispositivos específicos no sentido de impedir que interesses privados, pela via administrativa ou judicial, possam interromper a consecução desses trabalhos.* ***Os artigos 57 e 87 dispõem expressamente sobre a impossibilidade de medidas judiciais interromperem a atividade de pesquisa ou lavra, consagrando o chamado Princípio da Continuidade. (...)***
>
> ***Destarte, ressalto que de posse do alvará de autorização de pesquisa emitido pelo DNPM, não pode o proprietário da área, ora impetrante, impedir a entrada da empresa mineradora, não possuindo o superficiário qualquer medida judicial para tal intento.*** *(Recurso em mandado de segurança nº 50.573 – TO 2016/0092552-8, 4ª turma, STJ) (grifo nosso)*

32. O Auto de Avaliação é um instrumento administrativo utilizado em procedimentos de desapropriação para determinar o valor de indenização a ser pago ao proprietário do bem expropriado. Elaborado por peritos designados pelo ente público expropriante, o documento avalia as características do bem, como localização, tamanho, estado de conservação e potencial de uso, além de considerar eventuais benfeitorias. Em contextos de conflitos fundiários ou minerários, o Auto de Avaliação pode ser objeto de questionamento judicial, especialmente quando há divergências sobre os critérios utilizados ou sobre o valor estimado, sendo um elemento central nas discussões sobre o que constituiria uma indenização justa e proporcional, conforme previsto no artigo 5º, inciso XXIV, da Constituição Federal.

A consagração da noção de continuidade para a mineração corrobora sua presunção de atividade pública, permitindo que as empresas capturem este debate para se desresponsabilizarem por danos causados ou para não sofrerem suspensões e medidas de embargo. Quando tais suspensões são obtidas por decisões judiciais há, ainda, outro expediente manejado: a defesa da "ordem econômica" para revogar paralisações judiciais de primeira instância por intermédio dos pedidos de suspensão de segurança.

3.3. O debate processual sobre a caracterização do interesse público na apreciação dos pedidos de suspensão de segurança movidos por mineradoras

O pedido de suspensão de segurança é instrumento processual utilizado para sustar decisões liminares quando exista demonstração de grave lesão à ordem, saúde, segurança ou economia pública. Apesar da opção metodológica de excluir os processos em que os debates eram adstritos às dimensões processuais, foi frutífero observar quando a análise sobre a admissibilidade dos pedidos de suspensão de segurança suscitou discussão sobre o caráter público da atividade mineradora, conduzindo os tribunais superiores a revogar decisões de primeira instância que liminarmente determinavam sua suspensão por danos socioambientais.

Ocorre que o instituto levanta questionamentos sobre sua natureza e impacto no contexto democrático brasileiro. Conforme expõe Prudente (2014), criada durante o regime militar (1964), a Suspensão de Segurança visava, inicialmente, controlar a atuação do Judiciário e garantir a estabilidade do regime. As modificações posteriores, como a implementada pela Medida Provisória nº 2.180-35/2001, ampliaram seu alcance, gerando debates sobre possíveis retrocessos e ameaças ao Estado de Direito. A utilização desse instrumento em casos como o bloqueio dos cruzados durante o governo Collor ilustra como interesses privados podem se sobrepor ao bem público em nome da ordem e da segurança. A permanência da Suspensão de Segurança no ordenamento jurídico brasileiro suscita reflexões sobre a necessidade de mecanismos que garantam a independência do Judiciário e a efetiva proteção dos direitos fundamentais, sem recair em práticas autoritárias do passado.

Box 04

O pedido de suspensão de segurança como instrumento de desbloqueio das contas da Braskem para garantir a "economia pública, interesse público local e nacional"

Caso emblemático neste sentido diz respeito ao desastre da mineração de sal-gema da Braskem, em Maceió, removendo cerca de 100 mil pessoas direta e indiretamente após afundamento do solo em diversos bairros da cidade.

No caso, o ministro relator do STJ apoiou o processo de negociação de termo de acordo para apoiar as desocupações da área de risco, definindo medidas de apoio às vítimas mas sem reconhecer responsabilidade da empresa[33].

33. Informações disponíveis em https://www.intercept.com.br/2024/03/04/como-a-braskem-se-livrou-de-bloqueios-bilionarios-por-afundar-bairros-em-maceio/, acesso realizado em 20.11.2024.

No curso das etapas processuais, a pedido da Defensoria Pública e do Ministério Público Estadual de Alagoas, havia sido determinado bloqueio de mais de R$ 3,5 bilhões das contas da empresa para garantir recursos de indenização às vítimas enquanto apurava-se o tamanho do desastre. A Braskem requereu no pedido de suspensão de segurança nº AL 2019/0162936-3 a revogação da decisão liminar e o tribunal, em que pese ter argumentado reconhecer a gravidade dos riscos ambientais e as tragédias que ocorreram em outros locais, considerou que a decisão de bloqueio acarretava uma grave lesão à economia pública, prejudicando a continuidade das atividades da empresa:

> No presente caso, longe de entender que o interesse econômico deve sobrepor-se ao ambiental – e sem desconsiderar os riscos da atividade minerária, as calamidades já ocorridas no Município de Maceió e as tragédias no Estado de Minas Gerais –, considero que a decisão proferida no referido pedido de providências que determinou o bloqueio de montante superior a R$ 3,5 bilhões da requerente acarreta grave lesão à economia pública, pois afeta a continuidade da prestação das atividades da empresa, cujo papel socioeconômico é expressivo na geração de rendas e empregos. (STJ- PET na SLS: 2529 AL 2019/0162936-3, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Publicação: DJ 12/08/2019)

Conforme se visualiza no trecho acima, o papel socioeconômico da mineradora foi destacado, com ênfase na geração de renda e empregos, reflexo do pensamento desenvolvimentista no judiciário brasileiro. O ministro compreendeu que a empresa havia oferecido seguro garantia adicional, comprometendo-se a cumprir eventuais obrigações caso fosse estabelecida sua responsabilidade pelos danos, e que este acordo supriria a necessidade de bloqueio judicial.

O julgador citou casos anteriores, em que medidas cautelares haviam sido adotadas para suspender decisões que paralisaram atividades mineradoras, destacando que o prejuízo à empresa acarretaria em prejuízo ao interesse público em razão da diminuição de retornos econômicos decorrentes das atividades extrativas. Ao final, aceitou o seguro garantia complementar oferecido e suspendeu parcialmente os efeitos da decisão anterior, desde que o seguro fosse processado e efetivado. O objetivo, conforme argumentado, seria evitar maiores danos à economia e assegurar uma abordagem “mais equilibrada”:

> Sem adentrar o mérito da causa, em atenção aos estritos limites do pedido suspensivo, verifica-se que a decisão impugnada causa grave lesão à economia pública e, ao contrário do almejado, afeta o interesse público local e nacional. [...] Entendo que, ao assim proceder, o desembargador adotou medida que, ao contrário da almejada preservação do interesse público e da coletividade, pode levar ao entendimento genérico de que, em prol da prudência, não é necessária a devida comprovação e/ou justificação para a paralisação de atividades de mineração, as quais, pela própria natureza, representam, por si sós, riscos ao meio ambiente e à sociedade. (STJ- PET na SLS: 2529 AL 2019/0162936-3, Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Data de Publicação: DJ 12/08/2019)

A realização prematura do acordo também reverberou no judiciário local, uma vez que a 3ª Vara Federal de Alagoas atendeu aos pedidos da Agência Nacional de Mineração para encerrar a Ação Civil Pública (ACP)[34] proposta, alegando que a Braskem assumiu total responsabilidade pelo dano ambiental e se comprometeu com sua reparação por meio de um acordo.

34. A Ação Civil Pública é um tipo de ação de tutela coletiva, prevista na Lei Federal nº 7.347/1985, cujo objetivo é proteger interesses coletivos ou difusos. Esta ação pode ser proposta por entes públicos, por associações legalmente constituídas, pelo Ministério Público e a Defensoria Pública.

Entretanto, o Ministério Público Federal recorreu desta decisão, arguindo que as medidas de reparação ainda estavam em andamento e que não houve responsabilização dos órgãos públicos corresponsáveis pelo agravamento do desastre. Registre-se que os relatos atuais informam que o acordo formalizado entre as empresas e as vítimas foi abusivo e injusto, e que podem ser revistos.

A defensoria pública alega que as indenizações foram imorais, tabeladas e que o valor dos imóveis chegaram a ser reduzidos pela metade[35]. Vale destacar que, no curso do processo, ainda em segunda instância, a empresa questionou até mesmo a competência da justiça federal para julgar o caso, pleito indeferido no TRF-5 que reconheceu interesse da União na lide.

Box 05

O pedido de suspensão de segurança para autorizar as obras do projeto Minas do Morro de Ouro, da Kinross, como atividades de "economia pública"

A maior mineração de ouro do país, promovida pela canadense Kinross, afetou diretamente três comunidades quilombolas em Paracatu/MG e instaurou um complexo de problemas envolvendo danos à saúde pela poluição ambiental, desestruturação dos modos de vida tradicionais, perseguição a lideranças e expulsão de comunidades com métodos de intimidação e sem paridade nas condições de negociação[36].

Na pesquisa jurisprudencial, o caso revelou-se por intermédio do pedido de suspensão de segurança dirigido ao STJ, em que se discutiam os impactos da construção de uma nova barragem e a mineradora alegava que haveriam

> [...] conseqüências da interrupção do projeto de expansão e das próprias atividades da Mina do Morro do Ouro, o que inevitavelmente ocorrerá se for atrasada a construção da nova barragem, são absolutamente nefastas para a própria Requerente, **para seus empregados, para a economia da região de Paracatu e para a arrecadação tributária nos níveis federal, estadual e municipal**, especialmente para os dois últimos" (fl. 13) (AgRg na SLS 1181 MG 2010/0010144-0) (grifo nosso)

Nesse momento, a empresa pleiteou a suspensão de decisão liminar que interrompiaas obras de barragem de rejeitos, arguindo que "a liminar não apenas ameaça a economia pública pela possibilidade de interrupção dos investimentos, da arrecadação, da participação pública na lavra e de impostos, mas também **ameaça a própria ordem pública consistente na regularidade da atividade pública delegada à Requerente pela União"** (fl. 16) (grifo nosso).

35. Informações disponíveis em https://www.mpf.mp.br/al/sala-de-imprensa/noticias-al/caso-braskem-mpf-recorre-de-sentenca-que-encerra-processo-de-reparacao-socioambiental-contra-ima-e-anm, https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/03/20/para-defensores-acordos-com-a-braskem-em-maceio-podem-ser-revisados e https://tribunahoje.com/especial/2024/10/29/57-danos-morais-pagos-pela-braskem-sao-imorais, acesso realizado em 22.11.2024.

36. Maiores informações sobre o caso podem ser consultadas no relatório "Violação de Direitos – O caso da empresa Kinross em Paracatu", disponível em Onde o ouro não reluz: relatório mostra violações causadas pela maior mina do país - Justiça Global. Acesso realizado em 15.11.2024.

O STJ acolheu arguições da empresa que já havia obtido, em primeira instância, decisão liminar ordenando a imissão na posse em terreno particular e instituindo servidão minerária para construção da barragem mediante indenização aos proprietários. Tal liminar foi suspensa pelo tribunal de origem diante da irreversibilidade dos efeitos da tutela antecipada e a necessidade de realização de perícia. O STJ reverteu a decisão do tribunal e determinou a imissão imediata na posse dos afetados. Ao fazê-lo, o tribunal superior fixou a correlação entre a categoria de interesse público e as alegadas razões de ordem econômica:

> **A concessão de liminar em agravo de instrumento para sustar a construção de barragem de rejeitos, interrompendo o considerável aumento na produção da mineradora, pode causar, no caso em debate, grave lesão ao interesse público e à economia pública**. [...] Os elementos trazidos na inicial e nas petições que se seguiram demonstram a presença dos requisitos necessários ao deferimento do pedido de suspensão, **sendo oportuno ressaltar o interesse público, sobretudo sob o enfoque econômico, por se tratar de concessão de lavra de minério de ouro outorgada pela União Federal através do Ministério das Minas e Energia** (cf. fl. 22). (...) Confiram-se, a propósito, as seguintes passagens da referida peça: [...] Efetivamente, o risco de grave lesão à economia e ao interesse públicos estão caracterizados, sendo certo que a eventual paralisação da atividade de mineração, por qualquer motivo que seja, acarreta prejuízos financeiros à região, à geração de empregos e à União Federal. Diante do exposto, defiro o pedido para suspender a liminar concedida em 4.12.2009, nos autos do Agravo de Instrumento n. 1.0470.09.060198-5/001 (grifo nosso) (AgRg na SLS 1181 MG 2010/0010144-0)

A decisão reflete os argumentos empresariais e realiza distorção comum ao rito minerário: pressupõe que os empreendimentos tornam-se se interesse público após receberem portaria de lavra, secundarizando a análise sobre os impactos sociais, ambientais e fundiários provocados. Observa-se, ainda, que as razões decisórias não caracterizam o alegado interesse público para além dos alegados benefícios econômicos.

Box 06

O pedido de suspensão de segurança da Vale para dar continuidade às obras de duplicação da Estrada de Ferro Carajás

O projeto de duplicação da Estrada de Ferro Carajás está associado ao projeto S11D da Vale, localizado na Serra de Carajás, apresentado como o maior investimento da empresa e da indústria global de ferro, iniciado em 2004. Corresponde a um projeto de expansão do histórico complexo de extração, beneficiamento e escoamento de minério de ferro que a empresa – antiga Companhia Vale do Rio Doce – opera na região amazônica (Estados do Pará e do Maranhão) desde 1985 – o complexo Ferro Carajás, tido como o maior do mundo. Além da duplicação de uma ferrovia de 892 km, inclui abertura da mina S11 na Serra Sul da Floresta Nacional de Carajás (FLONACA), construção do ramal ferroviário, rodovia e expansão do Terminal Portuário de Ponta da Madeira. Embora se tratem de projetos associados, formando um todo complexo para a operação do empreendimento, o licenciamento de cada um deles foi fracionado (Barros, 2024).

A ferrovia Carajás atravessa 27 municípios e mais de 100 comunidades urbanas, rurais, indígenas, assentados, quebradeiras de coco e quilombolas ocupam as áreas consideradas "diretamente afetadas" e "de influência direta" do projeto de duplicação. Sua primeira linha, que passou a funcionar em 1985, foi realizada sem um processo de licenciamento ambiental, sem estudos prévios de impacto e sem considerar a existência de comunidades situadas no território. Somente em 2009 que a EFC foi oficialmente licenciada pelo Estado brasileiro por meio da concessão de uma "Licença de Operação Corretiva", o que regularizou retroativamente o empreendimento (Monteiro, Chammas, 2015). Isso já evidencia o enorme passivo social e ambiental que foi se acumulando nos territórios e que passa a ser potencializado com o projeto de duplicação[37].

A duplicação da EFC teve início em 2007 como um licenciamento simplificado junto ao IBAMA e com licenças de instalação fragmentadas por trechos da obra, sem realizar interlocução com nenhum dos grupos sociais impactados, omitindo-os inclusive dos estudos ambientais. Somente em 2010, já na fase de licença de instalação (LI 752/2010), reconheceu-se que os estudos ambientais tinham sido omissos quanto à existência de impactos às comunidades quilombolas e indígenas e houve manifestação formal tanto da Fundação Cultural Palmares (FCP) quanto da FUNAI pela necessidade de tais estudos.

Após sucessivas denúncias das comunidades e organizações de assessoria ao Ibama, MPF, as organizações Conselho Indigenista Missionário (CIMI), o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN) e a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) articulam, em 2012, a propositura de uma Ação Civil Pública buscando a anulação do processo de licenciamento considerado ilegal e, consequentemente, a suspensão total das obras de duplicação da EFC. No processo nº. 26295-47.2012.4.01.3700, o Juízo Federal da 8ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão concedeu medida liminar, determinando a imediata suspensão do processo de licenciamento e a consequente paralisação das obras, determinando ainda: a realização de EIA-RIMA e sua divulgação em linguagem compreensível a todas as comunidades impactadas; a realização de audiências públicas em todos os 27 municípios atingidos; a realização de consulta às comunidades tradicionais a fim de averiguar seu consentimento livre, prévio e informado; a realização de vistorias in loco pelo IBAMA e a disposição que este desse maior publicidade ao processo (Monteiro, Chammas, 2015).

Diante da decisão, a Vale S.A. ingressa com o instituto da "suspensão de liminar" (processo nº. 0056226-40.2012.4.01.0000/MA (SLAT) argumentando que a decisão judicial que determinara a paralisação das obras e o refazimento dos estudos representava grave lesão à ordem e à economia pública, obtendo decisão favorável do Desembargador Presidente do Tribunal Regional Federal da 1a Região. A aprovação, poucos dias antes, de um vultoso crédito por um banco público – o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – exatamente para essa obra, foi utilizada pela mineradora como suposta evidência do interesse público que se via prejudicado com a paralisação das obras. O Tribunal então, sustentou que "a decisão que paralisa as obras acarreta grave lesão à ordem pública", resultando no "desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão".

37. Dentre seus principais efeitos negativos, são citados: desmatamento; assoreamento de açudes e igarapés utilizados nas atividades tradicionais das comunidades; ameaça à vida e à integridade física dos moradores das regiões em função da falta de travessias seguras para possibilitar o cruzamento da estrada de ferro; embaraços aos processos de titulação dos territórios coletivos recortados pela ferrovia; danos à saúde por conta da poluição sonora decorrente da passagem do trem; danos às estruturas das edificações em decorrência das vibrações do solo pela passagem do trem e afugentamento de animais, inclusive as caças, que são fonte de alimentação dos povos indígenas.

Contra a decisão do desembargador Presidente do TRF1 foi interposto recurso, que acabou sendo denegado por maioria, nos seguintes termos:

> No caso concreto, a Vale, para quem foi concedida a exploração dos serviços de transporte ferroviário de cargas e passageiros prestados pela EFC, defende o exercício de função delegada do Poder Público **em que está investida e a preservação do interesse público**, visto que o projeto da Ferrovia Norte-Sul, além de estar inserido no plano de interligação logística do território brasileiro, também faz parte do Programa de Aceleração do Crescimento 2 e do Programa de Investimentos em Logística do Governo Federal. Legítima, portanto, a Vale S/A para o requerimento da suspensão prevista no art. 4º da Lei 8.437 /1992. 4.[...]. Sem elementos concretos que justifiquem a paralisação das obras de duplicação da Estrada de Ferro Carajás, a tutela antecipada se mostra extremamente prejudicial à ordem e à economia pública, posto que fulmina a atividade do Administrador Público, voltado ao licenciamento de implementação de obra de infraestrutura estratégica para o País, que visa interligar os pátios de estacionamento preexistentes, a fim de suprir a crescente demanda associada ao transporte de insumos, materiais e pessoas (TRF-1-AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSAO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA: AGRSLT 56226 MA 0056226-40.2012.4.01.0000) (grifo nosso)

Box 07

Um ilustrativo da recorrência do uso das razões de "economia pública" para revogar decisões liminares protetivas do ambiente via suspensão de segurança

SLS 2515 - MG (2019/0134237-3): o STJ avaliou a decisão de paralisar as atividades da barragem Norte Laranjeiras e da mina de Brucutu, com o objetivo de preservar a segurança da sociedade e o meio ambiente. No entanto, concluiu que a paralisação causaria grave lesão à economia pública, pois interromperia atividades essenciais para a geração de renda, empregos, arrecadação tributária e exportação de minérios na região. O tribunal considerou que a paralisação afetaria negativamente a economia da municipalidade, direta e indiretamente, ao inviabilizar as atividades da mina, causando prejuízo econômico significativo. Assim, deferiu o pedido de suspensão formulado pela empresa.

SLS 2993 - GO (2021/0287270-7): a empresa Sama S.A., responsável pela extração e beneficiamento do mineral amianto crisotila, em mina situada dentro dos limites do Município de Minaçu (GO), insurgiu-se contra decisão liminar, em Ação Civil Pública, que determinava a interrupção de suas atividades. Argumentou que a mineração era a principal fonte de receita e empregos na região e que a paralização abrupta desta atividade traria consequências sociais graves e irreparáveis, inviabilizando o sustento da comunidade local, além de que resultaria em uma perda significativa de arrecadação de impostos e da compensação financeira pela exploração de recursos minerais (CFEM), afetando o erário público e prejudicando a prestação eficiente de serviços públicos. Ainda, apresentou dados técnicos da Secretaria de Saúde, indicando que não houve identificação de doenças relacionadas à mineração de crisotila, bem como

um estudo independente que apontou que a qualidade do ar na cidade era semelhante a outros locais do país. Diante disso, o STJ, sem requisitar elaboração de perícia judicial, entendeu que a manutenção da decisão impugnada causaria uma lesão à economia pública e, portanto, deferiu o pedido para suspender os efeitos da decisão de paralisação das atividades.

Suspensão de Segurança 3353 - PA (2021/0370612-6): o processo tratou de uma condicionante ambiental imposta em um processo administrativo, a qual exigia a implementação de nova pavimentação para viabilizar o escoamento de minério manganês. A decisão que obrigava a implementação imediata da condicionante foi considerada uma lesão grave à ordem e à economia públicas. A empresa arguiu ausência de tempo suficiente para a elaboração de estudos técnicos-ambientais necessários para garantir a segurança e eficiência do projeto, além de custos econômicos inesperados que afetariam seu planejamento estratégico. Alegou-se que a interrupção do contrato e da prestação do serviço de extração de minério, que é de interesse público, poderia prejudicar a prestação eficiente e rápida desse serviço. A decisão do STJ corrobora esta argumentação:

> No caso em tela, explicite-se que está caracterizada a lesão à ordem e à economia públicas na medida em que a condicionante estabelecida no processo administrativo ambiental em referência foi determinada com curtíssimo prazo para implementação, o que prejudica a necessidade incontestável de elaboração prévia de estudos técnicos-ambientais para a execução segura e eficiente da nova pavimentação estabelecida, além dos custos econômico-financeiros que precisarão ser neste momento verificados e desembolsados para viabilização da consecução da nova condicionante, prejudicando, portanto, todo o planejamento estratégico antes realizado para continuidade de execução do contrato de extração de minério de manganês. **No caso, verifica-se a ocorrência de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, conforme se demonstrou que a inviabilização da continuidade da execução do contrato, com a interrupção da prestação do serviço de interesse público pela empresa, pode sim atingir o interesse público, uma vez que tem potencial para prejudicar a rápida e eficiente prestação do serviço público em referência.** (STJ - SS: 3353 PA 2021/0370612-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Publicação: DJ 24/11/2021) (grifo nosso)

3.4. Desapropriação por Utilidade Pública e a tendência à não discussão pelo judiciário

Quando as discussões envolviam ações de desapropriação para instalar empreendimentos minerários, observamos o entendimento jurisprudencial de que tal declaração de utilidade pública é de natureza eminentemente política, cabendo ao judiciário discutir apenas a justeza dos valores indenizatórios.

Vale registrar caso em que a compreensão associada entre interesse público e utilidade pública fundamentou o decreto de desapropriação emitido pelo governo do Estado de Tocantins que visava desapropriar 34 imóveis rurais para atender aos interesses minerários para extração de fosfato da empresa Itafós Mineração Ltda com fins de proporcionar “o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia elétrica”. Inconformados, os proprietários atingidos judicializaram questionando a validade do decreto e arguindo que, em última instância, o ato destinava-se a atender interesses privados e não públicos. O relator do

caso no STJ, em decisão monocrática, indeferiu o recurso dos atingidos e manteve a desapropriação do imóvel nos seguintes termos:

> *A motivação do ato administrativo é exigida quando indispensável para o exame de sua legalidade. No caso, a finalidade da desapropriação faz presumir o interesse público do decreto que declarou o imóvel de utilidade pública. As destinações das áreas passíveis de desapropriação são aquelas previstas no art. 5º, alíneas 'e' e 'f' do Decreto-lei nº 3.365, de 1941, tal como deflui do texto do decreto, que por isso não tem o vício da generalidade. Sabe-se quais os imóveis declarados de utilidade pública, e isso é o suficiente. O mais, como seja, a alegação de que a declaração de utilidade pública visa beneficiar empresa privada, depende de dilação probatória e, portanto, insuscetível de exame nesta via. Voto, por isso, no sentido de negar provimento ao recurso ordinário. (RE nos EDcl no Recurso em Mandado de Segurança nº 40.730 TO 2013/0017788-2, STJ)*

No caso acima, a despeito da alegação de desvio de finalidade não ter sido enfrentada no mérito, a decisão corroborou a presunção do interesse público da atividade minerária.

Ainda que não diretamente relacionado à atividade minerária, mas sim à construção de um estaleiro privado vinculado a plataformas de petróleo, registramos uma decisão do TRF-4 (apelação cível 5006637-28.2018.4.04.7201) que julgou improcedente ação civil pública do Ministério Público questionando a utilidade pública do estaleiro da empresa CMO em São Francisco do Sul, SC, fundamentando-se na natureza eminentemente política da DUP e nos limites de apreciação pelo judiciário e ainda equiparando o empreendimento privado a um serviço público[38].

Por fim, mencionamos registro de que enviamos requerimento de informações para a Agência Nacional de Mineração- ANM para saber acerca da aplicabilidade de sua competência para instituir DUP para fins de servidão mineral e desapropriação. Na resposta, a agência informou que "não emitiu nenhuma DUP até a presente data, pelo fato da matéria ainda estar sob discussão dentro da Agenda Regulatória da ANM para o triênio 2022/2024, conforme Eixo Temático 3 – Outorga". Nesse período, a Agência tem

38. Nos termos do julgado: "De início, convém frisar que o reconhecimento formal, mediante expedição de decreto, que algo ostenta "utilidade pública" é ato de natureza inarredavelmente política, na qual o chefe do Poder Executivo, que ostenta poder administrativo em um dado território, reputa que o objeto de declaração tem importância significativa para o desenvolvimento, fortalecimento e amadurecimento dos serviços públicos e da sociedade com todo sob sua condução. Não há vinculação da referida declaração com a importância da vegetação ou com a importância de seu corte, tal como parece defender o autor. Como ato formal de natureza essencialmente política, a declaração tem seu mérito e seu conteúdo insindicável pelo Poder Judiciário, podendo, no melhor cenário, ser aferida a competência para declaração com base na legislação de regência.[...]A escolha política instrumentalizada pelo Governador do Estado de Santa Catarina no decreto acima transcrito, ao dispor que o Estaleiro CMO é destinado ao serviço público de transporte marítimo não ostenta desvirtuamento semântico do fim declarado. Em primeiro lugar, porque, embora de natureza inicialmente privada, não se pode negar que a construção de um estaleiro- como local em que se fabricam e se reparam barcos e navios- tem o condão de fomentar os serviços de transporte marítimo como um todo e, como consequência, o estímulo das relações comerciais. Referido incremento, em uma visão sistêmica, acaba por alavancar a economia da região e do próprio ente estatal, majorando a arrecadação de tributos, decorrendo daí sua utilidade política, econômica e, portanto, pública.Em segundo lugar, porque inexiste distinção ontológica essencial entre serviços públicos e atividade econômica lato sensu, podendo ser enquadrado como serviço público todas aquelas atividades econômicas que concretamente atendam às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público, como é o caso dos estaleiros. Tendo o Poder Executivo legalmente competente concluído que dado empreendimento é obra de infraestrutura destinada aos serviços públicos de transporte, inexistindo extrapolação semântica severa do reconhecimento e ainda que passível de interpretações distintas e controversas, deve o Poder Judiciário adotar postura de autocontenção, limitando-se a aferir os aspectos estritamente legais e constitucionais da declaração." (Apelação cível apelação cível 5006637-28.2018.4.04.7201, TRF4)

convocado “reuniões participativas com a finalidade de dialogar com o setor mineral sobre a regulamentação da Declaração de Utilidade Pública (“DUP”) para fins de instituição de servidão mineral e desapropriação”[39]. Chama-nos atenção aqui o fato de a ANM admitir que as rodadas de diálogo sobre a regulamentação da DUP privilegiam a interlocução com o setor mineral, não mencionando outros grupos e organizações, especialmente aqueles que representam os afetados pela mineração.

3.5. Revogação de lavra e direito à indenização das mineradoras por lucros cessantes

A partir da associação entre mineração e interesse público, vêm-se constituindo pedidos judiciais de indenização de titulares de licenciamento mineral (autorizações de pesquisa ou lavras concedidas) pela não exploração da jazida por impedimento superveniente, gerando obrigação estatal de ressarcir as empresas por lucros cessantes[40] após revogação de portaria de lavra para destinação da área para outras atividades econômicas.

No caso abaixo, na desapropriação para fins de reforma agrária, apesar da jazida não ter iniciado etapas extrativas (ausência de investimentos e estrutura mobilizada para extração) e, ainda, da propriedade do minério pertencer à União, determinou-se indenização pelos lucros cessantes decorrentes da impossibilidade de futura extração:

ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – INDENIZAÇÃO DE JAZIDA MINERAL – LICENCIAMENTO – INEXISTÊNCIA DE EFETIVA EXPLORAÇÃO QUANDO OCORRIDA A DESAPROPRIAÇÃO – VALOR DA TERRA NUA – SÚMULA77/STJ – APRECIAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO. 1. Descabe ao STJ, em sede de recurso especial, analisar possível violação de dispositivo constitucional. 2. As jazidas minerais, em lavra ou não, e demais recursos minerais, constituem propriedade distinta da do solo, pertencendo à União e, para efeito de exploração ou aproveitamento, restou garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra (arts. 20 c/c 176 da CF/88). 3. Hipótese dos autos em que o licenciamento para exploração da jazida mineral havia sido renovado dois meses antes da imissão na posse. 4. Ainda que a jazida mineral não esteja sendo efetivamente explorada na data da imissão na posse, havendo legal autorização para fazê-lo, deve o titular do licenciamento ser devidamente indenizado por lucros cessantes porque impedida a exploração pelo poder público. (REsp 654321/DF, SEGUNDA TURMA, Rel. Ministra ELIANA CALMON, DJe de538 do CPC quando não se vislumbra o caráter protelatório do recurso integrativo. 3. Embargos acolhidos, com efeitos modificativos, a fim de excluir da condenação à multa imposta à União.” (REsp 1.110.022/RS, QUINTA TURMA, Rel. Ministro JORGE MUSSI, Dje de 02/08/2010.)

39. Resposta da Ouvidoria interna da ANM realizada no dia 26 de junho de 2024 em atendimento ao pedido de acesso à informação protocolado sob número 48003.004939/2024-25.

40. Lucros cessantes são uma categoria de dano patrimonial prevista no direito civil brasileiro, caracterizada pela perda de ganhos que uma pessoa ou empresa razoavelmente deixaria de obter em razão de um ato ilícito ou de uma interrupção forçada de suas atividades. No contexto da mineração, os lucros cessantes podem ser alegados por empresas mineradoras quando, por exemplo, ocorre a revogação de uma portaria de lavra ou outro impedimento que inviabilize a exploração de uma jazida, resultando na interrupção de um fluxo econômico esperado. Todavia, entende-se que esse conceito tem sido utilizado de forma controversa por mineradoras para reivindicar indenizações do Estado, mesmo quando a interrupção das atividades decorre de decisões legítimas, como a destinação de áreas para usos mais alinhados ao interesse público. Essa prática levanta questionamentos sobre a tentativa de mineradoras de transferirem para o poder público os custos de sua própria especulação econômica, ignorando os impactos ambientais e sociais que suas atividades frequentemente acarretam.

O precedente não é isolado, mas tampouco é pacífico. Alguns pleitos de indenização das mineradoras por lucros cessantes foram indeferidos, sendo um deles de lavra de empresa que sequer possuía licença ambiental. Houve caso, inclusive, em que empresa mineradora pleiteava ser indenizada por decreto de utilidade pública que criava parque ecológico, ainda que se tenha excluído a área de exploração mineral do perímetro ambientalmente protegido, argumentando que existiria dano reflexo e perda de possibilidade de expansão futura. Alegava a empresa a ocorrência de desapropriação indireta, redução do domínio útil e do valor econômico de sua propriedade. O STJ entendeu que a mera limitação administrativa não gerava obrigação de indenizar e pontuou a supremacia do interesse público ambiental sobre o particular, além da função social da propriedade e a ausência de caráter absoluto do direito de exploração da lavra (EREsp 191656 SP, STJ, Publicado em 02/08/2010).





4 O uso das categorias IPUPIN diante dos direitos de povos originários e comunidades tradicionais impactadas

4.1. Casos envolvendo povos indígenas

As ações envolvendo povos e comunidades tradicionais revelaram novas dimensões da aplicação das categorias IPUPIN. A defesa dos direitos territoriais[41] mobiliza um processo que complexifica a disputa em torno do que se compreende como interesse público. A dimensão dos conflitos e a emergência de uma proteção jurídica associada aos modos de vida tradicionais conduziram o judiciário brasileiro a adotar medidas conciliatórias, incorporar gramáticas referentes aos direitos originários sem, contudo, abrir mão dos pressupostos desenvolvimentistas que fundamentam o regime extrativista.

Abaixo, destacamos duas situações de conflito em territórios indígenas em que a noção de interesse público foi utilizada nos fundamentos decisórios.

I) O conflito entre indígenas Cinta Larga e mineradora de diamante

No conflito envolvendo uma mineradora de diamante e povos indígenas Cinta Larga, houve a judicialização por intermédio de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o DNPM. Observa-se trechos extraídos do julgamento da apelação em segunda instância no TRF1 em que o debate sobre interesse público foi suscitado para o desfecho do caso. No julgamento da apelação, o voto do relator no tribunal de origem atestava que:

> *No caso em exame, é preciso se verificar de que interesse público concreto se trata, se existe e, depois, se ponderar a alegado interesse público com o interesse em conflito, inclusive, se analisar qual a natureza do direito defendido pelo autor ministerial. Afirmei anteriormente que a Constituição Federal adotou a premissa de que os recursos minerais são estratégicos ao desenvolvimento nacional.*

41. Os direitos territoriais referem-se ao conjunto de prerrogativas reconhecidas legalmente a indivíduos, grupos ou comunidades sobre a posse, uso, gestão e proteção de um território. Esses direitos incluem aspectos como o direito à propriedade, o uso sustentável dos recursos naturais, a proteção cultural e espiritual do espaço ocupado e a autodeterminação de povos tradicionais e indígenas (Milaré, 2009). No Brasil, os direitos territoriais estão assegurados constitucionalmente, especialmente para povos indígenas (artigo 231 da Constituição Federal), quilombolas e outras comunidades tradicionais, reconhecendo sua relação histórica, cultural e econômica com a terra. Esses direitos visam proteger territórios de ameaças externas, como grilagem, exploração ilegal e projetos econômicos que desconsiderem o impacto social e ambiental nas áreas afetadas.

É preciso se verificar se no caso dos autos está presente o interesse do desenvolvimento nacional na lavra de diamantes no entorno da área indígena. Não há demonstração da existência nem de pesquisa nem de lavra de diamante no entorno da TI do povo Cinta Larga. A decisão monocrática recorrida constatou que as pesquisas e lavras autorizadas nas áreas próximas da área dos índios incrementam a criminalidade na região, principalmente por causa da lavagem de diamantes extraída da reserva indígena. Não houve demonstração por parte do DNPM, além do exercício de retórica, o quantum de divisas ingressa para a União com o pagamento de royalties e impostos sobre a lavra de diamantes no entorno da reserva e como os municípios da área são beneficiados. (grifo nosso) (MC 22821 RO 2014/0139970-0)

Observa-se que, mesmo para julgar favoravelmente à proteção da terra indígena, o magistrado abraça esforço argumentativo para dissolver aquilo que compreende como uma premissa constitucional de que **"os recursos minerais são estratégicos ao desenvolvimento nacional"**. No caso concreto, foi relevante a não demonstração fática dos benefícios econômicos para a União. A premissa pró-mineração, portanto, eleva eventual arrecadação fiscal ao patamar de bem jurídico a ser tutelado em exercício de ponderação com os direitos territoriais dos povos indígenas.

Ato contínuo, o voto do tribunal de segundo grau seguiu elaborando questionamento às dimensões incorporadas na alegada noção de interesse público:

Mesmo que lícita a pesquisa e lavra de diamante em torno da reserva, deve ser indagado se os interesses econômicos privados, atividades econômicas empreendidas por particulares, estão inseridas no âmbito do que se denomina "público". Com certeza a economia pública é do interesse do Estado, no sentido de regular, fiscalizar e planejar a atividade arrolada como atividade econômica e também a que atende a satisfação das necessidades da coletividade como transporte, saúde, comunicação, saúde, etc. A rigor não existe incompatibilidade ontológica entre a atividade econômica privada lucrativa e o interesse econômico público. Na atividade de mineração que acarreta entrada de divisas, emprego de mão de obra, fomento do comércio local, há patente interesse do país. Ainda que lícita a atividade, não se pode descartar a preservação e o equilíbrio do meio ambiente o qual também tem o sentido de interesse público em face do aspecto social do interesse protegido. Demonstrado nos autos que presença de mineradores nas áreas circunvizinhas às terras indígenas, como bem observa o parecer da douta Procuradoria Regional da República, fomenta o contrabando e o crime organizado, não há interesse público na manutenção de lavra no entorno. Pelo contrário, a concessão de lavra na área sub judice é contra o interesse nacional e contra o direito de sobrevivência do povo indígena (fls. 98) (grifo nosso) (MC 22821 RO 2014/0139970-0)

Neste trecho, o julgado revela importante precedente ao elaborar uma crítica à categorização do interesse público, associando-o à proteção ambiental. Na ementa do julgamento, além da argumentação supracitada, o provimento da apelação do MPF também enfatizou a melhor interpretação do art. 42 do Código de Mineração, veja-se o trecho referente:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO MINERAÇÃO EM TERRA INDÍGENA REQUERIMENTO DE PESQUISA E LAVRA NA ÁREA DA TRIBO CINTA LARGA E SEU ENTORNO INGRESSO NA LIDE DE COOPERATIVA DE POVOS INDÍGENAS COMO TERCEIRA INTERESSADA INDEFERIDO AGRAVO RETIDO COM MESMO OBJETO DO RECURSO DE APELAÇÃO NÃO CONHECIDO CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS DEMONSTRANDO QUE AS PESQUISAS E LAVRAS NO INTERNO DA TI CINTA LARGA TEM SERVIDO PARA INCREMENTO DA CRIMINALIDADE NA ÁREA. O art 42 do Código de Mineração dispõe que a autorização de lavra será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial (...) (grifo nosso) (MC 22821 RO 2014/0139970-0)

Chama atenção que o próprio DNPM atuava como parte interessada na exploração mineral, advogando pela tese de que o empreendimento traria tributações que lhe dariam a natureza de interesse nacional[42].

O mesmo caso foi submetido à apreciação no Supremo Tribunal Federal, momento em que, no Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 1480, o **STF reconheceu a primazia da proteção das terras indígenas e do meio ambiente**, insculpidas respectivamente nos artigos 231 e 255 da Constituição Federal, frente às concessões de lavras garimpeiras no entorno da TI dos Cinta Larga, em Roraima. A preservação do interesse público, aqui, foi associada à ameaça de lesão que as concessões minerárias tinham provocado, como aumento da criminalidade e dos danos ambientais. Destacou-se o papel das terras indígenas na proteção da diversidade biológica nos termos do art 15 da Lei 9985/2000 e **utilizou-se do art. 42 do Código da Mineração** para tratar das hipóteses de revogação de lavra caso seja prejudicial ao bem público, reiterando a inexistência de direitos absolutos no ordenamento jurídico:

> *Demonstrada a existência de risco de lesão ao interesse público causado pela multiplicidade de autorizações e permissões de lavra de recursos minerais no entorno da Terra Indígena do Povo Cinta Larga. Evidenciado o risco de grave lesão à ordem e segurança públicas, consubstanciado no acirramento dos conflitos entre indígenas e não indígenas na região, ratifica-se a necessidade de acolhimento do pedido de suspensão, nos termos do que preveem os arts. 4º da Lei nº 8.437/1992 e 297 do Regimento Interno do STF.[...] As terras indígenas constituem área de proteção ambiental e tem como finalidade proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar o uso de recursos .naturais (art. 15 da lei 9.985/2000). O art. 42 do Código de Mineração dispõe que a autorização de lavra será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial. Examinando o conjunto probatório dos autos a r. sentença reconheceu que "as supostas pesquisas e lavras incidentes nas áreas próximas das terras indígenas extraídos da reserva, incrementando a criminalidade na região". 6. Inexistem direitos absolutos no ordenamento jurídico brasileiro. Constatada a incompatibilidade da atividade mineraria e a ordem pública no entorno da TI Cinta Larga, resta superada a utilidade do aproveitamento mineral na área sub judice. 10. O interesse na proteção do meio ambiente, as condições de vida da população indígena local e a neutralização da criminalidade faz emergir os motivos para a revogação da lavra. 11. Apelação do Ministério Público Federal provida. 12. Recurso de apelação do DNPM prejudicado.*

O precedente caracteriza, portanto, o interesse público ambiental naquilo que será objeto de proteção pelo art. 42 do Código de Mineração, ponderando o direito de exploração de jazida com o conteúdo socioambiental retrocitado.

II) O conflito entre o projeto Onça Puma e indígenas Xicrin e Kaiapó

Já no caso do projeto de extração de níquel Onça Puma[43], observa-se conflito entre a

42. Tal foi o interesse do órgão que, mesmo restando vencido seu recurso apelação no TRF1, o DNPM interpôs Recurso Especial no STJ. Neste momento, obteve efeito suspensivo da decisão que determinava a paralisação do projeto. Isto motivou o MPF a ajuizar medida cautelar no STJ requerendo tutela liminar para que cessasse os efeitos suspensivos da apelação provida no tribunal de origem. No STJ, a decisão monocrática que apreciou tal pleito assistiu razão ao órgão ministerial, atestando que "a pretensão do DNPM não está revestida da verossimilhança necessária à concessão da liminar, devendo ser reformada, portanto". (MC 22821 RO 2014/0139970-0).

43. A Mineração Onça Puma (MOP) é um empreendimento que produz ferro-níquel e está localizado no sudeste paraense, na zona rural dos municípios de Parauapebas, São Félix do Xingu e Ourilândia do Norte. Foi iniciado, em 2003, pela canadense Canico Mineração Ltda. e adquirido pela Vale em 2005. Os depósitos minerais ficam nas serras do Onça e do Puma, que possui aproximadamente 22 km de extensão e cerca de 3 km de largura e faz divisa com a reserva indígena Xikrin do

mineradora Vale S.A. e os indígenas Xicrin e Kaiapó, no sudeste do Pará, desde 2011. No litígio, houve uma sucessão de decisões judiciais, com desfechos divergentes em várias instâncias, inclusive no STF. Em algumas delas, como no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 933, a Suprema Corte manteve decisão do TRF que determinava a interrupção do empreendimento por não cumprimento das condicionantes indígenas e incompletude dos estudos ambientais. Ainda que reconhecesse a relevância da atividade minerária para a economia nacional, entendeu ser mais relevante a proteção ambiental e às terras indígenas:

> ***No caso concreto. impõe-se com maior rigor a observância desses princípios por se tratar de tutela jurisdicional em que se busca, também, salvaguardar a proteção do uso de terras indígenas com suas crenças e tradições culturais, aos quais, o Texto Constitucional confere especial proteção*** *(CF. art. 231 e W. na linha determinante de que os Estados devem reconhecer e apoiar de forma apropriada a identidade, cultura e interesses das populações e comunidades indígenas,bem como habilitá-las a participar da promoção do desenvolvimento sustentável (Princípio 22 da ECO-92. reafirmado na Rio +20)" e de que "nos termos do art. 231. $ 3°. da Constituição Federal. Em harmonia com o disposto no artigo 6º item 1, alíneas a e b, da Convenção n° 169 - OIT'. [...] reverte-se em favor dos indígenas a tutela constitucional, pelo risco de lesão à ordem, à saúde e à segurança daquelas comunidades e, ainda, à própria ordem econômica que, constitucionalmente definida em sua principiologia, põe o meio ambiente como um dos fundamentos a serem respeitados (Constituição da República, art. 170, inc. VI). 17.1. Na nova ordem mundial, o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.17.2.* ***Nem se há negar a imperiosidade de se assegurar o desenvolvimento econômico.*** *Especialmente em dias como os atuais, nos quais a crise econômica mundial provoca crise social, pelas suas repercussões inegáveis e imediatas na vida das pessoas.* ***Mas ela não se resolve pelo descumprimento de preceitos fundamentais, nem pela desobediência à Constituição.*** *Afinal, como antes mencionado, não se resolve uma crise econômica com a criação de outra crise, esta gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente. A fatura econômica não pode ser resgatada com a saúde humana nem com a deterioração ambiental para esta e para futuras gerações. (...)* ***As medidas impostas nas normas brasileiras, que se alega terem sido descumpridas nas decisões judiciais anotadas no caso em pauta, atendem, rigorosamente, ao princípio da precaução, que a Constituição cuidou de acolher e cumpre a todos o dever de obedecer.*** *E não desacata ou desatende os demais princípios constitucionais da ordem econômica, antes com eles se harmoniza e se entende, porque em sua integridade é que se conforma aquele sistema constitucional. (STF, Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 933) (grifo nosso)*

Rio Cateté (Guedes, 2012). Além de afetar a terra indígena, a área de exploração alcançou os Projetos de Assentamento de Reforma Agrária Campos Altos e Tucumã, sendo a empresa acusada de aquisição ilegal de lotes. Para subsidiar o pedido de licença prévia, a MOP apresentou Estudo de Impacto Ambiental (Brandt, 2004) junto à Secretaria de Meio Ambiente do Pará. Uma das condicionantes da licença prévia incumbia a MOP de apresentar uma proposta de planos e programas de prevenção e mitigação/compensação às comunidades indígenas, o que não foi realizado em mais de (08) oito anos de implantação do empreendimento. Em 2012, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública contra a Vale, a Secretaria de Meio Ambiente do Pará e a FUNAI, pedindo a suspensão liminar das atividades da empresa, considerando o não cumprimento das condicionantes de compensação e mitigação dos impactos sobre os indígenas Xikrin e Kayapó. A Secretaria de Meio Ambiente não cobrou o cumprimento das condicionantes e a FUNAI demorou quase cinco anos para emitir um parecer sobre os estudos de impacto, o que permitiu que a Vale fosse obtendo as licenças. É também na terra indígena Xikrin do Cateté que a Vale já tinha 34 processos de requerimento mineral junto ao antigo DNPM (atual Agencia Nacional de Mineração).

Em outro julgamento posterior referente ao mesmo conflito (Onça Puma), o STF, no Agravo Regimental na Suspensão de Liminar 1226[44], autorizou, em acórdão com divergências, a continuidade do projeto com base em fundamentação **onde o interesse público aparece associado à atividade de mineração** que move a economia pública do país, garante a subsistência econômica do município e o repasse de verbas fundamentais para as comunidades indígenas. A insuficiência das evidências probatórias sobre os danos ambientais provocados pela mineração, aduzidas pelo relator, Dias Tofolli, reproduz um argumento padrão sustentado no judiciário pelas empresas que é a "não demonstração do nexo de causalidade entre a atividade desenvolvida pelo empreendimento e a poluição do Rio Cateté". O relator reputou, assim, insuficientes os danos suscitados pelas associações indígenas, "incapazes de desconstituir o conteúdo material das perícias, que atestaram a absoluta inexistência de danos causados pelo Empreendimento Onça Puma".

Em seu parecer, a Procuradoria-Geral da República (PGR) manifestou-se pelo indeferimento do pedido do Estado do Pará, com a seguinte ementa:

> *SUSPENSÃO DE LIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EMPREENDIMENTO DE MINERAÇÃO. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. CONDICIONANTE. DESCUMPRIMENTO. COMUNIDADES INDÍGENAS XIKRIN DO CATETÉ E KAYAPÓ. IMPACTOS ETNOAMBIENTAIS. ORDEM DE PARALISAÇÃO DA ATIVIDADE MINERÁRIA. PERÍCIA MULTIDISCIPLINAR EM ANDAMENTO NA AÇÃO DE ORIGEM. LESÃO À ORDEM ADMINISTRATIVA, À SAÚDE, À SEGURANÇA E À ECONOMIA PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO. PONDERAÇÃO DOS VALORES EM CONFLITO. PREVALÊNCIA DA GARANTIA DE SUBSISTÊNCIA FÍSICA E CULTURAL DOS ÍNDIOS SOBRE EVENTUAIS INTERESSES ECONÔMICOS. PRETENSÃO DE EXCLUSÃO DAS OPERAÇÕES DE USINA DO ÂMBITO DO COMANDO JURISDICIONAL.*

No parecer, a PGR argumentou aspectos importantes, tais como:

a) "Não representa risco de grave lesão à ordem administrativa, à saúde, à segurança ou à economia públicas a decisão judicial que, reconhecendo o descumprimento de condicionante exigida no licenciamento ambiental de empreendimento de mineração, gerador de impactos etnoambientais sobre comunidades indígenas, determina a paralisação das atividades do empreendimento, até que sejam implementadas todas as medidas previstas na condicionante previamente exigida pelo Poder Público."

b) "Não é cabível a utilização da medida de contracautela, legalmente vocacionada à defesa do interesse público, para a proteção de interesse meramente econômico de pessoa jurídica de direito privado."

A despeito destas alegações, o Supremo entendeu pela desnecessidade de paralisar a extração pelo descumprimento das condicionantes ambientais e por viabilizar a apuração de danos até a finalização das perícias técnicas. Acatou, como razão decisória, os seguintes argumentos: provocação de danos irreversíveis aos equipamentos alocados no empreendimento; interrupção da operação metalúrgica e prejuízos à renda tributária estadual. O ministro relator Dias Toffoli reproduziu, ainda, os seguintes motivos: "A paralisação da Usina representará impactos sociais na região em desemprego de 1.291 empregados diretos e indiretos, arrecadação de royalties no valor de R$ 9.000.000 milhões/ano, pagamentos de impostos aos municípios aprox. R$5.860.000 milhões/ano, fechamento da escola Pitágoras financiada pela Vale atendendo 557 alunos da região, impactos no comércio local uma vez

44. Neste caso, o pedido de retomada da mineração foi elaborado pelo próprio ente público, o Estado do Pará. Trata-se de pedido de suspensão de liminar proposto pelo Estado do Pará contra o acórdão da Quinta Turma do Tribunal Regional Federal da Primeira Região no Agravo de Instrumento nº 0042106-84.2015.4.01.0000 e a decisão prolatada pelo Desembargador Souza Prudente no Agravo de Instrumento nº 1004428-76.2019.4.01.0000, datada de 7 de junho de 2019, que havia determinado a cessação das atividades de exploração mineral diante da contaminação das águas que serviam ao abastecimento da população indígena local.

que o movimento gira em torno dos funcionários da empresa (ex. Além do salário-base aprox. R$ 31.200.000 milhões/ano a empresa fornece cartão-alimentação para funcionários que movimentam nos comércios em torno de R$ 6.825.000 milhões/ano). Além dos impactos sociais, podemos complementar a descontinuidade de projetos aos municípios e associações rurais da área de entorno".

Dito isto, o Supremo entendeu que **"o risco de dano à ordem, à economia e à saúde é evidente, porque a paralisação da atividade de mineração impacta diretamente a ordem socioeconômica do respectivo município**, que depende do funcionamento do empreendimento para captar recursos e implementar políticas públicas" (grifo nosso). Assim, decidiu postergar o debate sobre os impactos e as reparações para os povos indígenas para quando da realização de prova pericial e pela retomada das atividades de extração de ferro nos seguintes termos:

> *Com efeito, causa lesão ao interesse público a decisão judicial que, a fim de resguardar o direito ao meio ambiente natural das comunidades indígenas, determina a paralisação da atividade de exploração mineral mesmo quando as evidências probatórias até então produzidas apontam não haver nexo de causalidade entre a atividade de mineração desenvolvida pelo empreendimento Onça Puma e a poluição do rio Cateté. (STF, SL 1226, Min. Dias Toffoli, publicado em 16/09/2019)*

Interessante observar que as decisões não interpelam para uma ideia de contraposição entre ordem econômica/desenvolvimento nacional e proteção aos territórios indígenas. Antes disso, questionam o nexo entre os danos verificados, determinando maiores comprovações técnicas, e sugerem um viés de integração de um interesse a outro. Desta forma, tornam a distribuição do ônus probatório um encargo que subverte a lógica da precaução, na medida em que as comunidades devem demonstrar cabalmente os danos sofridos, e não a empresa demonstrar a viabilidade ambiental de seus projetos.

Os ministros que votaram pela continuidade de empreendimentos minerários destacaram o suposto prejuízo que as comunidades indígenas iriam sofrer com a paralisação no repasse de recursos, podendo comprometer sua subsistência. Já as posições pela interrupção do empreendimento reforçaram a dimensão ambiental da ordem econômica ou fizeram remissão ao julgado da petição nº 3388 sobre a impossibilidade de contraposição entre desenvolvimento econômico e a correta tutela do patrimônio imaterial indígena:

> *O desenvolvimento que se fizer sem ou contra os índios, ali onde eles se encontrarem instalados por modo tradicional, à data da Constituição de 1988, desrespeita o objetivo fundamental do inciso II do art. 3º da Constituição Federal, assecuratório de um tipo de "desenvolvimento nacional" tão ecologicamente equilibrado quanto humanizado e culturalmente diversificado, de modo a incorporar a realidade indígena. (Pet 3388, Rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 19.03.2009).*

Em 2020, o MPF noticia a realização de um acordo na vara federal de Redenção entre a Vale e os povos indígenas no sentido de suspender todos os processos por 01 (um) ano, garantindo um repasse financeiro direto às associações Xicrin e Kaiapó, a implantação de projetos de infraestrutura e a continuidade das tratativas sobre descontaminação do rio Cateté[45].

45. Notícia acessada em ttps://www.mpf.mp.br/regiao1/sala-de-imprensa/noticias-r1/mpf-vale-e-indigenas-xikrin-e-kayapo-fazem-acordo-preliminar-sobre-onca-puma

4.2. Os discursos conciliatórios nos conflitos entre povos indígenas e tradicionais e a mineração como atividade de interesse público

Merece destaque a relevância na jurisprudência do TRF1 de decisões declarando a nulidade de autorizações de pesquisa e concessões de portarias de lavra em terras indígenas diante da ausência de regulamentação da matéria no direito brasileiro e a necessidade de realização de consulta prévia[46]. Veja-se, a título exemplificativo, trechos do julgado que declarou a nulidade das licenças do Projeto Coringa de extração de ouro e praia, conduzido pela empresa Chapleau Minerações Ltda, próximo ao município de Altamira (PA) e da Terra Indígena Baú, do povo Kayapó:

> *Em sendo assim, afigura-se ilegal a existência de atividades de exploração minerária em Terras Indígenas ainda que com interferência periférica bem como a constatação de processos administrativos para a autorização de pesquisa e de exploração mineral nas referidas terras, tendo em vista que inexiste lei complementar conforme a exigência constitucional, nem autorização do Congresso Nacional, participação das comunidades indígenas afetadas no resultado da lavra ou relevante interesse público da União Federal.*
> *III - A todo modo, ainda que fosse admissível, na espécie, a exploração mineral próxima ou em terras indígenas, haveria de se observar o necessário licenciamento ambiental, instruído, entre outros parâmetros, pelo indispensável procedimento de consulta prévia, livre e informada das comunidades indígenas e tradicionais ocupantes das áreas descritas nos autos, o qual haverá de se operar mediante a estipulação de um Plano de Consulta respeitando regras, protocolos e procedimentos apropriados, a serem definidos pela própria comunidade consultada, nos termos do art. 6º, itens 1 e 2, da Convenção OIT nº 169, o que não se verifica no caso (...)*
>
> *V - Por fim, não há que se falar em cancelamento de autorizações de pesquisa e exploração mineral apenas em terras indígenas definitivamente homologadas, uma vez que o processo demarcatório possui natureza jurídica declaratória, sendo que merecem igual proteção as terras indígenas com demarcação ainda não concluída (Apelação Cível nº AC 0001592-34.2017.4.01.3908, TRF1)*

No entanto, tais precedentes, que vêm ampliando a relevância do direito à autodeterminação dos povos na jurisprudência nacional, encontram limitações quando há obras ou empreendimentos já em curso, e opta-se por transmutar a não realização da consulta em medidas financeiras de composição de danos.

O discurso conciliatório evidenciado nos julgados anteriores revelou-se como tendência do posicionamento jurisprudencial nos conflitos entre direitos de povos indígenas e empreendimentos minerários. Outro exemplo disso reside no julgamento de embargos no Recurso Extraordinário[47] 1.379.751, em que se apreciava sobre o dever de

46. O direito materializa a autodeterminação dos povos e tem como titular povos indígenas e comunidades tradicionais, a despeito do reconhecimento jurídico-formal de seus territórios, demarcados ou não. O TRF1 vem declarando a nulidade de autorizações de pesquisa e requerimentos de exploração minerária em terras indígenas, devido a ausência de regulamentação da matéria, ausência de interesse público da União e de consulta livre, prévia e informada aos povos.

47. O Recurso Extraordinário tem previsão no texto constitucional e do Código de Processo Civil brasileiro. Trata-se de recurso dirigido ao Supremo Tribunal Federal, que tem competência para: "III- julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida: a) contrariar dispositivo desta Constituição; b) declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; c) julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face desta Constituição. d) julgar válida lei local contestada em face de lei federal." (Art.102, III, Constituição Federal de 1988)

observância da consulta prévia[48] durante o licenciamento ambiental da usina Belo Monte[49], quando a 1ª turma do STF reconheceu a relevância da consulta prévia e sua fundamentação nos vários diplomas internacionais ratificados pelo Brasil (Convenção nº 169 da OIT, Declaração da ONU sobre Povos Indígenas e Declaração Americana sobre Povos Indígenas), mas relevou os prejuízos ao erário que poderiam decorrer da nulidade do licenciamento da usina hidrelétrica, rito realizado sem a oitiva dos povos afetados. Também nesta lide o Supremo propôs a resolução do impasse mediante um dever reforçado do estado na implementação de medidas mitigatórias e reparatórias para os povos indígenas afetados, convalidando o procedimento:

> *A esta altura, a paralisação da usina causaria graves prejuízos à geração de energia e ao país, sem ser capaz de reparar o impacto sobre as comunidades indígenas afetadas. 7. Há, ainda, relevante fator de segurança jurídica que fundamenta essa conclusão: é que diversas decisões do STF autorizaram o prosseguimento do processo de licenciamento, com consulta posterior à edição do decreto. 8. Nesse cenário, em linha com o voto do ministro Relator, considero que a ausência de prévia consulta às comunidades indígenas atingidas impõe ao Estado um dever reforçado de mitigação e reparação dos danos causados pela instalação de Belo Monte. Tais medidas deverão ser avaliadas e definidas preferencialmente no âmbito processo de renovação da licença de operação da usina – em curso –, devendo contar com a participação da Funai e compreender consulta e efetivo diálogo com as comunidades indígenas afetadas. (STF, Embargos ao recurso extraordinário 1.379.751)*

Já no âmbito de uma ação civil pública (ACP 1635-08.2016.4.01.4004) que questionava os impactos da ferrovia Transnordestina[50] sobre os territórios de comunidades quilombolas de

48. O direito à consulta prévia, livre e informada, previsto na Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho- OIT, ratificada pelo Brasil, bem como na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e na Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, é um mecanismo que assegura aos povos indígenas e comunidades tradicionais serem consultados quando forem previstas medidas legislativas e/ou administrativas suscetíveis de afetá-los. É fundamental garantir que a consulta prévia, livre, informada e de boa-fé seja realizada de maneira procedimentalmente adequada, conforme as especificidades e preferências do povo envolvido, precedida de estudos de componentes indígenas e quilombolas, os quais também deve ser construídos em conformidades com as tradições culturais, decisões políticas e temporalidades de cada povo. Isso inclui a escolha da língua utilizada, a adaptação das expressões e terminologias para que sejam compreensíveis, bem como o respeito ao tempo necessário para reflexão e tomada de decisão. Além disso, aspectos como quem conduzirá a consulta, o local e a forma de sua realização devem ser ajustados às demandas e características culturais dos consultados (Souza Filho et al., 2019).

49. O projeto da UHE Belo Monte foi implementado no Rio Xingu, no Pará, tornando-se a maior hidrelétrica do Brasil e uma das maiores do mundo. A responsabilidade do empreendimento é do Consórcio Construtor Belo Monte, formado pelas empreiteiras Andrade Gutierrez, Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Queiroz Galvão, CONTERN, Galvão Engenharia, CETEMPO, J. Malluceli, SERVENG e a mineradora Vale S.A. O projeto é alvo de denúncias por povos indígenas e comunidades tradicionais da Bacia do Rio Xingu há mais de 30 anos. Entre as várias populações atingidas estão 13 povos indígenas. Desde 2001, tramitam cerca de 70 ações questionando as ilegalidades e violações de direitos humanos causados pelo projeto Belo Monte, entre elas a ausência de consulta aos povos afetados, tendo havido inclusive submissão do caso à Corte Interamericana de Direitos Humanos. Apesar disso, o licenciamento avançou e o empreendimento já se encontra em plena operação desde 2019. Informações obtidas em: <https://xingumais.org.br/obra/uhe-belo-monte>, acesso em 28/11/2024.

50. A ferrovia Transnordestina, sob a responsabilidade da empresa Transnordestina Logística S.A, pretende ligar o sertão do Piauí, partindo do município de Eliseu Martins, aos Complexos Portuários de Pecém, no Ceará, e Suape, em Pernambuco. O projeto prevê a construção de 1.728 km de ferrovias cortando cerca de 80 cidades nos três estados. Tem como obetivo escoar a produção de novas fronteiras agrícolas da região e incentivar investimentos no semiárido, como exploração de ferro e gesso. As principais cargas a serem transportadas seriam açúcar, calcário, combustíveis, fertilizantes agrícolas, grãos, como soja e milho, minérios e óleo de soja destinados à exportação. Com licenciamento iniciado em 2003, estava prevista para ser concluída em 2010, porém, até hoje não foi finalizada. No seu trajeto, encontram-se diversas comunidades quilombolas, indígenas, agricultores familiares e populações urbanas. Entre os impactos e denúncias de irregularidades associadas ao empreendimento, destacam-se: irregularidades no licenciamento ambiental e na execução das desapropriações, a ausência

Contente e Barro Vermelho no estado do Piauí, o juiz da vara federal de São Raimundo Nonato, no Piauí, reconheceu os direitos fundamentais das comunidades e seu valor representativo do patrimônio imaterial consistente na cultura e modo de vida dos grupos formadores da sociedade, determinando a suspensão do empreendimento e o dever de consulta às comunidades. Em recurso ao tribunal superior (Apelação 0001635-08.2016.4.01.4004/PI – TRF-1), a conciliação dos interesses de proteção às comunidades quilombolas com "os interesses nacionais estratégicos ao desenvolvimento do Brasil" resultou numa decisão que autorizou a continuidade das obras mediante adoção de medidas compensatórias:

> *(...) com o estado da arte já configurado por ações que já impactara diretamente sobre a vida das comunidades quilombolas, os direitos decorrentes de consulta prévia só podem agora ser garantidos e/ou efetivados por medidas compensatórias, capazes de mitigar os efeitos e de também favorecer as condições de bem-estar das comunidades, inclusive com iniciativas inclusivas (Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Apelação 0001635-08.2016.4.01.4004/PI)*

As decisões acima revelam a complexidade das relações entre a mineração, o Estado e as populações tradicionais. Nos casos anteriormente citados, a transmutação do direito de consulta em medidas compensatórias pretende garantir, a um só tempo, o mínimo reparatório pela violação à autodeterminação dos povos, ao passo em que também permite a continuidade de empreendimentos cuja nulidade e paralisação deixam de ser determinadas pelo judiciário.

As decisões também apontam para a prevalência de um discurso conciliatório, que busca compatibilizar os interesses da mineração com a proteção dos direitos de povos tradicionais. Essa abordagem reforça a assimetria de poder entre as empresas mineradoras e as comunidades impactadas, além de não garantir a reparação integral dos danos e a preservação dos modos de vida tradicionais. O caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte ilustra essa problemática. O STF, reconhecendo a ausência de consulta prévia aos povos indígenas, optou por determinar medidas mitigatórias e reparatórias, sem invalidar o licenciamento da obra, justificando a decisão pelos prejuízos ao erário que a paralisação causaria. Essa decisão, que prioriza a segurança jurídica e a manutenção do empreendimento, reforça a ideia de que os direitos territoriais e a preservação cultural são negociáveis, relegando-os a um segundo plano em relação aos interesses econômicos.

Observa-se, portanto, uma tendência de sublimação da contraposição de interesses, orientando-se pela perspectiva da integração e composição mediadora, principalmente quando confrontados com direito à proteção ambiental e direitos de povos tradicionais. Em face do crescimento de uma narrativa de que a via judicial, ou o sistema tradicional de resolução de conflitos, é incapaz de lidar com a complexidade das demandas socioambientais (Ferreira, 2020), o discurso favorável à solução negociada vem sendo gestionado pelas empresas, pelo próprio poder público e órgãos do sistema de justiça, sob a justificativa da "eficiência, eficácia, harmonia, pacificação, consenso, solidariedade [...]" (Viégas; Pinto; Garzon, 2015, p. 4), ocultando-se processos de vulnerabilização e flexibilização de direitos constituídos.

> *Pesquisadores como Meirelles (2007) e Acserald e Bezerra (2010) recuperam o histórico dessa tendência de incentivo às negociações privadas enquanto meio de solução de conflitos e apontam como marco eo Consenso*

da consulta prévia, livre e informada da Convenção 169 da OIT de comunidades quilombolas impactadas, imissão nas terras sem autorização dos respectivos ocupantes e proprietários, obstrução dos caminhos tradicionais das comunidades, acesso à água, entre outros. Informações obtidas em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ce-comunidade-quilombola-contente-tem-terras-e-vidas-destruidas-com-construcao-da-ferrovia-transnordestina/#:~:text=As%20obras%20da%20Nova%20Transnordestina,original%20da%20d%C3%A9cada%20de%201980>, acesso em 28.11.2024.

de Washington. Na ocasião, recomendou-se a adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos como parte das estratégias de ajuste econômico nos países em desenvolvimento, com o objetivo de compatibilizar o poder regulatório com a existência de mercados mais abertos e abrangentes. Assim, entre os anos de 1995 e 1998, legislações sobre arbitragem foram sucessivamente introduzidas em vários países da América Latina (Acselrad e Bezerra, 2010) Esse movimento se faz acompanhar de uma progressiva desqualificação da esfera jurisdicional na região, apoiada por forças econômicas interessadas em métodos mais céleres de solução de conflitos e compatíveis com o ritmo das transações econômicas (Meirelles, 2007).

No Brasil, nas últimas décadas, tem sido bastante comum no tratamento dos conflitos ambientais o uso do Termo de Ajustamento de Conduta[51] por órgãos como o Ministério Público, implementado no país desde 1990, e o deslocamento da resolução de conflitos territoriais para o âmbito da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia Geral da União[52], instaurada em 2007. Em uma análise sobre os Termos de Ajustamento de Conduta e o Programa de Indenização Mediada, implementados após o desastre-crime de Mariana (MG), Luciana Tasse Ferreira (2020, p. 174) argumenta que "uma aplicação generalizada da mediação, sem maiores considerações sobre o contexto fático do conflito, representa uma aplicação do contratualismo, nos moldes da razão de mercado, para uma situação de desastre". A autora sustenta que em casos em que há uma grande desigualdade entre as partes, como costuma ser em casos de desastres ambientais, a negociação se torna prejudicial para o atingido, que compõe o polo mais vulnerável da relação face às empresas causadoras dos danos[53]. Nesses casos, o consentimento muitas vezes é obtido sob coação econômica (Meirelles, 2007, p. 77). No mesmo sentido, apontam os estudos de Acselrad e Bezerra (2010): "quando se conduz uma resolução negociada de conflito em situações de grande assimetria de poder, como a que acontece entre o grande capital e os grupos sociais dominados, desmobiliza-se o movimento social e o resultado é a legitimação da dominação".

Merece destaque a recente decisão do STF, emitida nos autos da Petição nº 13157, proferida pelo Min. Luís Roberto Barroso e publicada em 07/11/2024, que homologou o "Acordo judicial para reparação relativa ao rompimento da barragem de Fundão". O acordo prevê R$ 170 bilhões

51. O termo ou compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento extrajudicial de resolução de conflitos, que tem como objetivo estabelecer as condutas a serem adotadas para o cumprimento da legislação no que se refere aos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (proteção do meio ambiente; do consumidor; ordem urbanística; patrimônio cultural; ordem econômica e a economia popular; interesses de crianças e adolescentes, entre outros). Tem sido utilizado como uma via de acordo por órgãos no Brasil com a função de atuar em defesa dos interesses difusos e coletivos, como o Ministério Público, e uma alternativa à judicialização das demandas por meio da ação civil pública.

52. A Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAAF) é unidade integrante da Consultoria-Geral da União-CGU e da Advocacia-Geral da União-AGU. Tem competência institucional delineada nos termos da Portaria nº 1.281, de 27 de setembro de 2007 e suas alterações no Decreto 7.392, de 13 de dezembro de 2010. Atua como interlocutora na solução de controvérsias envolvendo interesses e matérias demandadas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, ou desses com a Administração Pública dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Vários processos de interesse de comunidades tradicionais passaram pela CCAF.

53. Para Ferreira (2020, p. 177): "a solução negocial não é uma ação isolada. A sua real motivação não é o discurso anunciado da eficiência e da celeridade na reparação dos atingidos, mas garantir um ajuste macroeconômico neoliberal nos países em desenvolvimento, legitimado pelo discurso jurídico universalista, orientado, inclusive, por agências internacionais, como o Banco Mundial". Mattei e Nader (2013) consideram que a solução alternativa de conflitos propõe uma forma de justiça privada, informal e negociada, o que faz parte de um movimento mais geral de privatização, o que elimina a possibilidade do exercício de uma contra-hegemonia pelo Poder Judiciário local. O Documento Técnico Número 319 do Banco Mundial, de 1996, por exemplo, sugere diversas reformas para o Judiciário dos países da América Latina, com o intuito de ajustá-lo a "mercados mais abertos e amplos". Entre essas recomendações, destaca-se a implementação de "métodos alternativos de resolução de conflitos".

para ações de reparação, dos quais R$ 100 bilhões serão repassados aos entes públicos para projetos ambientais e socioeconômicos, R$ 32 bilhões serão direcionados para cumprir obrigações de recuperação de áreas degradadas, assentamentos e indenizações às famílias. Para povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais, foram destinados R$ 8 bilhões, a serem implementados após consulta a essas comunidades. Entretanto, não houve consulta ou mesmo participação ativa de representações de povos e comunidades na negociação dos termos do acordo, dos valores e dos prazos de cumprimento. Interessa observar como o ministro relator enfrentou a crítica em torno da ausência de representação das comunidades afetadas na elaboração do acordo de reparação e compensação de danos. O Ministro entendeu que:

> *205. (...) o instrumento trazido à homologação decorreu de consenso entre a União Federal, os Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, os Ministérios Públicos Federal e dos dois estados envolvidos e as Defensorias Públicas da União e dos dois estados, além das empresas responsáveis pelo desastre. A presença de instituições do sistema de justiça com atribuição constitucional para a defesa de interesses coletivos e difusos legitima formalmente a celebração de acordo relativo à reparação de danos ambientais e socioeconômicos."*

Na sequência, argumentou que a homologação do acordo não impediu que pessoas afetadas buscassem ações individuais para reparar seus danos, quase desconsiderando as enormes dimensões territoriais impactadas, a vulnerabilidade da população atingida, a precariedade dos meios de acesso à justiça e a gravidade do ônus probatório imposto às populações para demonstrar suas perdas[54].

Por fim, merece menção o fato de que tais instrumentos de pactuação atravessam não apenas a esfera jurisdicional, mas também administrativa. Destacamos aqui o papel da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Advocacia-Geral da União (CCAAF) no tratamento dos conflitos envolvendo a mineradora canadense Kinross e as comunidades quilombolas de Amaros, Domingos e Machadinho, em Paracatu, Minas, em virtude dos impactos ambientais e territoriais provocados pela mineração de ouro. Com fundamento nos conflitos de interesse entre o INCRA, Fundação Palmares e o DNPM – dada a sobreposição da servidão minerária sobre os territórios quilombolas –, desde 2009 os processos de demarcação passaram a ser tratados no âmbito da Câmara de Conciliação, por solicitação da Kinross, que argumentou sua legitimidade por ser concessionária de direitos minerários pelo DNPM. Passados anos, pouco ou nada se avançou dentro da CCAAF/AGU; o efeito mais concreto, para conveniência da mineradora, foi a paralisação de algumas ações civis públicas. A publicidade das informações foi extremamente restrita, afirmando-se, sem maiores motivações, o caráter sigiloso de alguns documentos e a impossibilidade de publicizar propostas ainda em construção. Uma boa parte das reuniões foi realizada separadamente, por órgão e com a empresa, e as comunidades não tinham assento ou representação garantidas. Membros quilombolas

54. No julgado, priorizam-se os chamados esforços institucionais das mesas de negociação com a Fundação Renova, ainda que se reconheça a ausência de participação dos atingidos. Momentos como audiências públicas e a presença da Defensoria Pública e do Ministério Público foram arguidos como razões suficientes para creditar legitimidade ao acordo. Nestes termos, decidiu: "208. Ainda que as pessoas e comunidades atingidas não sejam parte no acordo e não se vinculem por ele, observa-se que houve grande esforço das partes envolvidas na negociação para que os interesses individuais estivessem contemplados no resultado do ajuste. Tal circunstância é reforçada pela participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, a quem a Constituição atribui o papel de promover a tutela coletiva e de interesses individuais homogêneos, além da representação dos hipossuficientes. Além disso, como já afirmado, ao longo do processo de negociação, foram realizadas múltiplas audiências públicas e reuniões com as comunidades atingidas, a fim de colher as suas pretensões e sugestões para a repactuação. Como consequência dessa iniciativa, alguns dos programas incorporados à versão final do acordo, como o Fundo de Combate a Enchentes e o Sistema Indenizatório Final e Definitivo (PID), se originaram das ideias apresentadas nesses ambientes de escuta da população afetada."

que participaram do processo denunciaram uma influência excessiva da empresa na dinâmica das reuniões e nos encaminhamentos e a predisposição dentro da Câmara para defender a imagem da empresa e abrandar as denúncias realizadas pelo Ministério Público. Enquanto se garantia a paralisação dos processos, a expropriação de fato dos territórios por meio de compras ilegais de terras seguiu adiante e os acordos foram firmados mais no sentido da adoção de medidas mitigatórias do que aquelas relacionadas à proteção e titulação dos territórios.

Em ofício recente enviado à Câmara de Conciliação e Arbitragem, foi informado que atualmente existem dois casos relacionados à mineração[55], destacando-se que um deles envolve conflito entre o Projeto Autazes, da mineradora canadense Potássio do Brasil, no Amazonas, e o povo indígena Mura, que tem denunciado os impactos do projeto sobre uma área que ocupam há mais de 200 anos e irregularidades na concessão da licença ambiental[56].



55. De acordo com a resposta, o primeiro caso registrado sob o NUP 00688.011229/2023-92, envolvendo o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e a Mineração Portobello Ltda e refere-se a uma controvérsia sobre o pagamento de indenização por danos materiais decorrentes da suposta extração ilegal de argila especial no município de Três Barras, SC. A abertura do processo foi solicitada pela Mineradora em novembro de 2023. Foi dado início ao procedimento formal de mediação, mas o acesso a atas e informações sobre o processo em questão foi negado com base no art. 30 da Lei nº 13.140/2015 (princípio da confidencialidade). O segundo caso tramita sob o NUP 00688.000720/2024-79 e envolve o Instituto de Proteção Ambiental do Estado do Amazonas (IPAAM), a Agência Nacional de Mineração (ANM) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI). O conflito diz respeito a irregularidades na emissão da licença prévia do Projeto Autazes pelo órgão ambiental estadual, o IPAAM. Foi a Procuradoria-Regional Federal da 1ª Região, com autorização da Presidência da FUNAI, submeteu o caso à CCAF com pedido de abertura de procedimento de mediação. Para tanto, baseou-se no art. 36 da Lei nº 13.140/2015 e nas Portarias AGU nº 1.281/2007 e nº 1.099/2008. Segundo resposta da AGU " Mediador já realizou várias reuniões unilaterais, havendo importantes avanços na interlocução entre os envolvidos no conflito. Todavia, ante a complexidade do caso, a fase de oitiva individual dos interessados não foi concluída. Por fim, tal como já registrado acima, entende-se ser inviável atender a solicitação de acesso a fotocópias de documentos que registram as atas de reunião (referentes ao processo em questão), tendo em vista o disposto no art. 30 da Lei nº 13.140/2015- princípio da confidencialidade".

56. Maiores informações, ver em: https://infoamazonia.org/2024/05/17/mina-de-potassio-comeca-a-ser-construida-em-territorio-mura-e-mpf-entra-com-acao-judicial/#:~:text=Projeto%20Autazes%2C%20da%20mineradora%20canadense,e%20contratos%20com%20o%20agro



5 A prevalência da proteção socioambiental, à saúde e à reforma agrária sobre a mineração no uso dos conceitos IPUPIN

A discussão anterior nos permitiu visualizar ocasiões em que os tribunais confrontaram diretamente o discurso minerário com a proteção dos territórios de povos e comunidades tradicionais, assumindo a via conciliatória como melhor forma de atender ao interesse púbico. Neste capítulo, selecionamos julgados que inclinam a noção de interesse público para a ampliação da tutela ambiental no país.

5.1. Proteção ambiental e saúde pública

No Agravo em Recurso Especial nº 1.520.963-SC (2019/0163944-8), o STJ abordou uma questão relacionada à antecipação de tutela em uma ação civil pública envolvendo o bombeamento das águas e drenagem da Mina Rio Verdinho e seus riscos aos trabalhadores, focada na proteção ambiental e saúde pública.

O juízo originário determinou medidas urgentes com base em pareceres técnicos que destacavam riscos graves e iminentes de danos ambientais e à saúde devido a materiais tóxicos presentes na área afetada pela mineração, nos entornos dos municípios Forquilhinha/SC e Criciúma/SC. A decisão enfatizou a necessidade de ação rápida para evitar a contaminação de cursos hídricos e os impactos de longa duração e alto custo associados à recuperação de áreas degradadas:

> *o perigo de dano decorre do fato de que, se medidas urgentes não forem adotadas no caso em tela, no intuito de eliminar os riscos apontados, haverá consequências gravíssimas e imensuráveis ao meio ambiente e à saúde pública, como a contaminação de cursos hídricos, subterrâneos ou superficiais, devido à existência de materiais altamente tóxicos e prejudiciais (Ascarel/PCB, óleos lubrificantes, combustíveis etc), que já estão ou logo estarão submersos, vindo a contaminar os mananciais hídricos que podem chegar ao abastecimento e consumo humano. Isso tudo aliado à notória complexidade, ao elevado custo e ao longo tempo necessário à recuperação de áreas degradadas pela mineração. (Recurso Especial nº 1.520.963-SC (2019/0163944-8)*

Assim, o Tribunal conheceu do recurso de agravo da empresa, mas negou provimento, mantendo a decisão anterior que lhe responsabilizava pelos danos ambientais e reafirmava a importância de medidas urgentes para proteção ambiental.

5.2. Mineração e reforma agrária: decisões favoráveis à proteção dos assentamentos

Neste tópico, ilustraremos decisões favoráveis aos assentamentos de reforma agrária quando em conflito com projetos minerários, revelando o uso das noções IPUPIN na defesa dos territórios destinados à agricultura familiar e à reforma agrária.

No Agravo de instrumento 5029979-06.2019.4.04.0000: o TRF-4 indeferiu pedido da empresa minerária Ita Cal para suprir judicialmente falta de anuência do Incra em licenciamento ambiental e, alternativamente, suspender ou anular cancelamento da autorização de lavra anteriormente emitida pela ANM. A empresa usou o argumento do interesse nacional e da rigidez locacional para fundamentar sua pretensão, alegando que a desapropriação para o Incra foi posterior à concessão da lavra e que a mineração goza de tratamento jurídico especial. Já a decisão do TRF-4 afirmou o dever do Incra de "avaliar a pertinência do desenvolvimento de atividade com relação aos interesses e objetivos do assentamento para reforma agrária e à consecução de sua função social (a qual implica a proteção ao meio ambiente)". Reconheceu, portanto, a análise de incompatibilidade entre a existência do assentamento e o projeto de mineração, destacando que esta análise deve sempre ser feita diante de cada caso concreto. Nos termos do julgado:

> *A atividade minerária, assim como as demais atividades que se utilizam de recursos ambientais, está submetida ao licenciamento ambiental (art. 10 da Lei 6.938/01), o qual é prioritariamente realizado pelos órgãos estaduais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com atuação supletiva do IBAMA. Em algumas hipóteses, é possível que a atividade de extração mineral seja compatível com a desenvolvida em assentamentos.* ***No entanto, é preciso observar as peculiaridades de cada projeto****. Por tal motivo, quando da autorização de concessão de pesquisa ou lavra mineral pela Agência Nacional de Mineração (ANM), sucessora do extinto Departamento Nacional de Produção Mineral, é imprescindível a manifestação do INCRA. [...][57]* ***Sendo assim, o INCRA, dentro de suas políticas públicas, deve resguardar como prioridade a observância da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*** *[...] as políticas públicas voltadas à implementação da reforma agrária não se desvinculam da adequada utilização dos recursos naturais disponíveis e dos instrumentos protetivos trazidos pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ao contrário, é imposta ao INCRA a adoção de medidas que assegurem a exploração consciente e responsável dos recursos.*
>
> *Com base no dispositivo do* ***art. 42 do Código de Minas, é possível depreender que, ao governo, cabe recusar a autorização de lavra quando esta for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial.*** *Em se tratando de atividade a ser desempenhada em áreas destinadas à reforma agrária e, consequentemente, à organização de assentamento rural, ao INCRA compete avaliar a conveniência e oportunidade da exploração pretendida. Porém, mesmo diante da avaliação positiva do INCRA, não há dispensa do procedimento de licenciamento ambiental, que deve ser realizado para todas as atividades desempenhadas no*

57. Neste trecho, o julgado dizia: "Com fulcro no comando contido no art. 184 da Constituição Federal e no conteúdo do Decreto-Lei 1.110/70, enquanto responsável pela desapropriação de imóveis e destinação à reforma agrária, o INCRA deve promover medidas voltadas à regularização da área para o devido assentamento dos beneficiários do Programa, incluídas aquelas relacionadas ao licenciamento ambiental. Além do dever de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, imposto pelo art. 225 da Constituição Federal a todos os componentes estatais, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, como visto, deve recair sobre imóveis que não cumprem a sua função social. O descumprimento da função social decorre, entre outros fatores, da não utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente."

assentamento, sobretudo para a exploração mineral. No caso, como a expansão da atividade explorada deve ocorrer sobre área de assentamento, é indispensável a anuência do INCRA.
Como acima delineado, a exploração minerária deve ser precedida de estudo de impacto ambiental e a pessoa exploradora está obrigada a recuperar o meio ambiente degradado por expressa previsão constitucional. A proteção ao meio ambiente está constitucionalmente albergada e deve ser tutelada na hipótese, tanto em relação ao assentamento, como em relação à atividade de mineração. No entanto, o INCRA apresentou possíveis incompatibilidades entre a área de abrangência do licenciamento aprovado e a área sobre a qual a empresa pretende a ampliação.
[...]
Nesse cenário, as insurgências da autarquia federal comunicadas ao IAP/PR não se revestem de ilegitimidade. ***Ao contrário, elas se respaldam no dever constitucional de garantia da proteção do meio ambiente equilibrado e na prerrogativa de avaliar quais atividades condizem com os objetivos a serem perseguidos pelo assentamento de sua responsabilidade.*** *Como ressaltado pela própria requerente, a propriedade do solo e das riquezas encontradas no subsolo são distintas, mas, no caso, ambas pertencem à União e a atividade desempenhada possui o potencial de modificar não apenas o subsolo, mas todas as condições ambientais do entorno afeto à operação.*
Ainda que a exploração de lavra seja anterior à criação do assentamento, não pode um se sobrepor ao outro, posto que, nos termos da Constituição Federal, tanto a jazida, em lavra ou não, como o imóvel desapropriado, pertencem à União.
[...] Desse modo, o direito invocado pela parte requerente não se reveste de verossimilhança. De outro lado, o seu interesse econômico em explorar nova frente de lavra em terreno de assentamento, independentemente de concordância do INCRA, não é suficiente para caracterizar o prejuízo irreparável aduzido e para embasar o perigo na demora necessário à antecipação da tutela nos moldes em que foi requerida. 4. Pelo exposto, indefiro o pedido liminar formulado. (Agravo de instrumento 5029979-06.2019.4.04.0000, TRF-4) (grifo nosso)

No Agravo de instrumento 0032574-91.2012.4.01.0000: o TRF 1 fundamentou-se no princípio da precaução para determinar a suspensão da atividade minerária até deslinde da controvérsia, com produção de prova pericial, sobre os limites de área de exploração que se confronta com área de assentamento, colocando em risco a integridade física das comunidades. Eis trechos dos julgados:

[...] levando em consideração o princípio da precaução, a manutenção da suspensão de exploração mineral imposta à agravante é medida necessária no momento, a fim de resguardar a possibilidade de se provocar maiores prejuízos ambientais naquela área, que poderá estar inserida em área de assentamento rural, comprometendo a qualidade do solo e seu posterior aproveitamento pelos assentados para a exploração agrícola.[...] Relevante também os fatos salientados pelo agravado quanto ao risco que as comunidades vizinhas correm em face da detonação de rochas com explosivos, que tem como conseqüência o lançamento de fragmentos de rocha, que coloca em risco a integridade física dos moradores vizinhos, bem como o fato de ser a atividade de exploração minerária incompatível com as atividades agrícolas desenvolvidas no Projeto de Assentamento, em face da degradação do solo. 4. Dessa forma, ainda que tenha a Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais do Maranhão emitido o Termo de Constatação, fls. 231/232, concluindo que a Formex não realiza atividade de extração mineral na área do Projeto de Assentamento de São João do Rosário, tendo em vista o risco que atividade representa para as comunidades circunvizinhas, entendo ser a medida mais adequada e segura, na hipótese, a manutenção da suspensão da atividade de exploração mineral enquanto perdurarem as controvérsias.[...] Considerando o julgamento do mérito, julgo prejudicado os pedidos de reconsideração

apresentados pela agravante. Pelo exposto, NEGO PROVIMENTO ao agravo de instrumento. É como voto. (Agravo de instrumento 0032574-91.2012.4.01.0000, TRF-1)

A análise das decisões judiciais envolvendo conflitos entre mineração e assentamentos de reforma agrária revela a predominância de uma abordagem que oscila entre a proteção ambiental e o favorecimento do setor minerário. As experiências territoriais mostram, no entanto, a centralidade dos interesses minerários. Tamanho é o interesse do setor nas áreas assentadas, que estimam-se existir mais de 20 mil requerimentos para extração mineral em assentamentos[58]. Sob a justificativa de destravar tais pedidos, o INCRA regulamentou, por intermédio da Portaria 112/2021, os procedimentos administrativos para a anuência do uso de áreas em projetos de assentamento do Incra por atividades ou empreendimentos minerários, de energia e de infraestrutura. Essa regulamentação provocará deslocamento de famílias assentadas e impactar florestas e ecossistemas no entorno dos assentamentos instituídos. Ainda em 2021, o INCRA firmou contrato de R$ 1,3 milhões com a empresa canadense Belo Sun para permitir lavra em área do assentamento Ressaca, no Pará, em que residem 600 famílias.

5.3. Responsabilização da mineração por lavra irregular

Na Apelação Cível AC 0003741-27.2016.4.01.3200, o TRF 1ª região analisou um caso envolvendo a exploração irregular de recursos minerais, ressaltando que a responsabilidade ambiental não se confunde com a responsabilidade penal. Na ocasião, o fato de o réu alegar que não sabia da necessidade de licença não foi aceito como justificativa para excluir sua culpabilidade vez que, afirmou o relator, não há "erro de proibição" para isentá-lo a responsabilidade ambiental. Nesse sentido, a decisão reiterou a ilegalidade da exploração de recursos minerais sem autorização e a responsabilidade ambiental do réu, independentemente do seu conhecimento sobre a necessidade de licenciamento. Veja-se:

[...] Aliás, nesse ponto, há de se registrar que a responsabilidade ambiental independe e não se confunde com a responsabilidade penal, de modo que não há que se falar em "erro de proibição" para fins de "exclusão da culpabilidade" do autor. Com efeito, tendo em vista que a pesquisa e lavra de recursos minerais depende de competente autorização ou concessão da União Federal (CF, art. 20, IX; art. 176, § 1º, e Decreto Lei nº 227/67, art. 7º), está caracterizada, na espécie dos autos, a exploração ilegal de areia e argila (saibro), na Estrada do Igarapezinho, próximo ao Balneário da Ribeira, área de proteção ambiental, no Município de Manicoré/AM, uma vez que realizada sem a indispensável autorização do órgão competente, restando configurada a ocorrência de dano ambiental, a ser recuperado, ser objeto de medidas compensatórias ou, subsidiariamente, a ser indenizado, nos termos do art. 927 do Código Civil. (TRF-1 - AC: 00037412720164013200, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, Data de Julgamento: 13/06/2018, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 21/06/2018)

Também no processo 0000199-72.2011.4.01.4300, o TRF da 1ª região tratou da responsabilidade da mineradora Gesso Norte Indústrias pela exploração ilegal de gipsita, condenando-a pelos danos decorrentes da atividade. A responsabilização baseou-se na teoria do risco, considerando que aqueles que exercem atividades potencialmente danosas devem arcar com os riscos e consequências associadas a essas atividades.

No julgamento do agravo de instrumento 5000028-40.2014.4.04.0000, a 3ª turma do TRF-4 manteve liminar que determinava

58. Informação disponível em https://infoamazonia.org/2022/01/07/incra-autoriza-venda-de-assentamentos-para-mineracao-energia-e-infraestrutura-sem-consulta-publica/, acesso realizado em 20.11.2024.

suspensão de atividades de exploração e venda de minerais em situação clandestina, ocorrida fora dos limites da poligonal autorizada pelo DNPM. Reafirmou que o Alvará de Pesquisa autorizava tão-somente a realizar trabalhos de pesquisa mineral, o que não incluía o início das atividades de extração mineral[59].

Já na apelação cível 5005925-05.2013.4.04.7204 SC, o TRF 4 reformou sentença que não considerou clandestina exploração de minerais iniciada sem a devida autorização do órgão por atribuir-lhe a responsabilidade na demora. **O tribunal afastou a hipótese de autorização tácita e deu ênfase à observância imprescindível do conjunto de procedimentos previstos pela legislação para a exploração minerária, refutando alegações do minerador em torno da teoria do princípio da continuidade da lavra:**

> *Se existe um procedimento que deve ser observado para obtenção da licença para minerar, é certo que esse procedimento deve ser anterior à atividade que se pretende desenvolver. Caso a extração mineral seja feita sem autorização, o minerador submete-se ao regime do ato ilícito, ou seja, deve reparar o dano causado e ressarcir o lesado, nos termos dos artigos 186, 884 e 927 do Código Civil [...]*
> *Havendo apropriação não autorizada de bens que pertencem à União e, em última análise, à coletividade, o legítimo proprietário do minério deve ser indenizado, sob pena de se admitir enriquecimento sem causa. Entendimento em sentido contrário equipararia o infrator àquele que segue as exigências legais e desenvolve a atividade minerária com observância ao que foi estabelecido pelo DNPM, o que seria anti-isonômico e desarrazoado e estimularia atividades ilícitas, o que não pode ser tolerado.[...] Se a extração de substâncias minerais depende de autorização do DNPM e de observância à legislação (minerária e ambiental), não pode o interessado resolver, por conta própria, prolongar a extração de minério que não lhe pertence por período superior ao que foi definido pelo órgão autorizador, ou definir a parcela do patrimônio público de que irá se apossar. [...]Sendo assim, eventual demora da União em expedir guias de utilização não poderia ser interpretada automaticamente como autorização tácita. Não é possível manter a exploração mineral sem autorização em nome da teoria da continuidade da lavra, a qual, segundo demonstrado pelas exposições doutrinárias referidas pela apelada, justificam a exigência de que a lavra autorizada se inicie no prazo legal e não seja interrompida pelo minerador antes do tempo, mas, por certo, não é fundamento para manter extração mineral não autorizada, pois isso afrontaria a Constituição Federal (art. 176, § 1º). (Apelação Cível 5005925-05.2013.4.04.7204 SC, TRF-4)*

Também na apelação APL 500435063202140472, o TRF-4 reconheceu o dever de ressarcimento à União por lavra irregular como imprescritível face a relevância do interesse público envolvido na proteção do meio ambiente como patrimônio comum de toda humanidade:

> *1. O ressarcimento à União por lavra irregular de minério é imprescritível, já que se faz necessário o cuidado com o interesse público, devendo este sobrepor-se ao particular, pois a usurpação mineral não se confunde com ilícitos civis, uma vez que a infração decorre de normas de direito*

59. Nos termos do julgado: "a exploração de atividade sem a respectiva licença faz do empreendimento combatido clandestino e presumivelmente predador do meio-ambiente, pelo que reputo presente o fumus boni iuris [...] O risco de dano irreparável ou de difícil reparação, a seu turno, é manifesto, tendo em vista os princípios que norteiam a tutela do direito ao meio ambiente e também não se perdendo de vista que a atividade de mineração é, por essência, agressiva ao meio ambiente, o que impõe cuidado redobrado quando houver, como no caso, indícios fortes acerca de sua irregularidade. [...]Mostra-se imprescindível, no caso, o estabelecimento do contraditório, recordando que o risco de lesão grave e de difícil reparação, no caso, não é o econômico a que sujeita a empresa recorrente, mas aquele a que está sujeito o meio ambiente pela prática de atividade de exploração mineral possivelmente irregular." (Agravo de Instrumento 5000028-40.2014.4.04.0000, TRF-4)

público de natureza ambiental e penal. [...] Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis.

4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.

5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais. (Tema 999/STF). (APL 50043506320214047 2- TRF4)

Por sua vez, o TRF-5, no Agravo de Instrumento AGTR 0050064-23.2009.4.05.0000, manteve determinação de paralisação de atividades e interdição de estabelecimento por extração de argila sem autorização legal, invocando o princípio da precaução, que rejeita a possibilidade de risco no tocante à proteção ao meio ambiente. Já o TRF-3, ao julgar a apelação cível 50005830320184036125 SP, decidiu no mesmo sentido ao condenar empresa que irregularmente extraia areia ao ressarcimento do erário público. Entendeu que a empresa usurpava bens da União e gerava danos à coletividade e ao interesse público[60].

De forma muito semelhante, também o TRF-2, no julgamento dos embargos de declaração em apelação cível 2004.51.01.016916-0, responsabilizou o réu por danos decorrentes de extração irregular de areia em área de preservação permanente sem autorização da autoridade competente. Reafirmou que o interesse particular não pode se sobrepor ao interesse público em preservar o meio ambiente e que a extração era "ato despido de finalidade pública, e o pior, que deu primazia ao interesse particular em detrimento do interesse público em preservar o meio ambiente, uma vez que promoveu a valorização imobiliária do local onde se pretende implantar o condomínio sub examine".

Em outra lide, também o TRF-2 decidiu pela manutenção do antigo DNPM em polo passivo de demanda que apurava responsabilidade de mineradora por infrações cometidas, haja vista a existência de interesse público que impele o órgão ao dever da fiscalização e da exigência de cumprimento dos procedimentos legais:

O agravante é uma autarquia que, em tese, deve pautar sua atuação em conformidade com a legalidade, e visando a promoção do interesse público. Possui responsabilidades como a fiscalização das atividades e encarregada de gerir e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo o território nacional, zelando para que o aproveitamento dos recursos minerais seja realizado de forma racional, controlado e sustentável, resultando em benefício para toda a sociedade. (...) Assim, o melhor interesse público só pode ser obtido a partir de um procedimento racional que envolve a disciplina constitucional de interesses individuais e coletivos específicos. O interesse público a ser defendido não é o interesse do agravante e sim os direitos fundamentais, valores e interesses metaindividuais constitucionalmente consagrados. (Agravo de instrumento AG 201002010101550, TRF2)

60. Nos termos do julgado: "A lavra de areia, sem a devida autorização, implica em usurpação das riquezas minerais da União em clara afronta ao § 1º do art. 176 da Constituição Federal acarretando danos ao erário e ao interesse público. 4. Deve-se assegurar a supremacia do interesse público e a proteção à coletividade, no sentido de garantir integridade à "res pública". [...]Ausência de elementos contundentes a fragilizar os fatos narrados e os documentos probatórios constantes dos autos. 7. Preliminar rejeitada e, no mérito, apelações improvidas. (Apelação cível 50005830320184036125 SP, TRF-3)"

5.4. A responsabilidade objetiva por danos ambientais e o princípio da reparação integral

No agravo de instrumento AG 0028229-69.2010.4.04.0000-SC, o TRF-4 reconheceu a competência federal para tratar de danos ambientais decorrentes da mineração, cuja natureza contém interesse nacional, obrigando à elaboração de PRAD e reparação de danos ambientais. Referencia-se no artigo 3º, § 1º, da Lei n.º 1.885/38, de 29.06.99 para afirmar que a supressão total ou parcial de florestas e demais formas de vegetação permanente somente será admitida quando necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, haja vista a presunção de impacto agressivo da atividade minerária.

> *É evidente o interesse nacional nas ações cujo objeto envolve dano ambiental com possível poluição de lençol freático, extração de substâncias potencialmente poluente (mercúrio), existência de animais silvestres ameaçados de extinção. Com a manifestação do IBAMA no sentido de integrar o pólo ativo da ação, dada a sua natureza, caracterizada a competência da Justiça Federal.*
>
> *A Constituição Federal de 1988, ao abordar e disciplinar a atividade mineral, revelou-se ainda mais direta ao prever mecanismos que objetivem garantir que a exploração mineral se dê com um mínimo de risco ao meio ambiente, razão pela qual ao ordenar todo o sistema jurídico ambiental o art. 225, em seu § 2º, destacou a seguinte imposição: "Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei". A Constituição não estabelece medida alternativa de indenização. Determina expressamente que o ambiente deverá ser recomposto. Aliás, essa obrigação é fundamental para manter o equilíbrio ecológico ou restabelecê-lo. (AG 0028229-69.2010.4.04.0000-SC, TRF4) (grifo nosso)*

Na apelação cível 2002.72.09.000022-8, o TRF-4 firmou a responsabilidade por reparação de danos ambientais causados por mineradora que exercia atividade clandestina de extração em área de Mata Atlântica, tecendo considerações sobre a responsabilidade objetiva pelo dano ambiental e sobre o princípio da reparação integral[61].

Na apelação nº 5001698-98.2015.4.04.7204/SC, o TRF-4 reafirmou legitimidade do MPF para ação face a presença do interesse público

61. Nos termos do julgado: "No que se refere aos ecossistemas protegidos, a Constituição Federal de 1988 definiu em seu art. 225, parágrafo 4º, os mais importantes do país, incluindo entre eles a Mata Atlântica.O caso dos autos enquadra-se perfeitamente nos parâmetros acima aludidos. É evidente a lesividade ao meio ambiente causada pela empresa-ré, Construtora Santa Catarina Ltda., ao exercer a extração clandestina de recursos minerais, de área de Mata Atlântica, localizada às margens da BR-280, na divisa dos municípios de Corupá/SC e São Bento do Sul/SC, sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença dos órgãos ambientais. Saliente-se, que na hipótese vertente, estamos tratando de proteção ao meio-ambiente e de atividade potencialmente degradadora, em que todos são responsáveis e onde todos devem reparar o dano que provocaram, sem importar que outros também contribuíram para esse dano. Logo, quem contribuiu para o dano e se beneficiou de alguma forma com isso, deve também contribuir para a respectiva reparação, não podendo se eximir dessa responsabilidade atribuindo-a a outros ou a outras causas. Aqui se inverte a regra do processo civil tradicional quanto ao ônus da prova, porque é o poluidor que deve provar que não prejudicou o ambiente ou que já o reparou integralmente. Se não fizer isso, deve ser responsabilizado. Sendo assim, demonstrada a responsabilidade direta da empresa-ré pelo evento danoso ao meio ambiente, bem como a inexistência de recuperação da área explorada, entendo que a via da recuperação do local atingido é a mais recomendável. O aspecto que deve ser enfatizado, em defesa da reparação in natura do meio ambiente, além é claro do caráter educativo da medida, é a aplicação dos princípios da reparabilidade integral e o da prioridade da restauração natural, razão pela qual a indenização para o Fundo de Bens Lesados (art. 13 da Lei nº. 7.347/1985) deve ser sempre a última alternativa, uma vez que jamais conseguirá compensar a perda do equilíbrio e da qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações, como determina a Constituição Federal de 1988."(Apelação cível 2002.72.09.000022-8, TRF-4)

relacionado ao meio ambiente e "interesse de grande relevância social, qual seja o direito à moradia e dignidade de elevado número de pessoas, os quais estão relacionados em razão de que os danos decorrem de uma mesma fonte, qual seja, as atividades de mineração de carvão em subsolo no sul do Estado de Santa Catarina". Reconhece responsabilidade do DNPM, subsidiária às empresas, por ter agido de forma insuficiente no controle da atividade. Por sua vez, o TRF-5 também reconheceu responsabilidade objetiva de empresa por danos ambientais decorrentes de extração de argila sem licenciamento e configuração do ilícito de usurpação mineral, do qual decorreria o dever de indenização a título de danos morais coletivos. Na argumentação, o tribunal fixou que a observância dos devidos procedimentos previstos em lei é necessária para que a exploração dos recursos minerais ocorra efetivamente em prol do interesse público (apelação cível 0805341-29.2015.4.05.8000, o TRF-5).

Box 08

A exigência dos estudos ambientais e a pressão da empresa Vale sobre o município de Santa Bárbara

O município de Santa Bárbara/MG localiza-se na Serra do Gandarela e foi palco de disputa envolvendo a empresa Samarco, que pleiteava declaração de conformidade municipal para instalação das estruturas de captação e bombeamento de água no distrito de Brumal. Por sua vez, o município solicitou estudos ambientais para dimensionar os impactos que seriam provocados sobre a vazão do Rio Conceição, onde ocorreria a captação de água. Em 2017, a Prefeitura municipal decidiu pela não conformidade do empreendimento, considerando que a infraestrutura do projeto (adutores e linhas de transmissão de energia) estava em desconformidade com as normas de uso e ocupação do solo[62].

No argumento, a prefeitura considera que a água a ser retirada pela adutora seria suficiente para abastecer a população de 30 mil habitantes do município por mais de 10 anos. A decisão da prefeitura foi judicializada pela empresa Samarco, que demandou a concessão da declaração de conformidade anteriormente à análise dos estudos ambientais. Houve vitória do município em primeira instância. Em segunda instância, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais determinou que o município se manifestasse sobre a emissão da Carta de Conformidade, de forma favorável ou contrária, no prazo de 10 dias, independente de análise técnica. Esta decisão, no entanto, foi revertida no Supremo Tribunal Federal.

No julgamento dos embargos de declaração na suspensão de tutela antecipada 858, interposto pela empresa Vale com o intuito de compelir o município de Santa Barbara a expedir declaração de conformidade, o plenário do STF não acolheu sua pretensão por entender presente o risco de lesão à ordem pública na expedição da declaração sem a devida análise e conclusão

62. Apontou-se a violação de dispositivos do Decreto Municipal 2438/2013[1], a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor do Município do ano de 2007, por pretender se instalar nos limites da zona de recuperação ambiental do município. Vale destacar que a Lei Complementar 1436/2007 (Institui o Plano Diretor) traz em seu at.58 a criação de uma Zona de Recuperação Ambiental da Bacia do Peti[2], no artigo 70 a instituição de uma Zona de Preservação Ambiental e no artigo 76 a Zona de Recuperação Urbanística. A não conformidade foi baseada na legislação municipal, notoriamente quanto aos impactos da construção de adutora em área degradada e os entraves para sua efetiva recuperação.

dos estudos técnicos. Também condenou a empresa por litigância de má-fé na provocação do judiciário:

> A leitura dessas peças, em cotejo com as razões dos presentes embargos demonstra, de forma cabal, que o acórdão prolatado nos autos, pelo Plenário do STF e por unanimidade de votos, efetivamente não padece da apontada omissão. Por outro lado, demonstra, às escâncaras, o comportamento abusivo e temerário da embargante, que não pode ficar sem a devida resposta. A empresa embargante, depois de protagonizar um dos piores desastres ambientais da história, do qual também decorreu a lamentável perda de inúmeras vidas humanas, deveria ser a principal interessada na tomada de todas as devidas e possíveis cautelas, sempre que deparasse, no exercício de suas atividades profissionais, com a necessidade de licenciamentos ambientais. Contudo, a insistência com que se volta contra o cumprimento de ordens emanadas desta Suprema Corte demonstra o contrário, além de um indisfarçável desprezo pelos cuidados ambientais de que deveria cercar-se. Mas, o mais grave é insistir na rediscussão de pontos já devidamente apreciados pelo Plenário da mais Alta Corte de Justiça do país, alterando a verdade dos fatos em disputa nos autos. De fato, a leitura do pleito de tutela de urgência, por ela postulado nos autos da referida ação e, afinal, concedido, por meio da decisão regional que ensejou o ajuizamento do presente pedido de suspensão, demonstra claramente que ela pretendia que o município embargado expedisse "declaração de conformidade da estação de captação e Adutora para fins de licenciamento ambiental junto ao estado de Minas Gerais". Esse o teor de sua petição inicial. Inviável, destarte, falar-se, como constou das razões destes embargos, que inexistiria risco à ordem pública, a justificar a suspensão deferida por este STF, porque a análise das questões ambientais pelo município embargado não seria suprimida, mas apenas diferida para momento oportuno. Para tanto, uma vez mais, basta ler a petição inicial da ação em que proferida a decisão regional atacada, em que a embargante expressamente alude à impossibilidade de que o município venha a exigir tal licenciamento ambiental. Assim agindo, inegavelmente a embargante cometeu as práticas arroladas nos incisos do art. 80, do CPC, devendo, destarte, ser penalizada como litigante de má-fé. (Suspensão de tutela antecipada 858, STF)

Box 09

A proteção ambiental como fundamento de decisões em pedidos de suspensão de segurança envolvendo mineradoras

AgInt na SLS 2992 - PR 2021/0285900-3: no caso em questão, a concessionária solicitante, Pedreira Britafoz Ltda.[63], alegou que o processo envolvia interesse público, relacionado ao serviço minerário, e que a suspensão de obras essenciais representaria uma ameaça à integridade, segurança e saúde da população. No entanto, a concessionária não apresentou pro-

63. A empresa realizava exploração minerária sob o argumento do fornecimento de material de construção na região de Foz de Iguaçu.

vas ou dados concretos que sustentassem essas alegações, nem demonstrou o risco de dano grave ou irreparável, necessário para conceder o efeito suspensivo. Desse modo, a decisão destacou que a suspensão de liminar em ações contra o Poder Público só é cabível quando há manifesto interesse público ou flagrante ilegitimidade, para evitar lesão grave à ordem, saúde, segurança ou economia públicas, conforme o art. 4º da Lei n. 8.347/1992. Como a concessionária não conseguiu comprovar tais lesões, a decisão impugnada foi mantida em todos os seus termos. Entretanto, é importante pontuar que, embora tal decisão tenha sido favorável à proteção socioambiental, ela se embasa no fato de a empresa interessada não ter juntado documentação referente à sua essencialidade.

Suspensão de Segurança 2796 PA: Na lide envolvendo o projeto Onça Puma/PA, houve debate processual sobre cabimento de pedido de suspensão de segurança, em que o MPF visava sustar liminar que reestabeleceu atividades anteriormente suspensas do empreendimento. O STJ acatou o pleito do MPF, considerando que "a paralisação das atividades de mineração foi justificada pelo relator nos "nefastos reflexos decorrentes dos impactos etno-ambientais do aludido empreendimento" (fl. 76)" e, ainda, fixando a preservação do meio ambiente e da saúde como razões de interesse público. (SS 2796 PA 2015/0236146-0)

EDcl na SLS 2134 BA 2016/0073167-0: neste caso, as mineradoras Mineração Canaã Ltda. e Mineração Água Branca Ltda. utilizaram-se do mecanismo alegando que a paralisação de suas atividades extrativas de água mineral ofenderia a economia pública, haja vista os tributos e empregos que eram gerados. Foi decidido que, ao contrário disso, o interesse público estava melhor resguardado ao prestigiar "os princípios da prevenção e da precaução na proteção ao meio ambiente diante das atividades, aparentemente, contrárias às políticas públicas, bem como à saúde pública".

SLS 2274 MG 2017: neste pedido de suspensão de segurança, compreendeu-se que a pretensão da mineradora de manter rota de escoamento de minérios em dissonância com o estabelecido no PRAD (Plano de Recuperação de Área Degradada) não consubstanciava matéria de interesse público, mas seu inverso. O Tribunal atestou que "a observância da rota inicialmente determinada no PRAD não determinará a paralisação das atividades, mas o seu retardamento com repercussão na sua lucratividade, conforme a própria requerente noticia na petição inicial. Dessa forma, não prosperam as alegações de grave ofensa à ordem ou à economia pública" (SLS 2274 MG 2017/0131787-0), distinguindo-se corretamente as razões de ordem pública e privada. No que tange à categoria interesse público per si, informou o julgado que:

> Além disso, eventual o interesse público envolvido na questão, salvo melhor juízo, estará mais bem resguardado com o integral cumprimento do PRAD, aí incluídas as condicionantes referentes à rota preestabelecida para o escoamento do fino de minério, até o julgamento final da ação civil pública movida pelo Ministério Público Estadual em desfavor das empresas EMPABRA e Phoenix. Nesse ponto, vale destacar o potencial risco de dano inverso no deferimento do pedido suspensivo dos efeitos do aresto impugnado, materializado nas inúmeras manifestações da comunidade contrárias à utilização da atual rota de escoamento. (...)Por fim, é cediço que o incidente suspensivo, por sua estreiteza, é vocacionado a tutelar tão somente a ordem, a economia, a segurança e a saúde públicas, não podendo ser analisado como se fosse sucedâneo recursal, para revisar os fundamentos jurídicos adotados pelo decisum que se busca suspender os efeitos. (SLS 2274 MG 2017/0131787-0)

Em síntese, constitui em relevante estratégia processual das mineradoras utilizarem os pedidos de suspensão de segurança, instrumentos típicos de órgãos estatais, para sustar

decisões liminares que determinavam suspensão ou paralisação de suas atividades, valendo-se da defesa da "economia pública" como sinônimo da economia mineral. Na jurisprudência, a ambivalência de posições revelou uma naturalização dos pressupostos da ordem e economia pública, ainda quando os valores ambientais foram descritos como de maior importância para o interesse público.

5.5. A proteção às unidades de conservação e ao patrimônio cultural

A seguir, apresentamos casos em que a proteção de unidades de conservação instituídas e/ou de relevante patrimônio cultural foi descrita como razão de interesse público suficiente para motivar julgamentos contrapostos às pretensões da atividade minerária. Há importante ocorrência da utilização da categoria "interesse público" para concretização da defesa do marco normativo de proteção ambiental instituído. No entanto, o interesse público na tutela ambiental prevaleceu quando existiam instrumentos jurídicos formalizados sendo violados, a exemplo de unidades de conservação, parques ou ausência de licenças ambientais necessárias.

Vícios procedimentais, como ausência de estudos técnicos ou licenças concedidas, e existência de unidades de conservação ou áreas tombadas foram os principais argumentos que inseriram a noção de interesse público de forma mais direta na gramática de proteção ambiental. Tal constatação, apesar de permitir aplicação dos instrumentos jurídicos ambientais, revela dois limites: o primeiro diz respeito à facilidade em que se permite o suprimento dos vícios de procedimento ou a concessão administrativa de licenças ambientais posteriormente à instalação mineral; o segundo, por sua vez, diz respeito ao perigo de se associar densidade de proteção ao ambiente com a necessidade de formalizar áreas de especial proteção ou unidades de conservação.

Em alguns casos, no entanto, enfrentou-se o conflito de interesses dos casos e discutiu-se o teor da noção de interesse público, implicando no dever de que as mineradoras comprovassem os benefícios que alegam promover para a coletividade. Também merece destaque que há uma valorização dos procedimentos de concessão e licença para consecução do interesse público na mineração e responsabilização por danos decorrentes de situação irregular.

Passamos a relatar os principais achados na jurisprudência.

I) Prevalência da proteção de unidade de conservação e do patrimônio arqueológico para suspensão de atividade minerária:

No âmbito do STJ, foi decidido conflito entre a empresa mineradora Mineradora Santa Vitória do Palmar Ltda, que teve sua atividade suspensa administrativamente por impactos provocados à existência de unidade de conservação local e seu potencial interesse arqueológico. A empresa arguiu ausência de contraditório no ato de suspensão administrativa do direito de minerar e que isto violaria o Código de Mineração, em seus artigos 57 e 87, ao vedarem a sustação de lavra e mineração. O relator do caso, cuja posição foi seguida pela maioria do Tribunal, compreendeu que o interesse público no caso concreto estaria alinhado à proteção ambiental, não sendo possível que norma contida no Código de Mineração pudesse prevalecer sobre a Constituição Federal. Alegou, ainda, que o Código de Mineração existe para tutelar o interesse público e não o particular, nos termos abaixo:

> *3. O Tribunal de origem decidiu, com base no caso concreto, que a atividade mineradora em questão é potencialmente lesiva e representa ameaças de danos ao meio-ambiente, razão porque se impõe sua paralisação, tendo em vista o interesse público na existência de um ambiente sustentável à dignidade humana das presentes e futuras gerações.*

4. Não há como acolher pretensão da agravante de fazer prevalecer norma específica de um decreto de 1967 sobre entendimento calcado na Constituição Federal de 1988, na Lei de Crimes Ambientais, de Política Nacional do Meio Ambiente, e legislação pertinente, objetivando, com absoluta prioridade, a preservação ambiental. 5. Ademais, imprescindível ressaltar que o referido decreto foi editado exatamente para fazer prevalecer o interesse público na atividade mineradora, e não o de particulares, especialmente se em prejuízo ao meio-ambiente. (grifo nosso) (AgRg no REsp 1238089 RS 2011/0036074-5)

Nesse tema, de conflito entre mineração e proteção de patrimônio cultural e ambiental, destacamos o caso de Serra do Curral. O município de Belo Horizonte, no exercício da autotutela administrativa, anulou ato de autorização de expansão minerária na Serra do Curral.Por meio da suspensão de segurança 5616, a Mineração Gute Sicht Ltda pretendeu invalidar o ato da Prefeitura, entretanto, foi proferida decisão judicial reconhecendo a validade do ato com base no interesse público. Ao julgar os embargos declaratórios oferecidos na suspensão de segurança, o STF reconheceu a preponderância da proteção do patrimônio cultural e ambiental (arts. 216, §1º e art. 225, caput, § 1º, IV, da CF) presente na Serra do Curral, que foi submetido a prévio acautelamento provisório, frente aos riscos e potenciais danos irreparáveis ao meio ambiente representados pela atividade minerária pretendida pela Mineração Gute Sicht Ltda.

Merece destaque ainda o julgado no pedido de Suspensão de Segurança nº 3444 - MG (2023/0103252-0), em que se pleiteou a continuidade de atividades de extração mineral em uma área tombada[64] e sem o devido licenciamento ambiental. O Superior Tribunal de Justiça analisou duas peculiaridades principais: a prática de atividades extrativistas em área protegida e a necessidade de proteção ambiental e do patrimônio imaterial, nos seguintes termos:

Diante dessas considerações, no caso em foco tudo convence que devem ser consideradas duas peculiaridades: i.) prática de atividades extrativistas minerais, alegadamente, em área tombada e sem o devido licenciamento ambiental; ii.) proteção ao meio ambiente e ao patrimônio imaterial. [...] À vista desse arcabouço constitucional, é forçoso concluir que a continuidade de atividades de extração mineral, sem as devidas autorizações, licenciamentos, estudos de impactos ambientais, bem como medidas para coibir e reparar a natural degradação dela decorrente, traz risco de dano grave à ordem pública, assim compreendida a necessária proteção ao meio ambiente e ao patrimônio imaterial tombado. [...] Deveras, é fundamental que as mineradoras adotem práticas sustentáveis e responsáveis, minimizando toda sorte de consequências e impactos decorrentes do extrativismo, de modo a compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente, do equilíbrio ecológico e, no caso, com a proteção do patrimônio imaterial tombado. (STJ - SS: 3444, Relator: MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, Data de Publicação: 02/05/2023)

Nesse sentido, concluiu-se que a continuidade da extração mineral sem as devidas autorizações e medidas ambientais representa um risco grave à ordem pública, à proteção ambiental e ao patrimônio tombado, argumentando sobre a importância de práticas mineradoras sustentáveis e responsáveis para equilibrar o desenvolvi-

64. Uma área tombada, no contexto do direito ambiental brasileiro, é um bem ou espaço protegido por seu valor histórico, cultural, paisagístico, arqueológico, ambiental ou ecológico, cuja preservação é considerada de interesse público. O tombamento é um ato administrativo realizado por órgãos competentes, como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), no âmbito federal, ou por órgãos estaduais e municipais. Após o tombamento, o uso e a ocupação da área são submetidos a restrições legais para evitar a sua descaracterização ou degradação, assegurando a conservação do bem para as gerações presentes e futuras. Esse instrumento encontra respaldo constitucional e é considerado uma importante ferramenta na proteção de ecossistemas e de patrimônios ambientais e culturais (Milarés, 2009).

mento econômico com a preservação ambiental e cultural.

II) Prevalência da proteção de parque ambiental:

Parque da Serra do Tiririca: No Recurso Especial nº 1.555.131-RJ (2013/0355942-1), julgado no âmbito do STJ, a lide envolveu a atividade de exploração mineral de maciço rochoso realizada pela empresa de mineração Inoã Ltda. em uma área declarada como parque e proteção ambiental pela Lei Estadual 5.079/2007, de Janeiro, que instituiu o Parque da Serra do Tiririca no Rio de Janeiro. Estudos técnicos indicaram que essa atividade era potencialmente nociva ao meio ambiente. Nesse sentido, o acórdão destacou que toda atividade com potencial dano ambiental deve ser licenciada e negou provimento ao pleito da mineradora, mantendo a decisão que visava proteger o meio ambiente e a saúde pública, usando como fundamentos, ainda que brevemente, os princípios da prevenção e da precaução, conforme se visualiza:

> *Toda atividade potencialmente danosa ao meio ambiente necessita de licenciamento ambiental, podendo a licença ser negada ou não renovada caso haja receio de risco ao ambiente ou à saúde das pessoas. Aplica-se na hipótese sub judice o princípio da prevenção e o princípio da precaução, pois a Administração, titular do dever de evitar danos individuais e coletivos, encontra-se na obrigação inafastável de impedi-los.*

Antes de subir ao Superior Tribunal de Justiça, o mesmo caso também foi julgado no âmbito do TRF-2, que determinou a suspensão de expedição de novas licenças ambientais para extração de gnaisse por reconhecer seu caráter nocivo ao ambiente e a incompatibilidade entre atividade minerária e proteção ambiental do Parque Estadual, área de Mata Atlântica[65].

Parque estadual Santa Clara: Na apelação cível 5021806-47.2016.4.04.7000 PR 5021806-47.2016.4.04.7000, referente a uma decisão de desbloqueio minerário pelo DNPM de extração de água mineral em unidade de proteção integral (Parque Estadual Santa Clara), o TRF-4 reconheceu a validade de bloqueio feito pelo DNPM, com base no art. 42, tendo em vista a incompatibilidade da mineração com a função das unidades de proteção integral. Para o orgão julgador, O caráter presumido do impacto da atividade mineral é reiterado pelo art.225,§ 2º, da CF[66],que prevê para o minerador a obrigação específica de recuperar a área degradada. Assim, o julgado arguiu que:

> *A modalidade de unidade de conservação em tela é "parque estadual", o que equivale a "parque nacional", previsto na Lei nº 9.985/2000 (art. 11, § 4º), unidade de proteção integral.[...] ao contrário do que o impetrante sustenta na inicial, a lei do SNUC não trouxe nenhuma exceção de exploração que não a de uso indireto em um parque. Assim, o manejo de um parque nacional ou estadual deve ter em vista principalmente a preservação dos ecossistemas naturais, a pesquisa científica, a educação e recreação e o turismo.* ***A mineração é atividade essencial ao desenvolvimento, mas deve sempre se pautar pela preservação ambiental.*** *O art. 170, VI, da Constituição Federal dispõe que a ordem econômica deve observar a "defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação".*

65. Nos termos do julgado: "Não há direito adquirido em matéria ambiental e, uma vez identificado o caráter nocivo da atividade de extração de gnaisse, incompatível com a proteção ambiental aplicada ao Parque Estadual da Serra da Tiririca, deve ser obstada a expedição de novas licenças ambientais, não socorrendo à parte interessada o argumento de que a lavra teria se iniciado antes da criação da referida Unidade de Conservação. 3- Recurso de apelação desprovido." (Apelação 2048923019994025102, TRF-2)

66. § 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei." (Art.225, §2º,Constituição Federal de 1988).

Por esta razão, sua limitação ou até mesmo proibição em espaços territoriais ambientalmente protegidos é medida razoável e fundada em lei.
Não procede, ademais, a alegação do impetrante de que a proteção ambiental em uma unidade de conservação é das riquezas naturais encontradas na superfície terrestre , pois o art. 24 da Lei do SNUC dispõe que "o subsolo e o espaço aéreo, sempre que influírem na estabilidade do ecossistema, integram os limites das unidades de conservação". Destarte, o indeferimento do pedido é medida que se impõe. [...]
Considerando a incompatibilidade da mineração com as características das unidades de Proteção Integral, os requerimentos de títulos minerários deverão ser indeferidos, com fundamento no artigo 42 de Mineração, combinado com o artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.985/00. *Tais indeferimentos devem se dar tanto em relação às unidades criadas anteriormente à protocolização da solicitação do minerador à ANM (antigo DNPM), quanto àquelas criadas posteriormente. (grifo nosso)*

5.6. O interesse público na proteção da Mata Atlântica frente a interesses minerários

Muitos julgados, encontrados sobretudo no STJ e TRFs, versam sobre práticas ilegais de atividade minerária e supressão de vegetação em áreas de preservação permanente e da Mata Atlântica, sem terem enquadramento nas situações excepcionais estabelecidas pelo Código Florestal e nos artigos 4º e 21 da Lei 11428/2006, que regula o bioma da Mata Atlântica. Muitas das atividades minerárias em situação ilegal referem-se à extração de areia, argila, saibro e cascalho, excluídas da característica de utilidade pública atribuída à mineração pelo Código Florestal (art. 3º, VIII, "b", da Lei n. 12.651/12), o qual se dá uma interpretação taxativa. Demonstra-se o manuseio do argumento mineral enquanto atividade de utilidade pública sendo superado pela instituição de normas ambientais específicas que protegem o bioma.

No julgamento do recurso especial nº 1.645.577, o STJ reconheceu a nulidade de licença concedida por municipalidade para autorizar supressão de vegetação no bioma para atividade de extração de saibro e sem apresentação de EIA/RIMA. Afirmou que a supressão da vegetação para uso alternativo do solo (a exemplo da mineração) deve ser precedida de licenciamento perante o órgão estadual competente e que, regra geral, os municípios não têm atribuição legal para licenciar a supressão de vegetação:

Extrai-se da sentença que a área objeto das licenças ambientais discutidas nos autos possui vegetação secundária em estágio avançado de regeneração. Assim, para que fosse possível a concessão de licença para supressão da vegetação, necessário que a empresa recorrente se enquadrasse nas hipóteses taxativas do art. 21 da Lei 11.428/2006, o que não se verifica no caso dos autos. Assim, conforme o art. 21 da Lei 11.428/2006, o corte, a exploração e a supressão da vegetação secundária, em estágio avançado de regeneração, somente são permitidos "em caráter excepcional, quando necessários à execução de obras, atividades ou projetos de utilidade pública, pesquisa científica e práticas preservacionistas"; ou nos perímetros urbanos, para fins de loteamento ou edificação, com a respectiva autorização do órgão estadual competente. Consoante o art. 3º da Lei 11.428/2006, o conceito de utilidade pública envolve as "atividades de segurança nacional e proteção sanitária" e "as obras essenciais de infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados". Por sua vez, o Código Florestal, que estabelece normas relativas à proteção de vegetação nativa, bem como as obras e atividades consideradas de utilidade pública e de interesse social, excluiu a extração de areia, argila, saibro e cascalho das atividades de utilidade pública, classificando-as como de interesse social – art. 3º, VIII, "b" e IX, "f" . Excepcionalmente,

a Lei 11.428/2006 permite a supressão de vegetação secundária em estágio avançado e médio de regeneração para fins de atividades minerárias. Nada obstante, embora a atividade minerária se enquadre no conceito de utilidade pública, como estampado no art. 3º, VIII, "b", da Lei n. 12.651/12, a extração de areia, argila, saibro e cascalho foi expressamente excluída dessa definição.

Portanto, nas áreas de mata atlântica, não cabe ao Judiciário ampliar as exceções à vedação de desmatamento, sob pena de fragilizar o sistema de proteção ambiental delineado legalmente. A ser diferente, abrir-se-ia perigoso precedente no âmbito de um sistema legal de administração ambientalmente vinculada, um novo regime que, pela porta dos fundos, acaba por virar discricionário, dependente de juízo casuístico de conveniência e oportunidade do administrador, caso a caso. Dessa feita, o Município não tem competência para autorizar o corte de vegetação em área do Bioma da Mata Atlântica. Tampouco os estados podem conceder Licença Ambiental de Operação (LAO) sem a apresentação do EIA/RIMA. Ao lume do exposto, dá-se provimento ao Recurso Especial. (REsp nº 1.645.577, STJ)

Apesar da adequação da jurisprudência ao enquadramento da mineração como utilidade pública, pressuposto não questionado na discussão do caso, privilegiou-se a proteção do bioma em concreto, a partir das proibições de extração mineral.

Também no julgamento da apelação em sede da ação civil pública 5001808-32.2013.4.04.7216 (SC), a 4ª turma do TRF-4 determinou a cessação das atividades de extração de areia nas Dunas de Imbituba/SC, considerada área de preservação permanente, e a recuperação da área degradada pela empresa ré, por meio da implementação de Plano de Recuperação de Área Degradada-PRAD. Na decisão, o órgão julgador aduz que "a atividade de extração de areia é de interesse social e não de utilidade pública (Resolução 369/2006, Código Florestal 2012)" e "a intervenção e supressão de vegetação em área de preservação permanente, em se tratando de dunas, somente poderá ocorrer em casos de utilidade pública (Código Florestal 2012, artigo 8º parágrafo único)" e que, "em se tratando de dunas providas originalmente de vegetação, sequer há possibilidade de intervenção para fins de utilidade pública, sendo possível para fins de atividades e empreendimentos turísticos sustentáveis (Resolução 341/2002)".

Diante do perigo de exaurimento das dunas, determinou a prevalência do direito ao meio ambiente e à preservação para as gerações futuras, rechaçando a tese de que a extração de areia teria caráter sustentável e que sua paralisação acarretaria prejuízo a toda coletividade:

Assim concluo, atento à ponderação aplicada aos valores envolvidos para análise: de um lado a pretensão à continuidade da atividade minerária no local, fincada em caráter social e de valia para a economia e, de outro, o direito a um meio ambiente equilibrado, com a prevenção e precaução de danos, tenho por fazer prevalecer o segundo, máxime considerando que as dunas livres da Ribanceira já se sacrificaram o suficiente para o interesse social.

Rechaça-se a tese de que a atividade desempenhada é de caráter sustentável e que sua paralisação acarretará prejuízo a toda coletividade. A alegação não se sobrepõe ao direito também coletivo de proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, menos ainda, haverá esse de ceder espaço à exploração para fins econômicos e privados. Ademais, conquanto se alegue eventual inexistência de alternativa técnica e locacional, a mesma não se evidencia, à luz da legislação de regência, como fundamento a afastar o óbice existente para a intervenção nas dunas, sejam elas desprovidas ou não originalmente de vegetação, na medida em que para tanto, faz-se necessário tratar-se de atividade para fins de utilidade pública. E, ainda, cumpre referir que o atual Código Florestal mantém a excepcionalidade de intervenção nas dunas às hipóteses de utilidade pública, situação que não se apresenta nos autos.

Procede, portanto, o recurso do ICMBIO e a ação para que a atividade minerária de areia no local objeto da presente ACP seja imediatamente interrompida, patente a sua vedação. (ACP 5001808-32.2013.4.04.7216, TRF-4)

A seguir, listamos, de modo mais sintético, casos semelhantes:

Apelação cível 0001811-90.2006.4.03.6102: o TRF3 reconheceu a validade de auto de infração aplicado pelo Ibama a empresa que exercia atividade de extração de argila em área de APP, na várzea do rio Tamanduá[67], sem estar caracterizada como de utilidade pública ou interesse social ou de baixo impacto ambiental. Decidiu que a existência de licença nos órgãos estaduais para exercer atividade de mineração não autorizava a exploração indiscriminada do solo sem observar as normas que estabelecem o mínimo cuidado com a área de preservação permanente (APP).

Apelação cível AC 5012379-39.2015.4.04.7201 SC: o TRF-4 anulou autorização de corte de árvore e licença prévia para atividade de envase e a balneabilidade de água mineral concedida sem realização de estudo de impacto ambiental, haja vista sua localização em área de proteção dos mananciais e preservação cultural e paisagística, fazendo incidir, no mínimo, três esferas de proteção: uma decorrente de sua inserção no bioma Mata Atlântica, outra em razão de parte dela se encontrar em área de preservação permanente e a última em decorrência de pertencer à área de proteção dos mananciais e preservação cultural e paisagística (APMC1), sem prejuízo de se tratar de área no entorno de unidade de conservação (APA). Reconhece que "a atividade de envase e a balneabilidade de água mineral, feita por um titular de uma concessão de lavra, por si só, não é legalmente de utilidade pública", que, em tese, tornaria lícita a autorização para supressão da vegetação em estágio médio e avançado de regeneração de Mata Atlântica.

Apelação cível 5001724-90.2010.4.04.7004 PR: a 3ª turma do TRF-4 reformou decisão de juiz a quo que deixou de condenar empresa mineradora ao pagamento de indenização por extração de areia às margens do Rio Paraná sem a licença dos órgãos ambientais competentes porque entendeu ser esta atividade de interesse social, sendo admissível a ocorrência de danos ambientais dentro dos limites legais e mediante ações de compensação, reportando-se às excepcionalidades tratadas pelo art. 3º do Código Florestal. Tal decisão foi reformada pelo tribunal com o seguinte argumento:

> *É certo que a lei autoriza a exploração de área de preservação permanente. Essa exploração, todavia, deve ser pautada pela excepcionalidade da atividade, ou seja, de regra, não se admite intervenções em área de preservação permanente, obviamente para se cumprir o propósito da proteção especial conferida a essas áreas. A exploração é excepcional e como tal deve se dar nos estritos limites legais. Disso resulta que se a lei autoriza a intervenção em área de preservação permanente, deve ser realizada nos exatos termos da autorização legislativa. Assim, pelo que se vê, a lei autoriza a pesquisa e a extração, essa é a dicção legal. Não há autorização para depósito. Não se autoriza o depósito desses materiais em área de preservação permanente, até mesmo porque o depósito de grandes quantidades dos materiais objeto da extração impedem o surgimento e crescimento da vegetação necessária nas margens dos rios. [...]*
>
> *Insisto: foram trinta anos de depósitos de areia em área de preservação permanente. Note-se que os depósitos eram realizados a menos de cem metros das margens do Rio Paraná. A reparação dos danos ambientais*

67. O Rio Tamanduá, localizado no estado do Paraná, nasce no município de Santa Terezinha de Itaipu e deságua no Rio Iguaçu, no município de Foz do Iguaçu, possuindo 32.700 metros de extensão e largura variando de 1,0 a 12,0 metros, sendo utilizado de forma a contemplar os usos múltiplos da bacia, destacando-se a agricultura, pecuária, aquicultura, abastecimento humano, lazer, etc (Calegari et al., 2013, p. 75).

causados tem de ser integral, deve portanto abarcar não só a reparação in natura, mas também o pagamento de indenização. Observe-se que reparação integral compreende além da reparação in natura, o retorno ao status quo ante, também o pagamento de indenização em dinheiro, não só em razão dos danos, mas também por conta da aplicação do princípio do poluidor-pagador. A ideia é reverter à comunidade todos os benefícios econômicos com a apropriação individual e privativa de recursos ambientais sem a devida licença do órgão ambiental, ou seja, a indenização mostra-se cabível para ressarcir os efeitos decorrentes da degradação, como a privação do meio ambiente hígido e equilibrado. (Apelação cível 5001724-90.2010.4.04.7004 PR, TRF-4)

Apelação em Mandado de Segurança 2002.70.01.022597-2, o TRF-4 reconheceu a legitimidade de autuação fiscal do Ibama impondo penalidade à mineradora por depósito de areia em área de preservação permanente, afastando as alegações da ré em torno do caráter de utilidade pública e interesse social da atividade minerária.

A impetrante efetivamente formulou pedido de licença próprio. Porém, fora do prazo legal. Mesmo assim, chegou a ser apreciado pelo órgão estadual responsável (IAP) que sugeriu a busca por outra área para o exercício de suas atividades, eis que se encontrava em área de preservação permanente do Rio Paraná, em área urbana e dentro de uma Unidade de Conservação (Área de Proteção Ambiental de Icaraíma), e no entorno do Parque Nacional de Ilha Grande, de maneira que o licenciamento seria inviável nos moldes tencionados. (MS 2002.70.01.022597-2, TRF-4)

Apelação cível AC 50057382620154047204: o TRF-4 reconheceu a obrigatoriedade do licenciamento ambiental e do EIA-Rima no caso de atividades mineradoras que envolvam impacto ou supressão de vegetação em área de Mata Atlântica. Entendeu pelo cabimento do controle judicial no caso de autorizações administrativas que atentam contra o interesse público.

A concessão de licença para supressão da vegetação secundária de estágio avançado do Bioma Mata Atlântica, para fins de instalação de atividade de mineração, torna imprescindível o licenciamento ambiental, condicionado à apresentação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA pelo empreendedor, consoante art. 32, I , da Lei nº 11.428 /06 (Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências). [...] Inexiste direito adquirido de poluir. A prevenção do dano ambiental deve ser privilegiada, por isso não há direito adquirido à manutenção de situação que gere prejuízo ao meio ambiente. (AC 50057382620154047204, TRF-4)

Apelação cível 0020479-13.2009.4.03.6100 SP: em sede de mandado de segurança: neste caso, o TRF-3 indeferiu pedido para tornar sem efeito ato de revogação do secretário de meio ambiente de alvará de pesquisa minerária, fundamentando-se no interesse público presente na proteção de área de preservação permanente, em bioma de mata atlântica, representada pelo Parque estadual do Alto do Ribeira, que não admite qualquer tipo de exploração:

Da mesma forma, não há que se falar que a pesquisa pretendida atende ao interesse público o que permitiria a concessão do Alvará de Pesquisa, com fundamento no artigo 4º do Código Florestal (Lei nº 4.771 /65), pois, como demonstrado nos autos, trata-se de área de preservação permanente. Nesse sentido, as Áreas de Preservação Permanente, conforme determina a Constituição e o Código Florestal, são espaços de proteção impositiva e integral, que não admitem qualquer tipo de exploração. Em outros termos, são áreas destinadas, unicamente, à proteção do meio ambiente. A delimitação do uso de tais terrenos pelo legislador objetivou, portanto, evitar a ocorrência de desequilíbrio irreparável ao ecossistema, mediante proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade, da fauna e da flora. No caso, o Parque Estadual do Alto do Ribeira está inserido na Zona Núcleo da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, que foi reconhecida pela UNESCO em 1991 e declarada Patrimônio

Natural da Humanidade em 2000, sendo, portanto, considerado área de preservação permanente. Direito líquido e certo não demonstrado Apelação não provida. (Apelação cível 0020479-13.2009.4.03.6100 SP, TRF-3)

Apelação cível 18119020064036102 SP: por fim, neste caso o TRF-3 reafirmou entendimento de que concessão de lavra não se confunde com autorização de supressão em APP e que seria imprescindível a autorização concedida pelo órgão federal na esfera ambiental. Ou seja, somente o IBAMA poderia manifestar-se cabalmente sobre a supressão, nos casos de utilidade pública e interesse social, reconhecendo situação de irregularidade de empresa.

Box 10

O Caso de Anitápolis: a defesa da Mata Atlântica e a luta por Territórios Livres de Mineração

O caso de Anitápolis (SC) insere-se em um contexto de lutas por territórios livres de mineração. Trata-se de conflito envolvendo a mineradora norueguesa Yara e a multinacional Bunge, responsáveis pelo projeto do Complexo de Fabricação de Superfosfato Simples, cuja instalação foi embargada por força de decisão da Justiça Federal movida por Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público Federal e, posteriormente, proibida por força de lei estadual nº 17.895/2020. A articulação de enfrentamento ao projeto costurou alianças e, disparando denúncias por e-mail, traduziu para inglês e alemão os riscos ambientais que recairiam sobre o município de Anitápolis (SC), compartilhando comparações entre matérias divulgadas pela empresa e a realidade dos possíveis impactos. Por exemplo, ao anunciar que o BNDES investiria nas necessárias ações de enfrentamento ao desmatamento na Amazônia com recursos doados pela Noruega, os ativistas repercutiam que, ao mesmo tempo, o país abrigava uma das sócias responsáveis pelo projeto de destruição de Anitápolis (SC). Foi importante no caso, também, o aporte técnico-científico para a produção de informações confiáveis sobre os impactos da fosfateira à saúde da população, elaborando pareceres técnicos que subsidiaram as ações movidas pelo Ministério Público Federal.

Um dos pareceres apontou que os processos químicos do empreendimento poderiam gerar danos à saúde, decorrentes da estocagem de grandes volumes de ácido sulfúrico; também apontou para riscos de incêndio e ausência de dados sobre os recursos de enfrentamento a estes eventos; alertou sobre o consumo intensivo de enxofre e os riscos socioambientais; identificou a ausência de descrição sobre quantidade total de uso de soda cáustica, transporte e armazenamento; e ainda verificou a ausência de dados sobre consumo e estocagem da amônia, além de outros riscos ambientais verificados com as estruturas de transporte e construção de barragens para atender ao empreendimento (HESS, Parecer Técnico nº 1/2009).

Uma vez que a ação judicial estava em curso, identificamos julgado no Agravo de instrumento 041351 SC 2009.04.00.041351-6, em que a 3ª turma do TRF-4 suspendeu licença prévia concedida ao Projeto Anitápolis, de exploração de fosfato, em sítio caracterizado pela existência abundante de Mata Atlântica. Na decisão, o TRF-4 apontou diversas irregularidades quanto ao licenciamento ambiental, destacando-se uma análise detalhada sobre a não caracterização do empreendimento como de utilidade pública e interesse social nos termos exigidos pela lei de proteção à mata atlântica para autorizar supressão. No cotejo de interesses, a decisão entende que atividade econômica privada não pode sobrepor-se aos interesses ecológicos:

Não obstante o minério ser bem de propriedade da União (art. 20, IX, CF), e, em tese, ter participação no resultado da exploração desses recursos minerais, o que se verifica, na prática, é que os lucros são destinados aos poluentes e os prejuízos (ambientais) destinados a toda a coletividade (atual e futura). Mais do que justificada, portanto, a aplicação do princípio da precaução. **Vale realçar, no caso concreto (quando está em questão a discussão de direitos de terceira dimensão, como o meio ambiente), que a alegação de criação de empregos e geração de receitas, a título de proteção a "interesses públicos", não pode sobrepujar, de antemão, a defesa dos interesses difusos".** [...]

A FATMA sustenta que "a legislação prevê a possibilidade de supressão desta vegetação vez que trata-se de mineração, atividade de interesse público, conforme Resolução CONAMA 396/2006 e Lei Federal n. 11.428/2006. **Equivoca-se a FATMA quando refere que a atividade minerária é classificada como de utilidade pública, posto que a lei é restrita e não contempla essa hipótese (mineração como utilidade pública) para admitir a supressão de Mata Atlântica. Para os efeitos da Lei 11.428/2006, são de utilidade pública apenas os casos enumerados no seu art. 3º, VII, a e b, não mais remetendo para Resolução do CONAMA a delegação para previsão de outros casos, como exposto no Código Florestal.** [...]

Contudo, a par de excluir a atividade minerária do conceito de utilidade pública para efeitos de supressão de Mata Atlântica, a Lei 11.428/2006, no art.32, excepciona a hipótese de supressão, quando for vegetação secundária, para a atividade minerária. [...] De todo modo, submete-a, como condição de sua viabilidade, a estudo de licenciamento ambiental.

Ante o exposto, DEFIRO EM PARTE A LIMINAR para suspender os efeitos da Licença Ambiental Prévia n. 051/2009 e impedir a instalação do Complexo de Fabricação de Superfosfato Simples no Município de Anitápolis/SC; conseqüentemente, determinar à FATMA que se abstenha de expedir a Autorização de Corte e às empresas rés de qualquer ato tendente à supressão de vegetação ou início das obras, até decisão final nesta ação.[13]

Ou seja, pela lógica da Lei nº 11.428/06, a atividade minerária não se enquadra nos conceitos de "utilidade pública" ou "interesse social", pois não haveria sentido da lei dela se ocupar em artigo específico. Além disso, está correta a interpretação que não permite a extensão de regra específica da atividade minerária para a indústria que lhe é correlata. Com efeito, se é certo que os locais das jazidas são ofertados pela Natureza, não estando ao arbítrio do homem impor a localização da atividade de extração, não é menos certo que o local de seu beneficiamento deve ser aquele que produza o menor impacto ambiental. [...] **E, neste aspecto, malgrado o esforço da agravante em caracterizar sua atividade como de utilidade pública, isto somente é possível mediante interpretação extremamente elástica do termo, em descompasso com a legislação regente da matéria. A utilidade pública há que ser direta, imediata e nos termos previstos na lei. Não pode ela ser referida a uma utilidade pública mediata, fundada no Decreto-lei nº 227/67, de modo a ensejar a autorização para exploração mineral. Da mesma forma, não procede a tentativa da agravante em servir-se do Decreto-lei nº 3.365/41, que regula os processos de desapropriação, para invocar uma utilidade pública para seu empreendimento privado. O Direito Ambiental exige do aplicador que lhe dispense a interpretação que for mais eficaz na defesa do meio ambiente. Assim, mostra-se equivocada a tentativa de elastecer os conceitos de utilidade pública, reduzindo a eficácia protetiva dispensada pela lei que regula o uso do Bioma Mata Atlântica, objeto de especial proteção Constitucional.** (Agravo de instrumento 041351 SC 2009.04.00.041351-6) (grifo nosso)

No caso supracitado, o julgador redirecionou a recorrente pretensão empresarial de ter seus empreendimentos privados caracterizados como de utilidade pública, sem mesmo suportar ônus argumentativo que caracterize e demonstre tal condição nos casos concretos. Dito isto, o tribunal recusou a aplicação genérica da categoria UP, privilegiando a compreensão de que ela deve estar adstrita aos termos legais e compatível com as normas de proteção ambiental. Destacou a impossibilidade de invocar o decreto que regulamenta casos de desapropriação para conceder, de forma abstrata e apriorística, a natureza de utilidade pública a qualquer empreendimento minerário.

Revela-se, portanto, importante precedente jurisprudencial. Há que se destacar, no entanto, a excepcionalidade deste tipo de fundamentação nos julgados analisados. Sobretudo merece destaque que tais compreensões ainda não alcançam a disputa administrativa dos conflitos ambientais nas etapas de licenciamento ambiental, outro entrave para uma ecologização das categorias IPUPIN no direito brasileiro.

5.7. Proteção ambiental e o reconhecimento da legitimidade para imposição de normas mais restritivas à mineração por parte de entes municipais e estaduais

Dentre os resultados levantados nos julgamentos do STF, registramos alguns casos em que o interesse público na proteção ambiental foi analisado à luz de questionamentos judiciais feitos por mineradoras contra leis estaduais ou municipais que estipulavam normas mais restritivas ao setor que a legislação federal. Observamos que os referidos casos convergiram com o reconhecimento da existência de um federalismo ecológico cooperativo[68] no ordenamento jurídico que atribui aos estados e municípios competência para suplementar normas da União que visam ampliar proteção ambiental, não se admitindo a direção contrária, ou seja, promulgação de normas mais permissivas que as federais. Vejamos esses julgados:

I) No Agravo regimental no Recurso extraordinário 956.737, a 1ª turma do STF reconheceu a constitucionalidade das leis 2.459/1990, 158/1995 e 3.179/1995, do município de Criciúma, que criaram a área de proteção ambiental na sub-bacia do rio Sanguão e do rio dos Porcos e criaram áreas de restrição à mineração, com base na competência legislativa concorrente dos entes federados, cabendo aos Municípios suplementar, no que couber, a legislação federal e estadual, citando a repercussão geral decorrente da análise do Tema 145 pelo plenário do STF: "o município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal)" (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 8/5/2015).

68. O federalismo ecológico cooperativo é um modelo de gestão ambiental no qual as diferentes esferas de governo – União, estados, Distrito Federal e municípios – compartilham competências para a formulação, implementação e fiscalização de políticas ambientais. Esse modelo busca promover a integração e a colaboração entre os entes federativos, evitando conflitos de competência e assegurando a efetividade das normas ambientais. Está fundamentado no artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal de 1988, que determina a competência comum dos entes para a proteção do meio ambiente e a preservação de recursos naturais. Contudo, na prática, a aplicação desse modelo enfrenta desafios, como a sobreposição de ações e a falta de articulação entre as diferentes instâncias governamentais.

II) No julgamento da ADI 3355, o STF reconheceu a constitucionalidade de Lei estadual do Rio de Janeiro que determina obrigações das empresas de fibrio-cimentos para com a saúde dos trabalhadores, fundamentada no federalismo cooperativo e no princípio da proteção insuficiente aos direitos fundamentais. A noção de interesse público mobilizada associa atividade econômica, valorização do trabalho humano e defesa do meio ambiente como dimensões a serem integradas, reconhecendo insuficiência e omissão na norma federal que regula(va) a comercialização do amianto, fazendo exsurgir espaço para competência estadual.

III) Na ADI 6672, proposta contra a Lei do Estado de Roraima 1453/2021 que dispunha sobre licenciamento da atividade de lavra garimpeira, o STF reconhece a inconstitucionalidade da lei por simplificar regras gerais de licenciamento e invadir competência da União para editar normas de proteção ambiental. Sustenta que alegação de interesse regional não permite esvaziamento de procedimento previsto em legislação nacional voltado para proteção ambiental. No mesmo sentido, foi julgada inconstitucional a lei 14675/2009, do estado de Santa Catarina, que previa dispensa e simplificação de licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto.

IV) No julgamento de três ADIs ajuizadas contra leis estaduais que estabeleciam taxação de atividades fiscalizatórias relacionadas ao poder de polícia dos estados (ADI 4785/Minas Gerais; ADI 4787/Amapá; ADI 4786/Pará), o STF reafirmou que o Estado-membro possui competência administrativa fiscalizatória sobre recursos hídricos e minerais, nos termos do art. 23, IX, da Constituição da República, desde que informado pelo princípio da subsidiariedade própria do federalismo cooperativo brasileiro. Reconheceu, portanto, que o interesse nacional com base no qual devem ser explorados os recursos minerais deve se dar em prol do desenvolvimento econômico sustentável do país, para o qual as atividades de controle, monitoramento e fiscalização, passíveis de serem exercidas por todos os entes federados, são imprescindíveis. Entendeu que, no exercício de propriedade da União sobre as riquezas do solo, também incide a função social da propriedade, que deve ser compatível com o meio ambiente ecologicamente equilibrado.





6 Casos em que se discutiu o bloqueio administrativo de empreendimentos com base nas razões de interesse público prevista pelo art. 42 do Código Mineral e outros conflitos entre mineradoras e empreendimentos públicos e privados

O debate sobre IPUPIN encontra resguardo em dispositivos do Código de Mineração que são manejados no âmbito jurisprudencial. A prevalência do bem público ou de interesses que superem a utilidade da exploração, a juízo do governo, são critérios previstos no art.42 do Código de Mineração para indeferimento da portaria de lavra, conforme abordado na introdução deste texto.

Isto conduz a situações em que os projetos minerários entram em conflitos com outros empreendimentos econômicos de interesse das gestões governamentais. Consultando a jurisprudência do STJ, encontramos caso em que o DNPM pretendeu ter reconhecido o direito de negar pedido de alvará de pesquisa por razão de interesse público, mas o Judiciário firmou a tese de existência de direito adquirido de prioridade de exploração ao requerente titular de alvará de pesquisa. Vejamos trechos do debate no acórdão do tribunal de origem:

"(...) Por oportuno, observo que o DNPM, ao contestar o feito, nega o direito de prioridade do autor, ao entendimento de que a simples protocolização de requerimento de autorização de pesquisa não lhe garante direito adquirido em relação à área pretendida. Embora não se trate, efetivamente, de um direito adquirido, certo é que o direito de prioridade é assegurado pelo Regulamento do Código de Mineração (Decreto n. 62.934/68) (...) No caso, não se questiona a precedência do requerimento do autor, mas, sim, que o seu deferimento seria prejudicial ao bem público, encontrando suporte no art. 42 do Código de Mineração (...) O interesse público defendido pela Municipalidade, na espécie, seria a instalação de uma fábrica de bebidas (cerveja e refrigerante) que, segundo o mesmo parecerista, tem alto significado sócio-econômico, pela geração de inúmeros empregos diretos e indiretos, "o que é de grande importância para o desenvolvimento do município de Alagoinhas e sua área de influência". Efetivamente, visto sob este ângulo, o caso pode enquadrar-se no art. 42 do Código de Mineração, antes transcrito, como capaz de "comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Mas a solução, ao que entendo, não seria simplesmente indeferir o pedido do autor, eis que as próprias partes vislumbram a possibilidade de alteração do pedido, para adequação da área pretendida, como consta às fls. 14 e 128, in fine, e também no Memorial distribuído, no qual o autor-apelado admite que, se parte da área requerida pelo ora apelado estava dentro da Zona de Expansão Urbana, onde seria vedada a exploração pelo decreto municipal, bastava excluir essa porção, deferindo o pedido quanto ao restante, ao que não se opõe (fls. 184/185)". (grifo nosso) (AgRg nos EDcl no AREsp 467169 DF 2014/0016284-0)

O interesse público que motivava a recusa minerária tinha raiz no conflito com a área de expansão industrial do município, gerando controvérsia entre distintos projetos econômicos para a região. No caso, o Judiciário adotou postura mediadora, modulando os pedidos das partes para compatibilizar a mineração com a área de instalação industrial.

Na jurisprudência acessada, foi possível ainda identificar caso em que o DNPM indeferiu concessão de lavra de mineradora sem a licença de instalação ambiental por contrariar o interesse público, mobilizando, para tal, o art.42 do Código de Mineração:

Trata-se de mandado de segurança impetrado por SEPAMAR - Serraria Paranaense de Mármores Ltda em face de ato do Ministro de Estado de Minas e Energia, que, nos autos do processo DNPM nº 48413.820.510/1983, não conheceu do recurso administrativo por intempestividade (fl. 291). Sustenta a impetrante a ilegalidade do ato, sob os seguintes argumentos: a) a licença de instalação para a concessão da lavra não é prevista no Código de Mineração - Decreto-Lei nº 227/67; b) a Resolução Conama nº 9/90, que exige esse documento, afronta o princípio da legalidade, pois não encontra respaldo legal; e c) esse documento fora oportunamente juntado aos autos do processo administrativo, tendo sua validade expirada devido à morosidade do DNPM na conclusão do processo. (...) O Ministro de Estado Interino de Minas e Energia apresentou informações, aduzindo que: a) o ato de concessão de lavra é discricionário, devendo estar presente o interesse público; b) a licença exigida é pressuposto para a concessão da lavra, nos termos do art. 42 do Código de Mineração, art. 10 da Lei nº 6.938/81 e art. 17 do Decreto nº 99.274/90; c) que a Resolução Conama nº 9/90 é subsidiada pelo art. 8º, I, da Lei nº 6.938/81 e art. 7º, I, do Decreto nº 99.274/90; e d) a exigência não foi cumprida, não obstante a prorrogação de prazo (fls. 334/343). (MS 19131 DF 2012/0188942-8)

Neste caso havia conflito direto entre o respeito às normas ambientais e o empreendimento minerário, quando então o DNPM mobilizou o art. 42 como fundamento jurídico para indeferir a lavra. Registre-se que a argumentação da empresa se movia contra a própria validade das resoluções do Conama que disciplinam o licenciamento de extração mineral, pretendendo firmar entendimento de que a concessão de lavra poderia ser emitida sem a licença ambiental do empreendimento. O DNPM, por sua vez, argumentou pela discricionariedade da concessão de lavra

e sua subordinação ao interesse público. Ainda que tal argumento não tenha sido enfrentado diretamente no julgado, o mandado de segurança impetrado pela mineradora foi negado, pesando para o caso a intempestividade do recurso administrativo da mineradora e a ausência de prova pré-constituída do direito alegado.

Também houve indeferimento do pleito das mineradoras tanto no litígio contra obra da Petrobrás que pretendia desapropriar imóvel por utilidade pública para implantação do Gasoduto Japeri-REDUC; e ainda em outro caso no qual uma mineradora titular de alvará de pesquisa de água mineral estava em conflito com empresa de construção civil (MC 22678 RJ 2014/0108960-2, STJ, Publicado em 01/09/2017). Neste último exemplo, a mineradora recorreu de acórdão de origem que caracterizava a lide como conflito de ordem patrimonial entre empresas, alegando tratar-se de caso de interesse público com natureza ambiental, requerendo a suspensão de obras de construção civil até a realização de novo estudo ambiental que delimitasse os impactos sobre as águas minerais. O recurso da mineradora não foi provido, a construção civil foi judicialmente autorizada por ser correlata ao desenvolvimento econômico, bem como não foi considerada a existência de interesse público seja no mérito da causa, seja para fins de intervenção processual do Ministério Público.

Já no âmbito do TRF-4, encontramos registro da apelação cível 5021806-47.2016.4.04.7000, em sede de mandado de segurança, em que o tribunal não acolheu pleito de mineradora contra decisão de bloqueio minerário feita pela DNPM, com base no artigo 42, à extração de água mineral em área de parque estadual tendo em vista sua incompatibilidade com a função das unidades de proteção integral:

> *Considerando a incompatibilidade da mineração com as características das unidades de Proteção Integral, os requerimentos de títulos minerários deverão ser indeferidos, com fundamento no artigo 42 de Mineração, combinado com o artigo 7º, parágrafo 1º da Lei 9.985/00. Tais indeferimentos devem se dar tanto em relação às unidades criadas anteriormente à protocolização da solicitação do minerador à ANM (antigo DNPM), quanto àquelas criadas posteriormente. (Apelação Cível 5021806-47.2016.4.04.7000, TRF-4)*

Ainda neste tribunal, o TRF-4, por sua vez, reconheceu que, tratando-se de requerimentos solicitados entre uma empresa particular e o Exército brasileiro, a discussão não se dá em torno do direito de prioridade, mas sim da supremacia do interesse público sobre o privado, haja vista a função exercida pelo ente federal que destinará o produto da extração para obras públicas que beneficiam toda a sociedade. Neste sentido, julgou:

> *O Direito Minerário da empresa Eldorado Mineração foi outorgado no ano de 2018, enquanto a extração requerida pelo 10º Batalhão de Engenharia de Construção do Exército foi autorizada somente em 2019. A Constituição Federal, detentora da propriedade das jazidas - art. 20, IX, da CF/88 -, quando o legislador elencou os regimes de aproveitamento dos recursos minerais, em nenhum momento, fez menção ao direito de propriedade. Fica patente, pois, que o reconhecimento do direito de prioridade não basta para ensejar a impossibilidade de redução da área já concedida, uma vez que a autorização para estudos e pesquisa não lhe atribui o direito de propriedade. O direito de prioridade, como sua própria nomenclatura está a revelar, consiste em mera preferência, caso o DNPM se defronte com mais de um interessado em obter autorização de pesquisa ou registro de licença entre particulares, atribuído ao interessado cujo requerimento tenha por objeto área considerada livre, para a finalidade pretendida, à data da protocolização do pedido no DNPM. Como se vê, o direito de prioridade não outorga a seu detentor o direito à exploração propriamente dita da jazida, mas apenas um reforço a expectativa de obter esse direito. (Apelação cível 50432770820194047100, TRF-4)*

Em outro recurso no mesmo conflito, em que a mineradora Eldorado pretendeu ver declarada a ilegalidade do registro de extração feito pela ANM em nome do 10º batalhão do exército

brasileiro, o TRF-4 reconheceu o cabimento da utilização do art. 42 do Código de Mineração, evidenciando a prevalência do interesse público nas atividades realizadas pelo exército em relação à lavra particular:

> *[...] as atividades em questão realizadas pelo Exército Brasileiro são de interesse público mais relevante que a outorga ou manutenção de títulos minerários a entidades privadas para a exploração industrial. Em outras palavras, reconheço que a lavra pela iniciativa privada na área em questão compromete interesses públicos que superam a utilidade da exploração industrial. Considerando que as autorizações e permissões são atos administrativos mais frágeis ou precários que o ato concessivo, deve-se entender que tanto as autorizações quanto as permissões também podem ser negadas por interesse público. De outro viés, no caso, pelos princípios da eficiência, da economicidade e da razoabilidade, é de imposição lógica que, por interesse público, a autorização de pesquisa, por exemplo, possa ser negada ou revogada, uma vez que não há motivos para permitir uma pesquisa que não redundará em concessão de lavra. Pelo princípio democrático, o poder deve ser exercido em nome e no interesse do povo . Os bens públicos devem ser utilizados tendo em vista o interesse público. Os recursos minerais, que, em última análise, pertencem ao povo, devem ser explorados visando ao interesse nacional (...) .. Dessa forma, a permissão de extração de recursos minerais pela própria Administração Pública, por meio de seus órgãos ou entidades, estaria amparada no princípio da legalidade que rege os atos administrativos. (AG 5038173-92.2019.4.04.0000, TRF-4) (grifo nosso)*

Estes casos mostram os registros que atrelam as noções IPUPIN aos casos de não autorização de lavras minerárias com base no teor do artigo 42 do Código de Mineração. Há, no entanto, um caráter restrito de sua aplicação na jurisprudência, majoritariamente relacionado a episódios de conflitos com outras atividades industriais. O manuseio do dispositivo na esfera administrativa mostra-se igualmente limitado. Em resposta a Ofício[69], a Agência Nacional de Mineração informou que, no período de 2010 a 2020, apenas 10 processos foram bloqueados com base na previsão do artigo 42 do Código de Mineração (defesa de bens ou interesse público), sendo 4 requerimentos de pesquisa, 4 na fase de alvará de pesquisa, 1 na fase de requerimento de lavra e 1 na fase de concessão de lavra. Não há, portanto, sinais de uma aplicação significativa das razões públicas para indeferimento de empreendimentos minerários durante o licenciamento minerário.

A pergunta foi repetida em seus termos em 09/05/2024, por intermédio do pedido de acesso à informação nº 48003.003885/2024-81, para saber quantos pedidos de lavra foram indeferidos com base na noção de interesse público no lapso temporal de o período de 01/01/2004 a 01/01/2024. Curiosamente, a resposta foi diversa da anteriormente apresentada, ainda que o período tenha sido parcialmente divergente. Neste sentido, respondeu o órgão que:

> *A ANM não possui essa informação, pois a fonte para isso é o Sistema de Cadastro Mineiro e o único evento disponível do art. 42 é o bloqueio. Ou seja, quando há um conflito entre a atividade minerária e outra, a ANM pode proceder ao bloqueio minerário, seguindo o Parecer PROGE 500/2008. Isso não significa, necessariamente, que a lavra foi considerada prejudicial, pois o bloqueio é um ato que se o minerador assinar um Termo de Renúncia, a atividade de pesquisa pode continuar.*

Reiterado o pedido de informação por meio do processo 48003.004939/2024-25, realizado em 17 de junho de 2024, à solicitação da "relação de decisões da ANM acerca de não autorização de exploração minerária com base no artigo 42 do Código, foi respondido que : "Em relação às decisões de não autorização de exploração minerária, informamos que o bloqueio definitivo é emitido

69. Ofício cadastrado no sistema federal de acesso à informação sob o número de protocolo 48003.002340/2020-23, enviado e respondido no dia 14.09.2020.

pelo MME e, portanto, tais informações deverão ser solicitadas junto àquele ministério".

Já quando questionada sobre a aplicação das categorias IPUPIN na sua análise de autorização da lavra, a resposta da ANM deu-se nos seguintes termos:

> *Conforme estabelecido na Constituição Federal, todas as autorizações de pesquisa e concessões de lavra são pelo interesse nacional. Para saber quantos, e quais, favor acessar o Sistema Cadastro Mineiro.*

A incongruência dos dados apresentados e a presunção de que todas as titularidades são concedidas no interesse nacional revelam a chancela pública conferida ao setor mineral, expondo a fragilidade dos critérios instituídos para caracterizar, em concreto, a ocorrência ou não de interesse coletivo sobre determinado empreendimento.

6.1. Conflitos entre mineração e outros empreendimentos públicos e privados

Em conflitos entre mineradoras e entes públicos, as decisões têm reconhecido a relevância do interesse público sobre o particular e a possibilidade de revogação de concessão de lavra. Isso aconteceu no litígio entre a empresa Conterra e o DNIT envolvendo as obras do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, cujo julgamento deu-se no bojo do recurso extraordinário com agravo 1.171.527 no STF. Irresignada com a entrada do DNIT e seus convenentes em área sob sua exploração, a Conterra pretendeu ver declarada a ilegalidade da atividade do DNIT por ter uma concessão de lavra anterior. Entretanto, o STF firmou entendimento de que "o direito à concessão de área para exploração mineral não é absoluto, podendo ser afastado nos casos previstos no parágrafo 1º do artigo 3º do Código de Mineração, competindo ao DNPM- Departamento Nacional de Produção Mineral analisar tais hipóteses". Atestou, ainda, que a relevante presença do interesse público justifica a legalidade na Dispensa de Direito Mineratório.

Já em ação movida pelo município de Atílio Vilaqua (ES) contra o DNPM, por ter emitido um Auto de Paralisação de extração de saibro pelo município a partir de denúncia feita por um particular que detinha um alvará de pesquisa na mesma área, o TRF-2 reconheceu a legitimidade ao município para extrair minerais com fins de emprego em obras públicas municipais, independente de licença da ANM[70].

O TRF-4, por sua vez, no agravo de instrumento AG 5007629-63.2015.4.04.0000, não reconheceu a pretensão de empresa minerária em obrigar o DNIT a realizar medidas que mitigasseem o impacto de obras de duplicação da BR 280 sobre sua lavra mineral, fundamentando-se no fato de que "o poder público tem direito de desapropriar, uma vez que é necessária a construção da estrada para duplicação da BR 280/S" e que "não há direito do proprietário não ser expropriado".

De forma semelhante, no agravo de instrumento 5024350-80.2021.4.04.0000, o TRF-4 não concedeu liminar à mineradora que queria opor alvará de pesquisa a terceiros, no caso, a empreendedores portuários em Paranaguá. Entendeu que o alvará, ainda mais sem aprovação do relatório final, não significa titularidade

70. A seguir,trecho do julgado: "Assim, tendo em vista a supremacia do interesse público, não há admitir que, em favor de um interesse particular, se paralise lavra realizada por município, com destinação social, em área de que é proprietário, se a regularização faltante perante o Departamento Nacional de Produção Mineral já foi requerida (...) Na verdade, os reflexos de natureza econômica, financeira e principalmente social para o Município de Atílio Vivacqua, ente público investidor, serão desastrosos se o DPNPM não intervir a favor da coletividade então favorecida pela obra pública em detrimento do titular do Alvará de Pesquisa da área interferente. Portanto, há notória prevalência do interesse público a superar o interesse da exploração de mineral, e, neste sentido, sugerimos que seja revogada parcialmente a autorização contida no Alvará de Pesquisa nº 2.314 de 15/03/04, por meio de retificação, para excluir a área constante da extração de saibro em favor do Município ora referido." (Mandado de Segurança: Reoms 67133 RJ 2004.50.02.000787-6, TRF-2)

de direitos minerários e não poderia "interditar a realização de outros empreendimentos sobre o imóvel, atingindo o exercício do direito de propriedade". Fez as seguintes considerações sobre o cotejo de utilidade pública arguida pela mineradora:

> *O alvará de pesquisa não é oponível em face de terceiros, a fim de interditar a realização de outros empreendimentos sobre o imóvel, atingindo o exercício do direito de propriedade. Ocorre que, é necessário entender, através das balizas do Parecer PROGE n.º 500/2008, se existe ou não a superação da utilidade pública da mineração de areia naquela área, em contraposição à instalação de um porto de alta relevância, que atenderá a coletividade, promoverá o transporte de produção industrial, importação e exportação de produtos. Em primeira análise, é preciso entender se a atividade de mineração a ser desenvolvida pela Mineração Cerrado Grande seria incompatível com o desenvolvimento do projeto portuário e o seu interesse público na implantação. Quanto à superação das utilidades públicas, torna-se necessário ter a cautela e analisar se existe SUPERAÇÃO DA UTILIDADE do aproveitamento mineral em relação ao interesse público envolvido no projeto. (...) No entanto, a área do processo minerário em questão ainda não recebeu a aprovação do relatório final de pesquisa e não possui efetiva operação, de modo que é preciso sopesar se existe chance de compatibilidade de uma futura exploração mineral com o empreendimento portuário. De fato, se for demonstrada a superação da utilidade pública do empreendimento portuário em face do empreendimento de mineração faz-se necessário pensar alternativa diversa da esterilização do empreendimento minerário ou, eventualmente, a utilização da lavra programada, até mesmo para que o empreendimento possa fornecer agregados da construção civil para a construção do porto, programando então o fechamento de mina com a efetiva conclusão da instalação do empreendimento. [...]*

Assim, conquanto não desconsidere o periculum in mora alegado pela autora, não diviso suficiente demonstração do direito invocado, ao menos nesse primeiro exame, razão pela qual impõe-se o indeferimento do pedido de antecipação da tutela.

O balizamento do caso ponderou as duas atividades econômicas, privilegiando a instalação portuária. Ainda assim, não desnaturalizou ou desconstituiu o pressuposto de utilidade pública do setor mineral, apenas mitigando-o no caso concreto face ao conflito locacional com outro empreendimento.

Como contraponto, citamos o caso em que o TRF-5 não acatou pleito de Universidade que pedia a cessação de atividades perturbadoras pela exploração de jazida mineral em área onde funciona a Escola Agrícola Jundiaí. O tribunal entendeu que havia conflito entre entes públicos que escapava ao controle judicial, e que a existência do ato de autorização da exploração da jazida permite as atividades, devendo o problema ser levado à autoridade administrativa outorgante do direito mineral[71].

71. Nos termos do julgado: "o litígio se desenvolve, marcado, de um lado, por autorização emanada do órgão competente, no sentido de permitir a agravada a exploração de jazida mineral existente em área da agravante, onde funciona uma escola, e, de outro, a reação da agravante, em, tomando a perturbação da ordem interna, para erguer obstáculos. Efetivamente, o r. decisório, em toda a sua inteireza, estuda a situação, a partir da legalidade do ato de autorização ao dever de o proprietário do terreno de ver o terreno explorado, acentuando cuidar-se, no fundo, de conflito de interesses públicos, que, de fato, escapa ao controle do Judiciário. A agravante não ergue nenhum senão com relação ao ato de autorização em si. Apenas, levanta a perturbação do sossego interno para impedir, o que não é possível. Se alguma coisa não está boa, a agravante deve, afinal, como ente público, levar ao conhecimento da autoridade administrativa que concedeu a autorização. No mais, se as atitudes da agravante, no uso de explosivos, na utilização de veículos pesados, na introdução de pessoas estranhas aos quadros da agravante, se manifestam de acordo com o ritual de uma exploração de jazida, estando o ato de autorização tão perfeito, formal e substancialmente, que a própria agravante contra ele não se insurge, a solução escapa ao controle judicial, pela impossibilidade de se retirar à eficácia de um ato de autoridade federal, motivado pela perturbação do ambiente causada pela empresa detentora da exploração da jazida de minérios.Por este entender, fazendo minhas as razões emanadas do r. decisório atacado, que aqui reitero, como se meu fosse, nego provimento ao presente agravo". (Agravo de Instrumento 0074368-91.2006.4.05.0000, TRF5)



7 Além do judiciário: a utilidade pública nos discursos dos estudos de impacto ambiental através de uma breve análise do caso do Projeto Santa Quitéria/CE

Ainda que o estudo jurisprudencial tenha apresentado variadas camadas sobre a interface entre utilidade pública e a legitimação dos empreendimentos minerários, na experiência dos processos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos há um manuseio direto desta categoria pelas empresas de consultoria ambiental que procura imprimir, de forma taxativa, a classificação dos projetos como de interesse público no momento em que seus impactos e viabilidade deveriam estar sob análise.

As categorias aparecem, sobretudo, na caracterização geral e jurídica do empreendimento, o qual retrata as previsões legais em torno da utilidade pública como argumento de legitimação frequentemente no início dos estudos ambientais. Os textos restringem-se a elencar as hipóteses legais em que a atividade minerária é abstratamente descrita como de utilidade pública e afirmar a subsunção automática do empreendimento a tal conceito. Não há qualquer delimitação do conteúdo das noções, cuja indeterminação depende do elemento casuístico para ser verificada. Tampouco há delimitação das razões pelas quais determinado empreendimento deve, ou não, receber o atributo normativo.

Neste sentido, a previsão legal é manejada sem que se estabeleça um percurso metodológico que justifique a adequação de certo empreendimento ao interesse público. Ao contrário, a simples possibilidade de assim enquadrá-lo é automaticamente atraída para o escopo de justificação.
Exemplo disso consiste no estudo ambiental do Projeto Santa Quitéria/CE (PSQ)[72] que, em seu

72. Com a meta de produzir fertilizantes fosfatados de alto teor, fosfato bicálcico para ração animal e concentrado de urânio, o PSQ é classificado como empreendimento de grande mineração, conforme os critérios do Departamento Nacional de Produção Mineral. Além de ser um exemplo de megamineração, visa atender a duas cadeias produtivas conhecidas por seus amplos impactos negativos sobre saúde, trabalho e meio ambiente: o ciclo da energia nuclear e o agronegócio. Este último está associado a um modelo químico-dependente que inclui o uso intensivo de agrotóxicos, fertilizantes e sementes transgênicas, contribuindo significativamente para a emissão de gases de efeito estufa, seja pela pecuária, seja pelos compostos nitrogenados.

volume I, p.93, no item "Considerações Preliminares", ao apresentar o que chamou de "aspectos jurídicos fundamentais que se colocam como lastro legal", listou as normativas que, segundo a consultoria, garantiriam "algumas condições excepcionais do empreendimento pretendido" e um trâmite "ágil e eficaz do licenciamento". Na listagem, menciona, além da autorização pela Agência Nacional de Mineração, que o projeto:

> *b) Por esta razão, embora com capital público-privado, trata-se de empreendimento tido como estratégico e essencial, de notada utilidade pública, com o objetivo concreto de satisfazer às necessidades estratégicas de desenvolvimento nacional, cuja titularidade é da União, uma vez que todos os minérios e o subsolo são considerados como bens de seu domínio, conforme explicitado no inciso IX, Artigo 20, da Constituição Federal;*
>
> *c) A exploração e uso de minérios radioativos é exclusivo da União como preconiza o inciso XXIII, Artigo 21 da Constituição Federal; O instituto da desapropriação é regulado, no caso de utilidade pública, pelo Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. O empreendimento está lastreado na utilidade pública conforme o Artigo nº 3, razão pela qual poderão ser invocadas, oportunamente, pelo empreendedor e autorizadas pelo órgão ambiental competente, se necessário for, todas as hipóteses legais de exceção às restrições ambientais de uso dos recursos naturais e ocupação da área pretendida, para que o empreendimento possa ser instalado e vir a operar, sem prejuízo da sua obrigação em adotar medidas de mitigação e compensação dos impactos ambientais que vier a dar causa.*
>
> *d) O Código Florestal reformulado pela Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, expressamente caracteriza a atividade de mineração como de utilidade pública para fins de intervenção em vegetação nativa, como se vê em seu Artigo 8º, inciso VIII, alínea b;" (TETRA +, 2023, EIA PSQ, v.1, P.93)*

A simples existência de monopólio da União para explorar urânio é invocada para solidificar o binômio utilidade pública-desenvolvimento nacional do projeto. Sabe-se, no entanto, que o monopólio ocorre por razões de segurança nacional e trata-se de mero instrumento de intervenção do Estado na economia para assegurar atuação exclusiva do Estado em determinados setores, em nada garantindo que a exploração efetiva da jazida vá atender ao interesse público conformado pela ponderação de todos os valores constitucionais (econômicos, sociais e ambientais).

Não seria razoável ou mesmo compatível com a ordem jurídica presumir que a figura do Estado-empresa caracteriza por si só a presença do interesse público quando opta por intervir na economia explorando diretamente determinada atividade. Em outras palavras, não se pode confundir intervenção estatal com o mérito das obras que propõe, supondo que estivessem dispensadas de demonstrar sua relevância e compatibilidade com o marco de proteção socioambiental. Portanto, a relação entre titularidade da União das jazidas de urânio e a existência de utilidade pública do projeto é realizada por intermédio de um salto argumentativo e metodológico injustificado no estudo ambiental.

Ato contínuo, o texto levanta duas normas de caráter específico que interessam ao projeto: a regulamentação da desapropriação por utilidade pública e a possibilidade de desmatamento por obra de utilidade pública. A primeira é tradicionalmente utilizada para fomentar o embasamento jurídico-narrativo para eventual desapropriação dentro da Área Diretamente Afetada pelo empreendimento, ainda que o estudo não preveja, confronte, justifique ou examine tais hipóteses de forma detida ou, sequer, apresente de forma adequada estudo de componentes indígenas e quilombolas ou um diagnóstico social rigoroso em relação à presença de assentamentos e comunidades campesinas eventualmente impactados. Pretende a consultoria que o empreendedor possa, com base na noção de utilidade pública, invocar "todas as hipóteses legais de exceção às restrições ambientais de uso dos recursos naturais e ocupação da área pretendida".

Já a segunda norma retrocitada diz respeito à previsão de desmatamento de área para empreendimentos de utilidade pública e é retomada no estudo em seu volume II, p.758, no item "11.2.3.3 Áreas de Preservação Permanente", cujo texto é composto por apenas uma lauda. Neste momento, ao caracterizar a existência de áreas protegidas no perímetro do projeto, o estudo relembra a aplicação da noção de utilidade pública minerária para justificar ações de desmatamento:

> *Mediante as informações levantadas foi possível verificar que perpassam a ADA corpos d'água intermitentes, cuja soma das APPs correspondem à 24,29 ha, o equivalente a 6,40 % da ADA. Destaca-se que a intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas no art. 3 da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, no qual atividades minerarias está enquadrada sendo permitida sua intervenção desde que ocorra a reposição e/ou compensação correspondentes, conforme determinado pelo órgão ambiental munido da legislação Federal, da Política Florestal do Estado do Ceará (Leino 12.488, de 13 de setembro de 1995), da IN SEMACE no 01, de 04 de outubro de 2012 e da Resolução COEMA no 11, de 12 de dezembro de 2019." (EIA, 2023, V.II, p.758)*

Observa-se que a consultoria maneja tais conceitos com uma finalidade verbalizada no EIA: obter algumas condições excepcionais do empreendimento pretendido e um trâmite "ágil e eficaz do licenciamento" (EIA do PSQ, em seu volume I, p.93). Flexibilizar, acelerar e garantir as licenças ambientais são, portanto, propósitos instituídos no estudo ambiental, que transmuta a análise de impactos em um mecanismo de violência simbólica e institucionalizada de legitimação do empreendimento.

Esta transmutação do rito, associada à captura da noção de interesse público, é utilizada também para contrapor análises e conclusões do Ibama, esquivando-se de responder com tecnicidade e objetividade às lacunas identificadas. Exemplo disto é quando no documento "Checklist- Parecer Ibama nº 148/2024", o órgão ambiental questiona acerca da a ausência de comprovação da existência de infraestrutura hídrica do projeto, atestando que:

> *Além disso, para implantação do PSQ, não se deveria estar discutindo a necessidade de infraestrutura básica, como a água para o Projeto e estradas para escoar a produção. A infraestrutura essencial já deveria estar preparada para receber o empreendimento, como estradas asfaltadas, rede de esgoto e acesso à água instalados. Para qualquer empreendimento, seja ele pontual ou linear as estruturas associadas básicas deveriam estar prontas para recepcionar o Projeto nas fases de instalação e operação. É muito frágil o órgão licenciador regular uma atividade, em que a estrutura fundamental para operacionalização do empreendimento ainda não exista. Estruturas cuja implantação independe da vontade do empreendedor (Consócio) e fora dos trâmites do licenciamento ambiental. A ausência de estruturas básicas para operacionalizar o Projeto, que já deveriam ter sido implantadas, não se submete a governança do processo de licenciamento ambiental e trazem incertezas quanto ao rito processual e avaliação de impactos apresentadas para PSQ. Nesta situação, não há segurança na análise técnica suficiente para avaliação do órgão licenciador quanto a viabilidade ambiental do empreendimento. Dessa forma, seria necessário que essas infraestruturas tivessem instaladas e em funcionamento antes da apresentação do Projeto. (Checklist - Parecer Ibama nº 148/2024)*

Em resposta, a empresa alegou que:

> *É tácito considerar que essas estruturas são instaladas conforme Memorando de Entendimentos, após a obtenção da licença prévia, de modo a estarem consolidadas para a operação do projeto.* ***Cabe lembrar que serão investidos aproximadamente 2,3 bilhões de reais nesse projeto, montante empenhado na consolidação de um projeto de interesse regional e nacional****, contexto que faz crível*

o investimento na infraestrutura necessária a sua operação. (Resposta ao Checklist - Parecer Ibama nº 148/2024, p.94) (grifo nosso)

O argumento empresarial finca-se no montante financeiro do projeto e na sua autodefinição enquanto iniciativa de interesse regional e nacional, pressionando o órgão ambiental a supor uma infalível instalação de infraestrutura hídrica que não existe. A narrativa empresarial tensiona os atores do conflito ambiental, sejam dos territórios que se veem ameaçados de deslocamento compulsório ou de convivência com os impactos do projeto, seja, ainda, o próprio órgão ambiental que se confronta na análise técnica com o discurso evasivo de presença de interesses atinentes ao modelo de desenvolvimento nacional.

Esta ferramenta não é exclusiva do EIA em análise. Na versão do estudo apresentada em 2014 na tentativa anterior de licenciar o empreendimento, normas semelhantes também foram encontradas:

Isto tudo quer dizer que, embora de iniciativa mista, público-privada, ***o empreendimento está lastreado no interesse coletivo e na utilidade pública, razão pela qual poderão ser invocadas pelo Consórcio Santa Quitéria, e autorizadas pelo órgão ambiental competente, se necessário for, todas as hipóteses legais de exceção às restrições ambientais de uso dos recursos naturais e ocupação da área pretendida****, para que o empreendimento possa ser instalado e vir a operar, sem prejuízo da sua obrigação em adotar medidas de mitigação e compensação dos impactos ambientais que vier a dar causa" (ARCADIS LOGO, V.1, P.34, 2014)*
[...]
Vale lembrar que o empreendimento reveste-se do caráter de utilidade pública, *conforme já afirmado no início deste capítulo, enquadrando-se em todas as hipóteses de exceção abertas pelo Código Florestal para a supressão de vegetação." (ARCADIS LOGO, V.1, P.60, 2014)*

Merece nota que a subsunção dos empreendimentos minerários ao interesse público antes mesmo da demonstração de sua viabilidade socioambiental é narrativa utilizada em diversos outros estudos ambientais, a exemplo do que ocorre no caso do projeto Mineração Rio do Norte, realizado pela empresa de consultoria Arcadis Logo (a mesma quem formulou o EIA do PSQ de 2014)[73], Projeto de mineração Jaguar em Carajás[74] e projeto de ampliação de lavra de ferro da empresa ArcelorMittal na Serra do Itatiaiuçu/MG[75], apenas para ficar com alguns registros.

Isto ocorre de forma sistemática em contrariedade ao teor do artigo 42 do Código de Mineração, o qual dispõe que a autorização de lavra será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, o que se aplica aos casos de tutela socioambiental conforme precedente do Supremo Tribunal Federal (MC 22821 RO 2014/0139970-0) e do Superior Tribunal de Justiça, que acatou pedido do Ministério Público Federal no caso do projeto de mineração Onça Puma/PA "considerando que "a paralisação das atividades de mineração foi justificada pelo relator nos "nefastos reflexos decorrentes dos impactos etno-ambientais do aludido empreendimento" (fl. 76)" e, ainda, fixando a preservação do meio ambiente e da saúde como razões de interesse público. (SS 2796 PA 2015/0236146-0).

73. Disponível em EIA- Volume I.pdf (mrn.com.br), acesso realizado em 16.10.2024.
74. Disponível em EIA_Projeto_Jaguar_Volume_I.pdf (semas.pa.gov.br), acesso realizado em 16.10.2024. .
75. Disponível em estudos-impacto-ambiental-eia.pdf (arcelormittal.com), acesso realizado em 16.10.2024.



8 Considerações gerais sobre os resultados da pesquisa

A elevação da mineração à condição de interesse nacional, interesse público ou utilidade pública (IPUPIN) repercute de forma concreta nas disputas territoriais em conflitos ambientais. Três consequências desta nomeação merecem destaque. Vejamos.

A primeira, de ordem jurídica, consiste no fato de que a classificação da atividade como de utilidade pública ou de interesse nacional aparece como um embasamento para as empresas imprimirem um sentido de inevitabilidade dos empreendimentos e, ainda, para avançar sobre processos de desapropriação de terras coletivamente ocupadas (Meirelles, 1998, p.491).

A segunda corrobora a anterior e consiste no reforço simbólico da inevitabilidade do empreendimento para toda a região e não apenas para posseiros ou proprietários de terras eventualmente atingidos por ações de desapropriação. Conforme Bourdieu (2010), o Estado, detentor do poder de nomeação oficial, incorre para oficializar as categorizações do mundo social. Noções como a de "interesse nacional", chamadas na doutrina jurídica de conceitos jurídicos indeterminados, naturalizam e conferem uma força simbólica àquilo que se classifica como sendo público, geral ou nacional, ocultando o processo de escolha por modelos particulares de desenvolvimento. Típica das estratégias empresariais em conflitos ambientais, aposta-se na criação de um "imperativo da aceitação que substitui a política pela submissão" (Aselrad, 2014, p.92), incluindo mecanismos de modulação das percepções sociais fundados na nomeação oficial dos seus megaempreendimentos como "essenciais", "de interesse nacional" ou "propulsores de desenvolvimento".

A terceira consequência consiste no próprio questionamento do conteúdo aberto das noções de interesse público e nacional e uma disputa em torno da gramática de soberania, o que implica em questionar quem são aqueles incluídos e excluídos do conceito de povo ou nação. Neste sentido, a tensão é multifacetada e não se apresenta simplesmente sob a lógica de interesse geral versus interesse local, interesse nacional versus interesses privados, sendo esta uma forma de aprisionar o debate em dicotomias em vez de posicionar os atores sociais em contextos de desigualdades de poder.

Tais consequências conduzem, ainda, para uma análise crítica da trajetória brasileira de criação da noção de Estado-nação. Neste sentido, Gomes (2018, 2020) tece uma reflexão sobre o ocultamento da agência quilombola - que se estende a outros grupos subalternizados - na narrativa de criação nacional, incompatível com o projeto constitucional de afirmação de direitos e com o que revela a historiografia das experiências de quilombos e suas vastas contribuições para a formação do país.. Para o autor, a raça operou como matriz orientadora de um suspeito ideário de identidade nacional, que destituiu a agência negra da condição de atores históricos na luta e instituição de direitos (GOMES, 2018, p.31). Assim, conclui que a prórpia noção de soberania-desenvolvimento é uma categoria fundada em uma matriz jurídica pautada na antinegritude, que implica na exclusão de sujeitos racializados do lugar de sujeito de direito (Gomes, 2020, p.72). Em sentido semelhante, Segato (1997, p.14) nos alerta para o fato de que o modelo do Estado-nação "uniformiza excessivamente a produção histórica de um povo numa formação nacional" e impede que se reconheça sua pluralidade interna.

Vale ressaltar que a noção de soberania como narrativa universalizante centrada no Estado e sua captura por corporações do setor mineral vem também sendo disputada pelo Movimento pela Soberania Popular na Mineração – MAM[76], o qual incorpora em sua própria denominação a disputa por um projeto de soberania associado a interesses populares.

Assim como os quilombos, podemos nos referir também aos modos de vida indígenas, ribeirinhos, faixinais, da pesca artesanal e tantos outros de experiências de compartilhamento do bem comum, que foram e são excluídas do ideário em torno do que é nacional, e aparecem recorrentemente como os principais sujeitos afetados pela violência extrativista que marca o país. Ao estudar as ocupações múltiplas de terras na Amazônia, por exemplo, Almeida (2008) argumenta que aquilo que se chama de terra tradicionalmente ocupada consiste, na verdade, em uma diversidade de existências baseadas em arranjos de gestão coletiva da natureza, nos laços de solidariedade, no trabalho compartilhado, na inalienabilidade do território entrecruzada com distintos arranjos de uso familiar e grupal com regras sucessórias, as quais se redefinem com o tempo, com as situações de conflito e com as mobilização por direitos.

São tais grupos e seus lugares e modos de habitar que protagonizam os maiores conflitos com a expansão da mineração pelo território nacional, uma parte dos quais ainda não repercute com a devida densidade no poder judiciário, sinalizando para uma persistente forma de violência que dispensa mediação institucional. Muitos outros, entretanto, tem sido judicializados e foi com foco nesse conjunto de ações que realizamos a pesquisa jurisprudencial sobre os conceitos IPUPIN em conflitos envolvendo a mineração.

Sobre os dados jurisprudenciais

A jurisprudência analisada, no geral, aponta para posições ambivalentes em torno das categorias estudadas, oscilando entre uma interpretação jurídica que se volta à afirmação de direitos constitucionais e a postura flexibilizante e tendente a uma valoração economicista na tomada de decisão. Ao passo em que encontramos uma tendência jurisprudencial aberta aos direitos territoriais e interessada na defesa do patrimônio ambiental, também se mantiveram firmes em torno das concepções de desenvolvimento e benefícios econômicos associados à legitimação da atividade minerária como de interesse público.

Os sinuosos arranjos argumentativos evidenciam as transformações parciais no campo da linguagem jurídica e da aplicação do Direito pelas quais passou o conceito de interesse público e outros análogos no decorrer da história. Se já estiveram recorrentemente relacionadas ao exercício autoritário das razões de Estado sobre liberdades individuais, sobre os quais não caberia questionamento por outro poder e nem havia previsão de vias jurídico-administrativas capazes de contestá-la, ou então, numa concepção mais liberal, associados a uma proteção contra essa intervenção arbitrária do Estado, observamos a prevalência de uma noção de interesse público mais próxima do paradigma do Estado Social e Democrático de Direito trazido pela Constituição Federal de 1988 e atravessado pela linguagem dos direitos humanos, subsumido ao princípio da realização da dignidade humana. Entretanto, cabe sublinhar, esse avanço no campo doutrinário e na argumentação jurídica não significou repercussão direta nos efeitos concretos dos julgamentos e isso foi viabilizado por diferentes vias interpretativas aplicadas aos casos concretos.

76. https://www.mamnacional.org.br/

Um primeiro fator viabilizador das interpretações jurídicas casuísticas relacionou-se com o fato de conceitos IPUPIN serem tratados como conceitos indeterminados, sujeitos a uma certa elasticidade semântica. Eles não apareceram como categorias centrais debatidas na judicialização dos conflitos e nem na parte dispositiva das decisões, mas sim como parte do eixo argumentativo que conferiu maior ou menor relevância à aplicação de um determinado conjunto de normas legais e procedimentais. Muitas vezes apareceram numa relação de sinonímia entre si e com outras noções como lesão à ordem pública, interesse regional, interesse social e desenvolvimento econômico. A ausência de critérios bem definidos para a aplicação desses conceitos abriu espaço para uma invocação genérica e, às vezes, banalizada, tanto por parte dos agentes econômicos quanto estatais, que se valeram de dados descontextualizados em torno de geração de renda, emprego e desenvolvimento, desprovida de um ônus argumentativo que lhes impusesse o dever de caracterizar a dimensão de seus alegados benefícios em confronto com impactos e riscos que provocam. De forma recorrente, a hipotética arrecadação tributária decorrente dos empreendimentos foi equiparada à demonstração judicial de existência do interesse público em sua aprovação.

Por outro lado, para caracterizar um empreendimento como de interesse público, inexistem parâmetros mínimos referentes à equidade ambiental dos impactos, às populações que serão destituídas ou desapropriadas dos territórios, ao respeito às culturas ou economias locais, à proximidade com áreas ambientalmente relevantes ou critérios atinentes ao nível de compreensão e aceitação social das intervenções provocadas. Tais dimensões podem casuisticamente ser apreciadas em ações que geram interpretações, por vezes, contraditórias na jurisprudência. Ainda quando os pedidos para interditar obras minerárias são acolhidos, o fazem a partir da comprovação de vícios procedimentais mas, raramente, pela desconstrução do pressuposto fundante de que a mineração corporifica o desenvolvimento econômico desejado pelo interesse público.

Considerando essa natureza "indeterminada", os julgados reproduziram confusões conceituais com repercussões importantes. A primeira foi partir da presunção de que, pelo fato de o texto constitucional determinar que a mineração deve ocorrer no interesse nacional, toda e qualquer atividade administrativamente autorizada para pesquisa e lavra materializaria este interesse. A segunda relacionou-se com a questão da titularidade dos minérios: alguns julgados buscaram inferir que o domínio da União sobre o subsolo indicaria existência de interesse público em sua exploração. Outros fizeram uso de normas específicas onde a mineração aparece como de interesse público ou utilidade pública para estender esse atributo a demais situações. De modo geral, o "interesse público" foi aquele manejado de forma mais genérica enquanto o conceito de utilidade pública, por vezes, teve sua interpretação mais restrita, sujeita ao enquadramento nas atividades previstas taxativamente em leis como de utilidade pública (como o faz o Código Florestal, a Lei de Proteção à Mata Atlântica e a Lei de Desapropriação). Isso foi comum principalmente nas ações judiciais que versavam sobre a caracterização da utilidade pública da mineração para autorização de supressões de vegetação e áreas de preservação permanente (APP) ou nas situações de desapropriação por utilidade pública. O interesse nacional, por sua vez, foi acionado objetivamente como aquele interesse relacionado à União para discutir questões de competência federativa sobre os conflitos e em ações que discutiram exploração de jazida sob monopólio federal.

Outro destaque foi a adoção de um discurso de integração e harmonização de direitos nos conflitos envolvendo grandes empreendimentos e comunidades tradicionais. Ancorados na ideia de desenvolvimento econômico representado pela mineração, boa parte das decisões flexibilizaram regras legalmente postas para acolher os interesses do setor e determinar medidas para reparação dos danos ou validação de práticas ilegais por via de acordos Isso apareceu em conflitos judiciais envolvendo territórios quilombolas, indígenas e grandes mineradoras – materializados em termos de ajustamento de condutas,

termos de acordo, termos de compromisso ou mesmo quando o próprio judiciário modulou os pedidos das ações e resolveu o caso criando soluções jurídicas mediadoras. Os desfechos assumiram a forma de mecanismos compensatórios às comunidades (repasses financeiros, implantação de projetos de infraestrutura, medidas mitigatórias nos territórios) ou reconhecimento da possibilidade de postergação de cumprimento de obrigações que deveriam ocorrer antes das licenças, como a realização da consulta prévia e informada junto às comunidades tradicionais. Caso emblemático da resolução negociada foi o acordo homologado na suprema corte do país, sem a participação direta de entidades representativas dos povos afetados, envolvendo o processo de reparação e responsabilização da Vale e da Samarco pelas tragédias do rompimento de barragens. Esse cenário de tendência à composição de conflitos em que se propaga o apelo aos métodos autocompositivos de conflitos vem sendo reforçada na esfera administrativa, com a atribuição à ANM para mediação de conflitos envolvendo processos desapropriatórios e a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem vinculada à AGU, que tem servido, nas palavras de uma procuradora, mais para "depositar conflitos e não resolvê-los". A resolução negociada também tem sido anunciada para a resolução da questão do marco temporal das terras indígenas, uma proposição legislativa já julgada inconstitucional em outras oportunidades.

A respeito, vale frisar que, no contexto neoliberal, a difusão destes mecanismos tem sido uma forma usual de contornar responsabilizações, flexibilizar garantia de direitos e estabilizar conflitos. Revela uma concepção homogeneizante de sociedade, em que as variadas expressões de vida, futuro e sistema valorativos são formalmente conformadas a uma possibilidade de integração e autocomposição. Vê-se um deslocamento da ideia de justiça para a de harmonia e eficiência, um movimento que a antropóloga norte-americana Laura Nader (1994) vai denominar como "harmonia coerciva", realizado em espaços de assimetria social e com o objetivo de controlar as contestações daqueles que foram privados de seus direitos, contribuindo na desmobilização social.

Nas situações envolvendo conflito entre mineração e proteção ambiental, há uma importante recorrência da utilização da categoria "interesse público" para concretização da defesa do marco normativo de proteção ambiental instituído através de unidades de conservação, áreas de preservação permanente, parques, patrimônios culturais e paisagísticos e da própria observância do licenciamento ambiental. Importantes decisões envolveram a interpretação da lei de proteção ao bioma da Mata Atlântica, que não reconhece a mineração como de utilidade pública para efeito de supressão de sua vegetação. Destacaram-se nesse aspecto algumas decisões que não admitiram a elasticidade do conceito a partir da invocação de outras normas que atribuem tal caráter à atividade minerária. Algumas outras decisões envolvendo a discussão em torno da constitucionalidade de legislações municipais e estaduais que criaram restrições à atividade minerária por adotarem uma proteção ambiental mais rigorosa tiveram sua legitimidade reconhecida com base no princípio do federalismo cooperativo ecológico. Ainda na apreciação dos impactos ambientais da mineração, cabe registrar que os rompimentos das barragens da Vale em Mariana e Brumadinho foram referenciados nas decisões para enfatizar o caráter de lesividade da mineração, o caráter não absoluto doo direito minerário e a importância de se avançar no alcance da prevenção e da rearação integral.

Registramos esses avanços como indicativos de mudanças no discurso jurídico, porém vale ressaltar que muito raramente tiveram o condão de interromper ou suspender algum empreendimento tendo em vista a prevalência de uma interpretação flexibilizadora.

Além disso, diante das decisões que são desfavoráveis às mineradoras, uma das estratégias para revertê-las foi o uso do instituto da suspensão de segurança, que autoriza a suspensão de ordens judiciais por razões vinculadas ao risco de "grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou economia pública".Sendo prerrogativa de entes públicos, partiu-se do pressuposto de que mineradoras se equipariariam a estes. A pesquisa mostra como a suspensão de segurança foi

mobilizada por grandes empresas como a Braskem, Vale, Kinross.

Vale registrar os inúmeros casos em que os tribunais anistiaram mineradoras dos mecanismos de responsabilização por danos comprovadamente gerados ou por vícios importantes nos procedimentos de licenciamento – seja ausência de consulta prévia, livre e informada aos povos afetados, seja por minerar em áreas superiores àquelas autorizadas, seja por iniciar as extrações antes da avaliação dos órgãos competentes. Em diversos casos como este, os vícios foram convalidados e as medidas de embargo, suspensão e fechamento das atividades não foram efetivadas em nome da proteção do suposto interesse público presente na continuidade da extração mineral, prevalecendo os argumentos expendidos pelo setor minerário. Essa posição foi articulada por diferentes discursos: na caracterização genérica de suas atividades como de interesse público, utilizando dispositivos legais que assim o afirmam; na arguição da geração de empregos e tributos gerados; na postulação de que os benefícios da atividade são presumidamente superiores às divergências, direitos ou interesses de sujeitos afetados, associado ao argumento da rigidez locacional que não permitiria desenvolver a atividade em outra localidade; na suscitação da defesa da economia pública; na sua equiparação a entidades prestadoras de serviço público ou no exercício de função delegada do poder público. Já nos conflitos fundiários envolvendo ações de desapropriação por utilidade pública, permaneceu o alinhamento dos julgadores no sentido de afirmar a presunção da utilidade pública e reforçar a sua natureza eminentemente política e os limites de apreciação do judiciário, discutindo-se apenas valores indenizatórios.

A ausência de desenvolvimento argumentativo sobre o que caracteriza o IPUPIN nos casos concretos não apenas contribui para a banalização de seu uso, mas também dificulta a formação de precedentes sólidos nos casos em que houve vitória total ou parcial das demandas socioambientais. Assim, perpetuam-se decisões desalinhadas quanto à sua aplicação, dificultando que a proteção ambiental seja reconhecida como um interesse público e nacional efetivo nos conflitos ambientais. Ao mesmo tempo, os julgamentos procedentes à tutela socioambiental são atrelados a vícios procedimentais (com possibilidade de serem supridos pelas mineradoras) ou à existência de áreas ambientalmente protegidas, fragilizando territórios em que a ação estatal foi negligente nos processos administrativos de instituição de demarcações, titulações ou criação de unidades de conservação. Agravando isto, vale dizer que os casos de proteção de direitos socioambientais de comunidades tradicionais foram confrontados com a tese de que há relevância presumida da atividade minerária para a economia nacional, de onde inferimos que há um ônus argumentativo e probatório maior para os povos em litígio contra mineradoras.

Do exposto, podemos inferir que o uso das categorias IPUPIN articula desafios à tutela socioambiental nas seguintes dimensões:

1) quando são manejadas de forma genérica e apriorística, sem uma demonstração concreta dos benefícios públicos gerados pelos empreendimentos minerários;

2) quando tal pressuposto de interesse público secundariza os benefícios que o manejo ambiental de povos originários e assentamentos realizam nos territórios afetados;

3) quando a categoria agrava o ônus probatório nos conflitos ambientais, impondo desafios à prova dos danos ambientais;

4) quando as alegações de prejuízos econômicos e de interesse público servem como obstáculo para a paralisação de atividade minerária, ainda que detectados vícios procedimentais ou ocorrência de danos ambientais;

5) quando opta-se por não responsabilizar empreendedores pelas irregularidades provocadas ao classificar suas atividades como de interesse público, admitindo-se posterior regularização dos vícios.

Notas sobre o que não foi acessado

Um aspecto que nos chamou atenção foi o universo relativamente pequeno de ações judiciais encontradas envolvendo conflitos entre mineração e violações de direitos territoriais e ambientais de comunidades locais e povos tradicionais, considerando o número grande de ocorrências que tem sido retratadas nos relatórios elaborados por movimentos sociais e organizações da sociedade civil. Isso levanta um problema sobre a própria democratização do acesso à justiça e quais são os atores, e sob quais condições, que têm condições de movimentar a máquina do judiciário, manejar recursos, assessorias e custas processuais, até alcançar as instâncias superiores. A pesquisa evidenciou que as ações representando a defesa de interesses dessa natureza normalmente são impulsionadas pela atuação do Ministério Público Federal e/ou Estadual e assumem a forma de ações civis públicas. Os dados também acenam para a hipótese de que uma gama de situações ou não chegam ao judiciário, ou ficam contidas nas instâncias de base ou, ainda, não sinalizam em suas argumentações as disputas pela aplicação da noção de interesse público.

Se uma certa ambivalência marca os julgados nos tribunais superiores, confrontando os resultados da pesquisa com outras investigações acadêmicas que envolvem a análise de processos em comarcas locais, há sinalizações de um uso mais categórico e taxativo da mineração como atividade de interesse público/utilidade pública, sobretudo em ações versando sobre direitos de posse e propriedade, que teria primazia sobre outras formas de uso e ocupação das terras. Isso é recorrente nas decisões judiciais em ações de servidão minerária, interditos proibitórios, reintegrações de posse e desapropriações (Barros, 2024).

Nas ações possessórias, observa-se também um ativismo discursivo das empresas voltado à criminalização dos movimentos sociais e comunidades que contestam seus empreendimentos. No bojo dessas ações, os movimentos sociais são caracterizados como organização criminosa, merecedores de enquadramento em lei antiterrorista, Lei Antiterrorista de 2016 (Lei 13260/16), e a ideia de interesse nacional, associada a noções como paz social, ordem pública, segurança nacional, Estado Democrático de Direito, é mobilizada para justificar medidas repressivas contra quaisquer "ameaças" às suas unidades operacionais. Tratam-se de processos instruídos a partir de um forte investimento das empresas na atuação de departamentos de segurança e empresas de vigilância privada que funcionam como um subsistema penal paralelo – forjando, inclusive, a burocracia do controle policial – para produzir documentos e supostas "provas".

Nesse sentido, um ponto que merece atenção é a forma com que a noção de interesse público e utilidade pública é construída em outros espaços pelo setor minerário, com um potencial de disseminação de imaginários políticos e teses/posicionamentos que também repercutem no sistema de justiça. Os mecanismos passam por estratégias de invisibilização das múltiplas formas de ocupação dos territórios, retomando o velho mito do vazio presente no discurso colonial, ou então pelas estratégias de criminalização e desqualificação , que evidenciam a perspectiva relacional que move a captura da ideia de interesse público: a primazia, a relevância maior de um dos pólos, passa pela inferiorização/desqualificação do outro. As realidades socioculturais são esvaziadas no sentido de simplificar ou negar os efeitos negativos; situados na zona da não-existência, grupos que eventualmente representem "pontos" de conflito ou contestação à narrativa do interesse público minerário são apagados dos estudos ambientais e mapas. Partindo de uma deslegitimação das ocupações existentes, reforça-se a ideia de que a mineradora está imbuída de um poder-dever típico do Estado, arvorando-se na prerrogativa de restringir/suspender direitos e tomar decisões, sem mediação do poder público, e à revelia de procedimentos previstos em lei. Ações de

entrada direta nas terras, retirada de populações por meio de abordagens coercitivas, processos informais de compra e venda de terras (inclusive aquelas inalienáveis) e incentivo à grilagem, irregularidades em licenciamentos ambientais, tudo isso compõe um mundo de informalidade, violência e ilegalidade que atravessa os grandes empreendimentos minerários e passa ao largo do judiciário.

Essas práticas, ancoradas no sentido mais autoritário da ideia de interesse público ou das "razões de Estado", existiram em suas diferentes configurações históricas, com o agora diferencial de serem emanadas por um outro poder quase soberano, o das corporações. O cenário de desresponsabilização, que conta com a omissão dos órgãos de fiscalização do Estado, garante a impunidade e a perpetuação de uma certa reputação social construída sob o discurso do desenvolvimento econômico, da contribuição para o PIB e para a manutenção das comunidades locais e da preservação ambiental.

Todos os elementos acima considerados apontam para as múltiplas dimensões que o enfrentamento das noções abusivas de interesse público mobilizadas pelas mineradoras e com acolhimento de membros dos três poderes, incluindo o Judiciário, requer:

1) Reconhecimento e fortalecimento dos direitos territoriais;

2) Legitimação das lutas sociais e combate à criminalização;

3) Investimento em políticas de fiscalização e controle que garantam maior evidenciação do caráter lesivo dos empreendimentos minerários (garantia de estudos técnicos; produção de perícias; regulamentação sobre divulgação oficial dos PBAs; disponibilidade de canais efetivos de reclamação nos territórios; ouvidorias) e respectiva responsabilização;

4) Sensibilização dos membros do sistema de justiça em matérias envolvendo direitos humanos, conflitos fundiários, territórios tradicionais, meio ambiente, com perspectiva de criação de algumas seções especializadas capazes de dispensar o tratamento técnico que a complexidade das situações demanda;

5) Maiores questionamentos sobre a efetividade dos rumos relacionados à conciliação de interesses, fazendo-se imprescindível uma retomada do guarda-chuva básico de proteção constitucional que cria limites à compatibilidade de interesses, em especial numa sociedade profundamente marcada pelas desigualdades sociais e raciais como a nossa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do Estado Brasileiro**. In OLIVEN, Ruben George Oliven et al (orgs.). A constituição de 1988 na vida brasileira. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008, p. 225-248.

ACSELRAD, Henri. **Territórios do capitalismo extrativista: a gestão empresarial de "comunidades"**. In: ACSELRAD, H. (org). Políticas territoriais, empresas e comunidades: o neoextrativismo e a gestão empresarial do"social". 1a ed.pp 33-60. Rio de janeiro: Garamond, 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. **Informe Mineral, 2º trimestre de 2024. 2024**. Disponivel em: https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/economia-mineral/publicacoes/informe-mineral . Acesso em 16 de novembro de 2024.

ALMEIDA, A. W. **"Novas plantations":** efeitos brutais e desumanidade. In: Conflitos no campo: Brasil, 2021. Goiânia: CPT Nacional, 2022.

ALMEIDA, A. W. **Terras de quilombos, terras indígenas, "babaçuais livres", "castanhais do povo", faxinais e fundos de pastos:** terras tradicionalmente ocupadas. 2a. edição ed. Manaus: PGSCA- UFAM, 2008.

ANDRADE, Maristela. **A produção de carvão vegetal e o plantio do eucalipto no leste maranhense**. In: CONCEIÇÃO, F. G. Carajás: desenvolvimento ou destruição? Relatórios de Pesquisa. Belém: Comissão Pastoral da Terra – Coordenação do Seminário Consulta Carajás, 1995.

ANGELO, Mauricio. **Guilhotina regulatória" em curso para o setor mineral pode influenciar na entrada do Brasil na OCDE**. Observatório da Mineração, 18 de outubro de 2021. 2021a. Disponível em: https://observatoriodamineracao.com.br/

ANGELO, Mauricio. **Como lobby da mineração e do garimpo é recebido com prioridade dentro do Ministério de Minas e Energia**. Observatório da Mineração, 27 fev. 2020. 2020. Disponível em: https://observatoriodamineracao.com.br/como-olobby-da-mineracao-e-do-garimpo-e-recebido--com-prioridade-dentro-doministerio-de-minas-e-energia.

ASSIS, W. F. T.; ACSELRAD, H. **Os sentidos dos diagramas nas estratégias empresariais do capitalismo extrativista**. Sociologias, v. 26, p. e–soc119818, 2024.

BARROS, Juliana N. **A mão de ferro da mineração nas terras de Carajás**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024

BEBBINGTON, Anthony. **La nueva extracción: ¿se reescribe la ecología política de los Andes?** Umbrales, vol. 20, p. 285-306. Bolívia: Universidad Mayor San Andres, 2010. Disponível em: https://wordpress.clarku.edu/abebbington/2010/espanol/la-nueva-extraccion-se-re-escribe-la-ecologia-politica-de-los-andes/.

BISPO, Fabio. Incra autoriza venda de assentamentos para mineração, energia e infraestrutura sem consulta pública. **InfoAmazonia**, 7 jan. 2022. 2022. Disponivel em: <https://infoamazonia.org/2022/01/07/incra-autoriza-venda-de-assentamentos-para-mineracao-energia-e-infraestrutura-sem-consulta-publica>. Acesso em 28/11/2024.

BRINGEL, Breno; SVAMPA, Maristella. Del Consenso de los Commodities al Consenso de la Descarbonización. **Nueva Sociedad**, nº 306, p. 51-70, 2023

BUNKER, Stephen G. **Da castanha-do-Pará ao ferro:** os múltiplos impactos de projeto de mineração na Amazônia brasileira. In: COELHO, M.C. N.; MONTEIRO, M. A. (orgs.). Mineração e Reestruturação Espacial naAmazônia. Belém: NAEA, 2007

CARREGOSA, Lais. Ministro do TCU aponta índice de 70% de sonegação no pagamento de royalties da mineração. **Portal G1 Notícias**. 28/08/2024 Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2024/08/28/ministro-do-tcu-aponta-indice-de-70percent-de-sonegacao-no-pagamento-de-royalties-da-mineracao.ghtml

CARVALHO, Horário Martins. **Interação social e as possibilidades de coesão e de identidade sociais no cotidiano da vida social dos trabalhadores rurais nas áreas oficiais de reforma agrária no Brasil**. Curitiba: NEAD, 1999.

CASTILHO, Alceu; JACOB, Luciana Buainain. **Ambiente S/A**. De Olho nos Ruralistas e De Olho nas Eleições, agosto, 2022. 2022b. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/2022/08/31/meio-ambiente-se-reuniu-mais-de-700-vezes-com-agronegocio-e-mineracao-aponta-dossie/55

CASTILHO, Alceu; PEREIRA, Lorena Izá. **As Veias Abertas**. De Olho nos Ruralistas e De Olho nas Eleições, setembro, 2022. Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/wp-content/uploads/2022/09/As-Veias-Abertas-2022-PTBR.pdf

COELHO, TÁDZIO PETERS; Belzunces, RENATA; Mansur, Maíra; Wanderley, L. J. **Mineração e o perfil socioeconômico nos municípios brasileiros mais minerados**. In Wanderley et al (orgs). Atlas do Problema Mineral Brasileiro Brasil: Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração. 2023

COELHO, M. C. N. **Balanço do extrativismo (industrial e mineral) e da estruturação regional na Amazônia Oriental no período de 1970 a 2014**. In: ZHOURI, A.; BOLADOS, P.; CASTRO, E. (orgs.). Mineração na América do Sul: neoextrativismo e lutas territoriais. São Paulo: Annablume, 2016, p. 133-154.

CASTRO, E. (orgs.). **Mineração na América do Sul***:* neoextrativismo e lutas territoriais. São Paulo: Annablume, 2016, p. 133-154.

COMITE NACIONAL DOS TERRITÓRIOS FRENTE À MINERAÇÃO. **Relatório dos Conflitos da Mineração** 2022. Brasil: Comite Nacional dos Territórios frente à Mineração , 2023

D´ANDREA, P.; WANDERLEY, Luiz Jardim. Para entender a mineração no Brasil: evolução, distribuição espacial e o poder das corporações. *In:* Wanderley et al (orgs). **Atlas do Problema Mineral Brasileiro Brasil***:* Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração. 2023

DALLARI, A. Privatização, eficiência e responsabilidade. **Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo**, 2015.

GLOBAL WITNESS. **Década de resistência: Dez anos informando sobre o ativismo pela terra e pelo meio ambiente ao redor do mundo**. 29 set 2022. 2022. Disponível em: https://www.globalwitness.org/pt/decade-defiance-pt/

GODEIRO, Nazareno. (Org.) **Vale do Rio Doce**: Nem tudo que reluz é ouro, da privatização à luta pela reestatização. São Paulo: Sundermann, 2007.

GOMES, Rodrigo Portela. **Quilombos, constitucionalismo e racismo:** famílias negras na luta pela propriedade em Barro Vermelho e Contente no Piauí. 2018. 219 f., il. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

_____. **A cultura jurídica antinegra sobre os territórios quilombolas nos discursos de soberania nacional e proteção socioambiental**. In: Rebelião / FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro; PIRES, Thula Rafaela de Oliveira (organizadoras)- Brasília: Brado Negro, Nirema, 2019.

GONTIJO, Juliana. Pará dominará a mineração. **Jornal O tempo**. 1º julho 2018. Disponível em: https://www.otempo.com.br/capa/economia/ par%C3%A1-dominar%C3%A1-a minera%C3%A7%C3%A3o-1.1863825. Acesso em 28/11/2024.

HESS, Sonia Corina. **Parecer Técnico nº 1/2009**: Análise técnica acerca dos impactos ambientais da IFC- Indústria de Fosfatados Catarinense Ltda, a ser instalada em Anitápolis. Florianópolis, 2009.

INFOAMAZONIA. **Projeto Amazonia Minada**. Site. Acesso em 05 de novembro de 2022. Disponível em: https://minada.infoamazonia.org/.

JUSTIÇA GLOBAL; TERRA DE DIREITOS. **Na linha de frente : violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil: 2019-2022** / coordenação Alane Luiza da Silva...[et al.].-- 1. ed. -- Curitiba, PR : Terra de Direitos : Justiça Global, 2023

LASCHEFSKI, K. A. Rompimento de barragens em Mariana e Brumadinho (MG): desastres como meio de acumulação por despossessão. **Ambientes: Revista de Geografia e Ecologia Política**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 98, 2020. Disponível em: https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/23299. Acesso em: 7 setembro 2023.

LAURIS, Elida. Uma questão de vida ou morte: para uma concepção emancipatória de acesso à Justiça. **Revista Direito & Praxis**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 412-454, 2015. Disponível em: https://ces.uc.pt/myces/UserFiles/ livros/1097_15412-51556-1-PB.pdf.

MAIA, Maiana; Malerba, Julianna. **A mineração vem aí... E agora? Um guia prático em defesa dos territórios**. Rio de Janeiro: FASE – Solidariedade e Educação POEMAS – Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade, 2019

MATTEI, Ugo; NADER, Laura. **Pilhagem: Quando o Estado de Direito é ilegal**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2013.

MONTEIRO, Aianny Naiara Gomes; CHAMMAS; Danilo. **A ilegalidade do licenciamento da duplicação da estrada de ferro Carajás**. In: Zagallo, G. (et al). Na justiça: instrumentos de litígio e defesa de comunidades afetadas pela mineração. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo; Justiça Global; Justiça nos Trilhos, 2015, pp 22-37

NADER, Laura. **Harmonia coerciva:** a economia política dos modelos jurídicos. Revista Brasileira de Ciências Sociais,29, Anpocs, 1994

PAINEL ACADÊMICO SOBRE OS RISCOS DA MINERAÇÃO DE URÂNIO E FOSFATO. **Análise das Omissões e das Insuficiências do Estudo e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) Referentes ao Projeto Santa Quitéria de Mineração de Urânio e Fosfato**. Parecer técnico. 2022

PAIXÃO, Fernanda; GIOVANAZ. **Além da euforia verde: a corrida (e o lobby) pela extração de minérios de transição energética no Brasil**. Comitê Nacional dos Territórios frente à Mineração (site). 09 de abril de 2024. 2024.. Disponível em: http://emdefesadosterritorios.org/reportagem-alem-da-euforia-verde-a-corrida-e-o-lobby-pela-extracao-de-minerios-de-transicao-energetica-no-brasil/

SANTOS, André Luiz Silva; BARROS, Juliana N.; PAIXAO, Gildemar. **Capitalismo extrativista e estado de intimidação** [livro eletrônico] : Brasil, 2019-2022 / André Luiz Silva Santos, Gildemar Paixão, Juliana Neves Barros.-- Rio de Janeiro : Ed. dos Autores, 2024.

SANTOS, R. S.; Milanez, B. **A construção do desastre e a "privatização" da regulação mineral: reflexões a partir do caso do Vale do Rio Doce**. In: ZHOURI, A. (org.). Mineração: violências e resistências [livro eletrônico]: um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. 1. ed. Marabá: PA Editora Iguana; ABA, 2018.

SAUER, Sérgio. **Conflitos agrários no Brasil:** a construção de identidade social contra a violência, In: BUAINAIN, Antonio (Ed.). Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2008.

SVAMPA, Maristela. **Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico em América Latina**. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Observatorio Social de América Latina (Osal). Año XIII, n. 32, publicación semestral/nov. 2013.

VIANA, Herbert Ricardo Garcia; Xavier, Yanko Marcius de Alencar. **A evolução constitucional do direito de propriedade sobre os recursos minerais no Brasil. Contribuciones a Las Ciencias Sociales, São José dos Pinhais, v.17, n.1, p. 790-813, 2024**

WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra S.; FRAGA, Diego J.N. **Transição Desigual: as violações da extração dos minerais para a transição energética no Brasil. Brasil:** Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração, 2024.

WANDERLEY, Luiz Jardim; MANSUR, Maíra S.; CARDOSO, Phillipe V. **Atlas do Problema Mineral Brasileiro Brasil:** Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração. 2023

WANDERLEY, L. J., gonçalves, R. J. de A. F., MILANEZ, B. O interesse é no minério: o neoextrativismo ultraliberal marginal e a ameaça de expansão da fronteira mineral pelo governo Bolsonaro. **Revista Da ANPEGE**, 16(29), 555–599, 2020.

ZHOURI, A. (org.). ***Mineração:*** **violências e resistências** [livro eletrônico]:um campo aberto à produção de conhecimento no Brasil. Marabá: Editora Iguana; ABA, 2018. 1. ed.

Realização



R. das Palmeiras, 90
Botafogo- Rio de Janeiro
RJ- CEP 22270-070

Fone: 55 21 25367350
e.mail: fase@fase.org.br