

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO**

JOÃO LUÍS LOBO MONTEIRO DE CASTRO

**INTERESSE DE QUEM? UMA DISCUSSÃO SOBRE A INVERSÃO DOS
CONCEITOS JURÍDICOS DE PÚBLICO E PRIVADO PELA MINERAÇÃO**

**Juiz de Fora
2022**

João Luís Lobo Monteiro de Castro

**INTERESSE DE QUEM? UMA DISCUSSÃO SOBRE A INVERSÃO DOS
CONCEITOS JURÍDICOS DE PÚBLICO E PRIVADO PELA MINERAÇÃO**

Monografia de Conclusão de Curso apresentada
ao curso de Direito da Universidade Federal de
Juiz de Fora como requisito para obtenção de
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Wagner Silveira Rezende

Juiz de Fora

2022

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Lobo Monteiro de Castro, João Luís .
INTERESSE DE QUEM? UMA DISCUSSÃO SOBRE A
INVERSÃO DOS CONCEITOS JURÍDICOS DE PÚBLICO E
PRIVADO PELA MINERAÇÃO / João Luís Lobo Monteiro de Castro.
-- 2022.
51 p.

Orientador: Wagner Silveira Rezende
Coorientador: Bruno Milanez
Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Direito, 2022.

1. Mineração. 2. Meio Ambiente. 3. Interesse Público. 4. Utilidade Pública. 5. Direito Ambiental . I. Silveira Rezende, Wagner , orient. II. Milanez, Bruno, coorient. III. Título.

João Luís Lobo Monteiro de Castro

INTERESSE DE QUEM? UMA DISCUSSÃO SOBRE A INVERSÃO DOS CONCEITOS
JURÍDICOS DE PÚBLICO E PRIVADO PELA MINERAÇÃO

Monografia de Conclusão de Curso apresentada
como parte das exigências para a obtenção do
título de bacharel em Direito pela Universidade
Federal de Juiz de Fora e aprovada pela
seguinte banca examinadora:

Aprovado em 19 de Agosto de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Dr. Wagner Silveira Rezende (orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Dr. Bruno Milanez
Universidade Federal de Juiz de Fora

Me. Bruna Prandi
Universidade Federal de Juiz de Fora

Já agonizava o século XVIII quando o Aleijadinho começou a modelar em pedra um conjunto de grandes figuras sagradas, ao pé do santuário de Bom Jesus de Matosinhos, em Congonhas do Campo. A euforia do ouro era coisa do passado: a obra se chamava Os profetas, mas já não havia nenhuma glória para profetizar. Toda a pompa e toda a alegria tinham desaparecido e não havia lugar para nenhuma esperança. O testemunho final, grandioso como um enterro para aquela fugaz civilização do ouro nascida para morrer, foi legado aos séculos seguintes pelo artista mais talentoso de toda a história do Brasil. O Aleijadinho, desfigurado e mutilado pela lepra, realizou sua obra-prima amarrando o cinzel e o martelo às mãos sem dedos, e a cada madrugada seguia para sua oficina arrastando-se de joelhos.

Eduardo Galeano

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Zita e Vanderlei, pelo incentivo e carinho que tiveram comigo desde sempre.

Agradeço à minha irmã, Isabela, por ser o meu exemplo de pioneirismo e tantas outras coisas mais, principalmente no olhar atento às pessoas.

Agradeço à Tonha, minha Tia Avó e segunda mãe, por me ensinar tanto de sua enorme sabedoria mineira, pela paixão às plantas e à história.

Agradeço ao Anderson pela compreensão e companheirismo, além do alento e compartilhamento de momentos tão decisivos na vida.

Agradeço à minha família, em especial à minha querida Tia Neves.

Agradeço ao meu mestre que me ensina, desde antes dele me conhecer pessoalmente, a realizar uma pesquisa que preconize as pessoas e que faça sentido na vida delas, o professor Bruno Milanez.

Agradeço também ao meu orientador, o querido Professor Wagner, que desde que ouvi seus dois primeiros minutos de aula me fez ver que é possível fazer diferente e gerar transformação pela educação universitária.

Agradeço à professora Ana Paula Geli, por ter feito a Universidade ser um lugar tão melhor para mim e ser um exemplo de que pesquisar pode ser afável, acessível e transformador.

Agradeço também aos grupos de pesquisa que participei durante a graduação e me fizeram tornar quem sou hoje, ao Centro de Direitos Humanos e Empresas (HOMA), na figura da professora Manoela Roland, ao Grupo Política, Economia, Mineração, Ambiente e Sociedade (PoEMAS), ao Jardim Botânico da UFJF, ao Manuelzão e Guaicuy, onde estagiei e atuei na prática com casos que me envolvem profundamente sob a orientação do grande Pedro Andrade e Renzyo.

À Julianna Malerba e à Juliana Neves, que sem suas provocações, discussões, ideias e contribuições não seria possível que este trabalho de conclusão de curso existisse.

A todos meus mestres de Congonhas, principalmente o grande Sandoval, que sempre me ensina tantas coisas.

A todos os meus amigos, que fizeram a caminhada dos 5 anos numa então cidade distante que agora sempre me pego chamando de lar. Meu muito obrigado a todos vocês.

A todas as pessoas de luta, que fazem a vida valer a pena, muito obrigado!

RESUMO

A implementação de projetos minerários em áreas de grande relevância ambiental, paisagística, social ou histórica gera conflitos que são uma constante em diversas comunidades onde há jazidas minerais. Nesse panorama, diante até mesmo da mera especulação de judicialização, as empresas mineradoras costumam invocar a ideia de que a atividade é de interesse público. Neste trabalho é investigado como a mineração inverte princípios jurídicos de natureza pública como forma de assentar a atividade privada que exerce como um interesse da coletividade, e assim, como uma atividade que deveria ser prioritária diante até mesmo de espaços com características socialmente ou ambientalmente relevantes. Para tanto, se lança mão de uma análise bibliográfica e documental sobre a construção jurídica de interesse público no Brasil, para assim se investigar a atual legislação e entendimento dos Tribunais sobre o tema. É notório no estudo como a atividade minerária foi paulatinamente capturando os institutos jurídicos, numa inversão de público e privado que busca incluir e naturalizar a exploração privada como um interesse de toda a coletividade. Ficou evidenciado que é preciso e possível, com a análise dos movimentos que buscaram dizer não à mineração em seus territórios, a retomada da ideia de interesse público para que esse atenda de fato aos interesses daquela coletividade diretamente atingida pela implementação de projetos minerários.

Palavras-chave: mineração; interesse público; meio ambiente; conflitos ambientais.

ABSTRACT

The implementation of mining projects in areas of great environmental, landscape, social or historical relevance generates conflicts that are a constant in several communities where there are mineral deposits. In this scenario, even in the face of mere speculation of judicialization, mining companies often invoke the idea that the activity is in the public interest. In this work, it is investigated how mining inverts legal principles of a public nature as a way of establishing the private activity that it carries out as an interest of the community, and thus, as an activity that should be a priority even in spaces with socially or environmentally relevant characteristics. In order to do so, a bibliographic and documentary analysis is made on the legal construction of public interest in Brazil, in order to investigate the current legislation and understanding of the Courts on the subject. It is clear in the study how the mining activity was gradually capturing the legal institutes, in an inversion of public and private that seeks to include and naturalize private exploration as an interest of the whole community. It was evident that it is necessary and possible, with the analysis of the movements that sought to say no to mining in their territories, the resumption of the idea of public interest so that it actually meets the interests of that collectivity directly affected by the implementation of mining projects.

Keywords: mining; public interest; environment; environmental conflicts.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO MINERAL COMO UM INTERESSE DA COLETIVIDADE	13
2 SOBRE OS CONCEITOS DE INTERESSE NACIONAL, INTERESSE PÚBLICO, UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL	17
2.1 A indefinição nas normas legais	17
2.2 Sobre a apropriação do conceito de interesse nacional pelo setor mineral	20
2.3 O viés de interpretação de legisladores, órgãos reguladores e judiciário	23
3 UM OUTRO OLHAR SOBRE O INTERESSE PÚBLICO	28
3.1 O caso de Caldas (MG)	31
3.2 O caso de Congonhas (MG)	35
3.3 O caso do Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande (PA)	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Em um universo de disputas territoriais, onde impera a desproporcionalidade de forças, representadas, de um lado, por empresas com grande capital financeiro e capacidade de reunir esforços para a concretização de seus interesses e, de outro, pessoas, quase sempre em situação de grande vulnerabilidade, compreender a construção das estratégias é tarefa de grande importância. Na análise dos casos de conflitos relacionados à instalação, operação ou expansão de atividades minerais, um conceito é recorrente como justificativa da suposta prioridade da mineração: o interesse público da atividade (SOUZA, 2015). Acompanhando o interesse público, outras três expressões são comuns nesse panorama argumentativo: utilidade pública, interesse nacional e interesse social (BITTENCOURT, 2013). O uso destes argumentos com teores jurídicos não é recente, na verdade, é decorrente de um processo histórico de apropriação de conceitos e de construção da própria atividade minerária.

É importante compreender que essa supremacia do público sobre o privado, tida como um princípio basilar do Direito Administrativo, se explica pela necessidade da Administração Pública buscar primordialmente responder às necessidades da coletividade, frente aos interesses privados. O uso recorrente de argumentos em torno da utilidade pública e do interesse nacional se dá principalmente por estes possuírem uma forte carga semântica associada, já que o primeiro é considerado uma categoria decorrente dessa supremacia do interesse público advindo do Direito Administrativo e o segundo, fundamento da própria ideia de Estado (CARVALHO FILHO, 2015; MORAES, 2002).

Krasner (1978, *apud* MORAES, 2002) explica que, em uma perspectiva liberal, o sentido de interesse nacional é desvirtuado na medida em que o interesse público ou Nacional só pode significar, sob essa lógica, uma soma de interesses privados. O Estado funciona, então, tanto sob um viés internacional como doméstico, tal qual um mero representante dos interesses de setores capazes de influenciar e determinar o alcance do interesse nacional. É dessa forma, portanto, que a mineração é deslocada para uma categoria distinta da de interesse privado e passa a ser vista como uma expressão dos interesses de todos.

Para além da questão jurídica envolvida, ao se evocar a ideia de interesse nacional ou utilidade pública, há também a criação de um apelo utilitarista na justificativa desses interesses privados. Esse raciocínio utilitário, quando aplicado à mineração, é baseado, sobretudo, na suposição de que o uso dos produtos fabricados a partir de bens minerais “adormecidos no solo” é um interesse de toda a coletividade (ATAÍDE, 2020, p. 40). Ao formar essa base como um tema incontroverso, se gera também uma aura consagrada dessas atividades com fins

lucrativos como se fossem boas para toda a sociedade e torna possível a violação de direitos individuais que estariam discordantes da imaginada “maioria” (SANDEL, 2012). Nessa linha de raciocínio, arbitrou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região que a mineração constituiria “atividade industrial em que predomina o interesse maior dos benefícios econômicos e sociais que resultam da atividade extrativa” (TRF, 2010).

Ainda que seja essencial compreender o fulcro liberal que é determinante na construção dos argumentos utilizados pela mineração em seu processo de implantação nos territórios, entender também, ainda que brevemente, o decurso histórico das construções jurídicas em torno da mineração no Brasil pode servir como um importante meio para a desconstrução de narrativas que parecem já consolidadas. Desta forma, o estudo busca retratar a construção e o aparecimento de conceitos como utilidade pública, interesse nacional e interesse social no contexto histórico jurídico da mineração brasileira, de forma a revelar como a mineração foi se apropriando e se revestindo da aura jurídica atual.

É importante frisar que não é intenção do presente estudo buscar imiscuir no campo axiológico dos conceitos, mas, sim, tentar demonstrar a fragilidade de argumentos que foram entronizados pelo direito ao longo do tempo para, dessa forma, possibilitar que a arena onde tais conceitos são argumentativamente utilizados seja perpassada de alguma forma pelo caráter democrático tão caro ao Estado Democrático de Direito e ainda tão distante no que se refere à matéria minerária. Nesse mesmo panorama, é essencial entender também que demonstrar as fragilidades no discurso hegemônico da indústria mineral representa a possibilidade de que a sociedade e as pessoas atingidas pela mineração, situação a qual me enquadro, possam enfrentar e lutar pela proteção de seus territórios e formas de existência.

Assim sendo, antes de partirmos para uma discussão mais aprofundada em torno dos conceitos de interesse nacional e os interesses de caráter coletivo, será apresentada uma breve contextualização da construção jurídica histórica por trás destes institutos, demonstrando a apropriação, pela atividade mineral, de princípios originalmente de alçada tão somente do Estado. Para compreender o quadro de apropriação pela mineração dos instrumentos legais em torno da ideia de interesse público, buscaremos apresentar como a indefinição nas normas legais é um fator de grande relevância para que os advogados e estudiosos do direito minerário possam gerar doutrina que consolida o *status quo* pretendido, gerando a base para o viés interpretativo hegemônico nos órgãos de regulação e do judiciário pró interesse das mineradoras. Na seção 2, será discorrido a respeito da construção histórica que fez a exploração mineral ser entendida como um interesse coletivo, para, assim, na seção 3 se evidenciar o atual estado de indefinição dos conceitos e como esses vêm sendo utilizados no plano fático. Antes de concluirmos as

considerações do texto, a partir da seção 4, buscaremos evidenciar um outro olhar sobre o interesse público, onde anseios que não os das companhias de mineração se sobrepuseram.

1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO MINERAL COMO UM INTERESSE DA COLETIVIDADE

No primeiro sistema de propriedade minerária brasileira, conhecido como sistema regaliano, as jazidas e minas eram propriedade direta do Rei, com o subsolo constituindo propriedade distinta da do solo. A Coroa Portuguesa detinha o poder de explorar bens minerais e, apenas quando não houvesse interesse régio, se concederia a atividade a terceiros, obrigando-os a pagar uma indenização ao Monarca. Essa compensação, antes de 1803, era nomeada de quinto (20% do bem explorado), após aquele ano, passou a vigorar o dízimo, ou seja, 10% do valor explorado (ATAÍDE, 2020; BARBOSA, 1994).

Com o advento da Independência, o chamado sistema dominial imperial passou a prevalecer no país. Apesar de que, como no regaliano, a propriedade das jazidas era tida como a manifestação da soberania (VIVACQUA, 1942 *apud* ATAÍDE, 2020), o que os diferenciava, entretanto, é que no sistema dominial a figura do Estado e do Rei já não eram confundidas.

A partir da Proclamação da República e sob a égide da Constituição de 1891, passou a valer o chamado “sistema de acessão”. De caráter individualista liberal, esse sistema previa que o proprietário do solo era também proprietário do subsolo e de todos os recursos associados. Assim, o Estado teria domínio somente sobre os minerais sob as terras devolutas sob sua titularidade (ATAÍDE, 2020).

Com a promulgação da Constituição de 1934, foi estabelecido o regime dominial republicano, que se manteve até os dias de hoje. Tal sistema nasce sob os auspícios nacionalistas da Revolução de 1930, estabelecendo, para além da distinção entre propriedade do solo e subsolo, a competência privativa da União para legislar sobre os possíveis bens que nesse subsolo possam existir. O aproveitamento das respectivas jazidas e minas do território nacional passava a estar condicionado à autorização ou concessão federal. Com estas modificações, como afirma Ataíde (2020, p. 95), passa a valer a aplicação do regime jurídico de Direito Público ao setor mineral, incluindo, a partir daí, o interesse nacional como baliza das decisões do Estado. Com a regulação da atividade minerária até hoje centrada na União, poucas modificações foram sofridas pelo regime dominial republicano desde o início de sua vigência em 1934 (ARAÚJO, 2015 *apud* ATAÍDE, 2020).

Mesmo no contexto nacional-desenvolvimentista, onde havia uma preocupação central com a industrialização do país (BRESSER-PEREIRA, 2003), a vinculação da atividade com a noção de interesse público e utilidade pública se dava por meio do ideal de segurança nacional em torno da exploração dos recursos minerais, considerados de fundamental importância à

defesa dos interesses e desenvolvimento do “Estado-nação”. Embora apenas a Constituição atual tenha reconhecido expressamente que os recursos minerais são de propriedade da União (POUCHAIN, 2011), é na contemporaneidade também que há uma inversão evidente das prioridades, em uma lógica onde os interesses privados das corporações mineradoras parecem ser protegidos por meio destes institutos criados ao longo do tempo para resguardar o Estado.

Há discussão doutrinária sobre a natureza jurídica das concessões de exploração dadas pelo Estado para as mineradoras, principalmente em torno do questionamento sobre o ato administrativo de concessão gerar ou não direito real de uso para o titular. Sem pretender me aprofundar no tema, é importante compreender que direito real é aquele que possui caráter absoluto. Nas palavras de Rosenvald (2008, p. 3), são aqueles que acarretam “sujeição universal ao dever de abstenção sobre a prática de qualquer ato capaz de interferir na atuação do titular sobre o objeto”. Disso decorre o domínio chamado *erga omnes*, um tipo de domínio cuja característica marcante é a liberdade para exercer seu poder sobre a coisa, cabendo a todos os demais o dever de respeitar esse exercício de poder. É associado, portanto, às ideias de direito de propriedade e de posse.

Tendo em vista as características dos direitos reais, grande parte da doutrina defende que na concessão mineral esse tipo de direito não se aplica, já que o domínio do concessionário deriva de um ato de soberania do Estado e também pelo fato desse domínio ser limitado, de acordo com o art. 176 da Constituição Federal, pelo interesse nacional. Embora conceitualmente possa se fazer objeções que afastam a ideia de propriedade da empresa concessionária sobre os bens minerais que explora, Pouchain (2011, p.69-70), com base nos ensinamentos de Barbosa (2003, p. 80), nos recorda:

[...] para destacar características próprias da concessão de lavra mineral, como o fato de que ela cria um direito privado exclusivo, que ela atribui um direito patrimonial oponível *erga omnes*, que a lavra mineral não é uma atividade que precise ser prestada de forma permanente e sistemática, como os serviços públicos *ius exigendi*.

Dessa forma, mesmo que se intente afastar a condição de direito real em relação à concessão mineral, quando são observados os benefícios inerentes da exploração dos bens minerais contidos nas jazidas (exploração esta que vira moeda de venda, compra e especulações diversas nas mãos das empresas concessionárias), pode-se afirmar que há componentes práticos consideráveis para se pensar a concessão mineral como um direito privado quase puro, com muitos elementos que também invocam um direito real. Vale ressaltar que, em nível conceitual, é impróprio considerar a concessão mineral dessa forma, mas as classificações *sui generis*

também não parecem resolver muita coisa frente ao caráter eminentemente lucrativo que esse tipo de concessão propicia ao concessionário. Nessa toada, a tentativa da doutrina de diferenciar a concessão mineral da classificação de “concessão de uso comum”, a colocando sob a alcunha de “concessão de bens de uso de bens públicos dominiais” (POUCHAIN, 2011, p. 70), tampouco parece resolver muita coisa no que tange à criação de uma categoria que abarque de fato as características inerentes à exploração mineral e seu caráter de atividade de exploração econômica, muitas vezes de grande proporção.

Vale notar como, na prática, ocorrem algumas inversões de sentido das considerações doutrinárias. Se o interesse nacional é posto como um limitador do domínio (e assim um impeditivo de direito real) do concessionário, como o interesse nacional seria tantas vezes evocado para proteger a própria atividade? A resposta da pergunta poderia tomar vários caminhos diferentes, mas a partir da análise de textos que tratam sobre as ditas características especiais da mineração, é possível elaborar uma hipótese. Ao ler o texto apresentado à Câmara dos Deputados por William Freire¹, como uma tentativa de influenciar a elaboração do Novo Marco da Mineração, em 2011, fica evidente que há uma busca por criar a imagem da exploração mineral como uma atividade hipossuficiente, muito limitada e de alto risco, enquanto a União teria um modelo Constitucional que a coloca num local de muita conveniência.

O modelo constitucional brasileiro é bastante interessante e conveniente para a União, que detém o domínio dos recursos e das reservas minerais e assegura o seu controle estratégico. Entretanto, todo o investimento e risco são privados. Daí a necessidade de criarem-se leis minerárias, ambientais e tributárias que estimulem os investimentos e deem segurança para os empreendedores. É por isso que se diz, com razão, que o minerador que se propõe a investir e arriscar é alçado à condição de colaborador privilegiado da União. Esse mesmo entendimento – de que, em razão dos riscos, do vulto e do longo prazo de maturação dos investimentos, o minerador pode ser considerado colaborador privilegiado do Estado – constitui opinião de doutrinadores importantes de outros países mineiros (FREIRE, 2011, p. 152).

Por estar nesse local de hipossuficiência, o mesmo interesse nacional que deveria limitar a exploração mineral, quando evocado de maneira contrária aos seus interesses, é colocado à

¹ William Freire é sócio titular e fundador do escritório William Freire Advogados Associados. Este escritório tem como especialidade a assessoria jurídica a empresas do setor mineral com “destaque para a atuação em negociações minerárias envolvendo empresas de mineração e órgãos regulatórios, e atuação em todo o processo de compra e venda de ativos minerários – desde a concepção do modelo de negócio, passando pela auditoria legal de títulos, redação e revisão das minutas contratuais e efetivação e gestão dos contratos firmados” (FREIRE, 2022).

tona também para protegê-la. A justificativa para esse local de “colaborador privilegiado”, que gera a exigência de marcos para a proteção da exploração, são questões inerentes a todas as atividades empresariais somadas às peculiaridades do ramo da exploração mineral. No texto de Freire (p. 149, 2011), há uma boa síntese desses problemas que supostamente colocariam a mineração num local supostamente desprivilegiado. A primeira citada é a rigidez locacional, que nada mais é além do fato da jazida estar num local fixo. Em relação a isso há uma defesa de uma certa falta de liberdade para o empreendedor escolher onde quer atuar, que deverá ser compensada pelo Estado. Assim, as palavras de Freire, sintetizam bem essa compreensão:

Isso faz com que o legislador tenha que criar marcos regulatórios especiais para a mineração. A sociedade, dependente dos bens minerais, deve propiciar condições para seu desenvolvimento.[...] Não é difícil perceber, portanto, que há necessidade de regras especiais para a atividade mineral, criando condições para transformar o recurso mineral em riqueza (FREIRE, 2011, p. 150-151).

Além da compensação por essa suposta falta de liberdade, são elaboradas outras justificativas, também questionáveis, para fundamentar essa proteção especial, como o fato de as minas serem finitas ou o fato de a mineração não definir seus preços, dentre outros (FREIRE, 2011). Para o direito é estranha a repetição desse tipo de justificativa, já que é matéria consolidada na doutrina e na jurisprudência o fato de riscos e possibilidade de perdas serem inerentes a qualquer atividade empresarial. No entanto, é à vista disso e de modo a manter a aura histórica de interesse público sobre as atividades privadas que exercem, que as corporações mineradoras se utilizam do interesse nacional advindo da propriedade da União sobre os bens minerais do subsolo, de forma a confundir o instituto com a concessão para explorá-los privatisticamente.

Embora a construção histórica e jurídica da propriedade minerária tenha mesclado interesse nacional e interesse público com o interesse de agentes privados, a disputa em torno dessas expressões não é uma tarefa acabada. No próximo tópico, discutiremos as atuais considerações e paralelos traçados entre interesse nacional, interesse público, utilidade pública e interesse social e como a mesma estratégia utilizada pela mineração poderia ser invocada pela proteção e preservação de ambientes frente aos possíveis empreendimentos.

2 SOBRE OS CONCEITOS DE INTERESSE NACIONAL, INTERESSE PÚBLICO, UTILIDADE PÚBLICA E INTERESSE SOCIAL

2.1 A indefinição nas normas legais

Expressões como “utilidade pública” e “interesse social”, de acordo com autores como Carvalho Filho (2015), estão sempre envoltas em um panorama de grande imprecisão. Justamente pelo grande número de situações que podem ser enquadradas como de utilidade pública ou de interesse social, essas hipóteses só valerão *ex vi legis*, ou seja, por força da Lei (Carvalho Filho, 2015, p. 854). Entretanto, veremos como essa solução por via da Lei também não parece alterar essa condição de vagueza.

Um dos instrumentos legais mais evocados na determinação de atividades de utilidade pública é a chamada Lei da Desapropriação (Decreto-Lei 3.365 de 21/06/1941), um instrumento decretado durante a ditadura de Getúlio Vargas. Nesse antigo instrumento legal ainda em vigência, não há a definição do que seria utilidade pública, apenas a exemplificação de casos que podem ser incluídos sob esta definição:

Art. 5º. Consideram-se casos de utilidade pública: [...]

d) a salubridade pública;

e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica; [...]

h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos; [...]

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza; [...]

É recorrente na legislação um quadro limitado à apresentação de atividades que podem ser consideradas de utilidade pública, não havendo nenhuma referência às atividades que seriam prioritárias em caso de confrontação. Vejamos a Lei n.º 11.428 de 2006, Lei da Mata Atlântica, em que a utilidade pública e interesse social, sob certas hipóteses, vale como argumento para a supressão da floresta:

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 infraestrutura de interesse nacional destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia, declaradas pelo poder público federal ou dos Estados;

VIII - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como: prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas, conforme resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA;

b) as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área;

c) demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

No Código Florestal, Lei 12.651 de 2012, a organização e os exemplos são muito parecidos com os da Lei da Mata Atlântica, o que muda, basicamente, é a expansão do rol de possibilidades elencadas para a desflorestação. É interessante notar que as hipóteses ainda remontam à lógica da Lei Florestal de 1934 (Decreto 23.793/1934), quando o objetivo principal era organizar a extração de madeira. O artigo 54 menciona que “somente em caso de grande vantagem para a fazenda pública” seria permitido o aproveitamento econômico dos recursos florestais. Vejamos agora os incisos VIII e IX do art. 3º do referido Código Florestal de 2012, que tratam da utilidade pública e o interesse social:

[...] 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;

c) atividades e obras de defesa civil;

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal. [...]

Nesse panorama, é notável como os textos de direito minerário se valem do interesse social e da utilidade pública embasados nos institutos supracitados com a finalidade de se obter a autorização de exploração em Áreas de Preservação Permanente (APP). A preocupação com esse tipo de Área se deve ao fato do Código Florestal Brasileiro as incluir numa categoria de quase intocabilidade, as chamadas áreas *non aedificandi*, locais que, em regra, não se pode efetuar qualquer tipo de desmatamento ou construção. Entretanto, é pelo uso do mesmo Código Florestal que regula as áreas *non aedificandi* das APPs, em seu art. 8º *caput*, que também se abre uma brecha para a supressão nos casos de utilidade pública, interesse social e baixo impacto. Como vimos na transcrição do dispositivo do art. 3º, VIII, b, a mineração (exceto a extração de areia, argila, saibro e cascalho) é tida como de utilidade pública, resolvendo a questão nessa perspectiva. Tal permissão é colocada como urgente e necessária pelos autores, sob a premissa de que grande parte das jazidas estariam em áreas consideradas APP e também pela consideração de que a mineração seria atividade de grande utilidade para toda a sociedade (ATAÍDE, 2020, p. 57; FREIRE, 2011, p. 162). Por outro lado, a lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), que não cita expressamente a mineração como atividade de utilidade pública, em seu art. 32, abre brecha para a atividade de exploração mineral no bioma em áreas de vegetação secundária em avançado e médio estágio de regeneração.

Diversas outras normas poderiam ser aqui citadas em torno do eixo utilidade pública e interesses coletivos, mas poucos ou nenhum elemento novo poderiam trazer para o estudo. O grande nível de imprecisão em torno dos léxicos fica evidenciado até em casos onde era esperado o contrário. Um desses exemplos que marcam o quadro geral é a Lei nº 13.019, de 2014, que foi sancionada na tentativa de se “eliminar as antigas distorções nascidas no regime das pessoas consideradas de utilidade pública, sem que se fizesse verdadeira distinção entre

entidades de favorecimento mútuo e entidades de fins comunitários” (CARVALHO FILHO, 2015, p. 371), a referida norma, mesmo no intento de corrigir estas “antigas distorções” da Lei 9.790, de 1999, não responde taxativamente com um rol definido das atividades de interesse público que trata.

2.2 Sobre a apropriação do conceito de interesse nacional pelo setor mineral

Dada a ausência de definição dos conceitos ou mesmo a regulação de qualquer ordem de prioridade entre os interesses na legislação, é importante evidenciar que a constatação não deve ser encarada necessariamente como um problema, tendo em vista, como nos ensina Paulo Nader (1987), que é da natureza das normas de direito a necessária existência de um problema axiológico pressuposto ao intérprete. Dessa maneira, o ato interpretativo é tido como essencial na compreensão do direito e das normas e é esperado, no universo jurídico, a alta imprecisão e possibilidade de múltiplas interpretações em torno de termos como utilidade pública, interesse público, interesse nacional, etc. O que identificamos como um problema, no entanto, é que o setor mineral foi muito hábil em construir a interpretação que teria preponderância sobre outros usos do solo nesse contexto de imprecisão. À vista disso, nesta seção, pretendemos tecer algumas considerações sobre como o setor mineral vem construindo seus discursos jurídicos e a captura dos conceitos por meio de sua doutrina.

Um dos sintomas mais marcantes do quadro de apropriação de institutos jurídicos ligados às noções de coisas públicas está no próprio Direito Minerário. Por empréstimo do Direito Administrativo, a supremacia do interesse público sobre o privado é tida como uma base axiológica da mineração, incidindo esta supremacia sobre todo o ramo responsável por regular a atividade (FEIGELSON, 2012, p. 58). Nessa lógica, a atividade de exploração mineral desenvolvida por pessoas jurídicas de direito privado é amalgamada com a União, em um processo de abstração em que o Estado é tido como o proprietário dos bens minerais e, por isso, a partir dessa interpretação enviesada, assume-se, em uma argumentação circular, que qualquer atividade de exploração destes bens seriam, por consequência, de interesse público:

É cediço que o setor da mineração é de extrema importância para a economia e desenvolvimento do país, o que, por força do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, faz com que diversos interesses privados (como o do proprietário do solo em que vai ser instituída a mina) se submetam aos interesses públicos da União, que é a proprietária dos recursos minerais (SANTOS, 2014, p. 10).

É interessante notar como o interesse das empresas privadas que exploram jazidas é colocado de forma mitigada no plano discursivo do direito minerário. Em textos de advogados como Monteiro (2009), Freire (2011) e Feilgelson (2012), o reconhecimento da mineração como atividade de utilidade pública é tido como uma importante vitória da mineração frente aos interesses do proprietário do terreno onde a mineração pretende executar suas atividades. Nessa construção, o interesse privado é sempre do superficiário, mas nunca da empresa mineradora.

A invocação de argumentos de cunho utilitário também é recorrente. No parecer PROGE/nº 145 de 2006, que discute a possibilidade de mineração em Unidades de Conservação, por exemplo, a utilidade pública da mineração é explicada sob uma ótica que tenta fundir a atividade de exploração com a necessidade biológica de minerais, tais como os que compõem os ciclos metabólicos das plantas e dos animais. Além disso, invoca-se o argumento autoevidente da necessidade de utilização de bens metálicos pela sociedade contemporânea: “a disponibilidade de bens minerais é simplesmente essencial: não há progresso sem a mineração e seus produtos” (DNPM, 2006).

Como discute López Calera (2010), interesse público e seus termos correlatos estão diretamente relacionados com a ideia de “interesse geral” e fazem analogia com o conceito clássico de “bem comum”. Nesse processo de apropriação de conceitos ligados à coletividade, o Direito Minerário parece ter criado uma amálgama que inclui interesse nacional e utilidade pública (além do interesse público e interesse social) como uma coisa só. Conforme discutimos sobre o sistema dominial no item anterior, é claro que a noção de interesse nacional que prevalece até hoje é fortemente influenciada pelo entendimento nacionalista de interesses dos Estados; um “mundo onde um número de nações soberanas competem e se opõem umas com as outras pelo poder [...] e contra invasões de outras nações” (MORGENTHAU, 1952, p. 972 *apud* CONTRERA, 2015, p. 181). A ideia do Estado defendendo o interesse de agentes privados com capacidades financeiras e políticas de persuasão (KRASNER, 1978 *apud* MORAES, 2002), portanto, não parece fazer sentido quando comparada com o contexto e circunstâncias em que o conceito foi criado.

No Decreto nº 9.406 de 2018, o governo Temer materializou em instrumento legal a premissa do interesse nacional e utilidade pública como fundamentos do desenvolvimento da mineração, conforme se extrai do artigo 2º do referido Decreto. No Projeto de Lei 5807 de 2013, ainda no governo Dilma, o art. 1º também apregoava que o aproveitamento de recursos minerais é atividade de utilidade pública e de interesse nacional. Estas premissas já pairavam sobre o antigo Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 1967), inclusive como contrapeso à

própria atividade de exploração, como em trecho do artigo 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”) e nas bases do próprio Direito Minerário. O fundamento para a edição do Decreto, portanto, foi apenas de regular o que já estava estabelecido, ou melhor, o Estado reforçar uma aura pública sobre a atividade privada de exploração de recursos minerais.

Nessa toada, vale a pena comentarmos brevemente a respeito da constituição da servidão minerária, um instituto previsto no artigo 59 do Código de Mineração (Lei nº 227/1967) e que tem como objetivo dar possibilidade ao exercício da atividade de exploração mineral, desde sua fase de pesquisa até o fechamento de mina. Esse instituto nos é caro para compreender como o fato do interesse nacional e utilidade pública serem considerados fundamentos do desenvolvimento da mineração impacta diretamente a quem tenta contrariar seus interesses.

A servidão mineral, por ser revestida de um véu de interesse geral, é afastada da servidão regida pelo direito civil, onde a primeira é vista sob égide do interesse público e a outra sob o véu privatístico. Esse entendimento, diretamente relacionado ao regime domínial republicano, coloca a propriedade do subsolo e sua exploração, ainda que objeto de lucro de empresas privadas, sob a alcunha de interesse público:

2. A servidão minerária a que se refere os artigos 59 e seguintes do Decreto-Lei nº 227/67 (Código de Minas), de cunho administrativo, tem como característica a predominância do interesse público, consistente na efetiva exploração das jazidas minerais, as quais constituem propriedade distinta do solo e pertencem à União, nos termos do caput do artigo 176 da Constituição Federal. 3. A instituição de servidão minerária conforma-se ao interesse público ao viabilizar o desenvolvimento de atividade industrial classificada como de utilidade pública, nos termos do artigo 5º, alínea f, do Decreto-Lei nº 3.365/41, em que prevalece o interesse maior dos benefícios econômicos e sociais resultantes da atividade extrativa. 4. Não se confunde a servidão minerária com as servidões regidas pelo Direito Civil, instituídas que são no interesse individual do proprietário do solo, muito embora seja um ônus imposto à coisa e não à pessoa, em ordem a beneficiar o prédio dominante em face do prédio serviente (AMS 0018995-45.2000.4.01.3800 / MG, Rel. DESEMBARGADORA FEDERAL SELENE MARIA DE ALMEIDA, QUINTA TURMA, DJ p.75 de 10/08/2006).

O procedimento comum para que a área de servidão seja constituída judicialmente depende do reconhecimento pela Agência Nacional de Mineração da importância da área para o desenvolvimento do empreendimento mineral, ou seja, uma declaração de interesse público. Esse reconhecimento é obtido pela aprovação de um laudo técnico apresentado pela mineradora à ANM, regulado pela Instrução Normativa DNPM nº 01/83. Parte necessária a este laudo é o

acordo com o proprietário do solo para o pagamento pelo uso do terreno, geralmente na forma de indenização.

Caso não se alcance uma solução consensual (onde impera a autorregulação e a discussão de valor indenizatório sem critérios específicos) na esfera administrativa, é possível a servidão ser constituída de maneira impositiva pela via judicial. Embora haja a exigência de um devido processo tanto no processo administrativo quanto no judicial, há uma certa percepção de inviolabilidade em torno do direito de explorar. É interessante ressaltar também que não existem instrumentos concretos que permitam o conhecimento ou eventual discussão pelas comunidades atingidas a respeito da área de servidão. Essa percepção de inviolabilidade fica ainda mais evidente quando já existe o título minerário, ocorrendo uma dispensa de qualquer laudo técnico de servidão mineral para espaços situados numa área de título minerário:

Desse modo, não cabe ao proprietário do solo se opor às atividades de mineração em sua propriedade, até porque, a partir do consentimento para lavrar, o minerador passa a ter não apenas o direito, mas também o dever de iniciar seu empreendimento, dado o interesse nacional e a utilidade pública que revestem a atividade de mineração (DAMASCENO; GOMES; PASSOS, 2019).

Percebe-se, assim, uma doutrina construída por agentes que lucram com o atual formato da mineração e criada em torno de uma naturalização da atividade de exploração mineral que, ao desconsiderar a possibilidade do parágrafo 1º do artigo 176 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), ou qualquer outra limitação aos interesses privados ligados ao uso dos recursos naturais, funciona como um importante suporte na consolidação de uma legislação ordinária que é pouco efetiva na proteção daqueles interesses destoantes frente aos das empresas mineradoras.

2.3 O viés de interpretação de legisladores, órgãos reguladores e judiciário

Como foi argumentado, o quadro da legislação evocada para justificar os supostos interesses que possuem grande relevância geral é marcado por uma enorme indefinição. E esta imprecisão é esperada, tendo em vista que a existência de um campo interpretativo das normas é uma das dimensões fundamentais do próprio Direito. O que chama a atenção, no entanto, é que mesmo numa breve análise de decisões judiciais disponíveis eletronicamente envolvendo situações de conflito com empreendimentos minerários, tendo como filtro de buscas “mineração”, “interesse nacional”, “interesse social” e “utilidade pública”, fica evidente que a

atividade minerária tende a pender fortemente a balança interpretativa para o lado dos seus interesses. Essa realidade acompanha a concepção dominante do Direito no neoliberalismo, entendido como uma tecnologia voltada para a eficiência econômica e não para justiça social (MATTEI *et al*, 2013), passando a funcionar de acordo com um cálculo e com uma racionalidade econômica em prol do mercado.

Nas decisões, os conceitos são raramente problematizados e objeto de reflexão, ao menos como parte das técnicas de hermenêutica jurídica envolvendo conflito entre direitos fundamentais. Aparecem, de modo quase inquestionável, como atributos inerentes à atividade minerária e associados ao imperativo do crescimento econômico do país. Por outro lado, coletividades ou indivíduos que contestam e reivindicam direitos face às mineradoras apareceram numa dimensão restrita de expressão de interesses particulares, aos quais o judiciário deve estar atento para a garantia de cumprimento, no máximo, das medidas indenizatórias ou medidas mitigatórias cabíveis.

Essa postura, ainda que muitas vezes acabe sendo legatária da concepção que orientou historicamente os institutos da desapropriação, da servidão minerária e outras formas de limitação administrativa à propriedade privada, cujas leis específicas vedam ao judiciário apreciar o mérito da declaração de utilidade pública, se reproduz em questionamentos judiciais que extrapolam essas vias processuais, como em ações civis públicas, possessórias, improbidade administrativa etc.

Observamos, em geral, que ainda que sejam registradas decisões judiciais favoráveis à proteção de outros interesses públicos que se confrontam com a atividade minerária - indo desde o dever de consulta às comunidades tradicionais em alguns casos à inobservância de estudos ambientais e descumprimento de condicionantes em outros -, são temporárias e normalmente “derrubadas” nas instâncias recursais superiores à luz do argumento de que as “falhas” poderão ser sanadas no curso do processo ou “calculadas” em termos de compensação monetária e programas ambientais. A urgência máxima é sobrepesada em relação aos prejuízos econômicos decorrentes de eventual paralisação dos empreendimentos.

Das jurisprudências acessadas, destacamos algumas que ponderavam sobre conflitos de interesse público. 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 como se a exploração da mina fosse o mínimo a ser garantido a um particular que tanto investiu e arriscou. Trabalha-se muito com a noção de “alto risco e longo prazo nos investimentos” para se defender um respaldo e uma segurança jurídica maior a tal setor em relação a outros. 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 (FREIRE, 2012). Em eventuais conflitos federativos onde normativas estaduais e municipais buscam restringir atividades minerárias, coloca-se tais normativas em confronto com o interesse nacional que deve prevalecer.

Apesar da previsão do art. 42 do Código Minerário – recusa da autorização de lavra se for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo – poucas decisões judiciais analisam o tema. Nos últimos 10 anos, segundo Agência Nacional de Mineração (ANM), apenas 10 processos administrativos foram bloqueados com base em tal fundamento legal, “sendo 4 (quatro) requerimentos de pesquisa, 4 (quatro) na fase de alvará de pesquisa, 1 (um) na fase de requerimento de lavra e 1 (um) na fase de concessão de lavra” (MONTEZUMA, 2022, p. 104). Essa recusa em conceder títulos minerários em dada localidade vem sendo tradicionalmente chamada de bloqueio minerário ou bloqueio de área para mineração. Um exemplo de caso em que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) invocou o art. 42 para bloquear requerimentos de direito minerário se deu no Polo Petroquímico de Camaçari, na Bahia. Em razão do risco de contaminação do aquífero São Sebastião, importante fonte de abastecimento de água para a população local, a autarquia impediu a outorga de títulos para aproveitamento de água mineral. A aplicação desse art. 42 é um pouco mais comum no caso de conflitos com áreas também destinadas a atividades legalmente classificadas como de utilidade pública como projetos de geração, transmissão ou distribuição de energia elétrica. Esse conflito gerou inclusive um parecer da Procuradoria Jurídica especializada do DNPM, que fixou parâmetros para a resolução. O Parecer PROGE 500/08-FMM-LBTL-MP-SDM-JA entende que o bloqueio pode se dar após concessão do alvará de pesquisa, podendo ser de ofício ou mediante provocação do interessado (LIMA, 2017).

Em meio à difusão das práticas diretas de negociação, a publicação da Lei nº 13.867/19, que instituiu a possibilidade expressa de uso da arbitragem e da mediação pelo Poder Público na desapropriação, foi recepcionada como um avanço pelas mineradoras, ainda mais considerando a recente previsão normativa que inclui no rol de competências da ANM a possibilidade de expedir Declarações de utilidade pública para fins de desapropriação de áreas necessárias aos empreendimentos minerários (Lei 13.575/2017, art. 2º, XXI). Pela nova lei, o particular poderá optar pelo uso da mediação ou da arbitragem como forma de discutir o valor indenizatório mais adequado, ao invés de ter que recorrer à via judicial, podendo indicar a instituição especializada em mediação ou arbitragem previamente cadastrada pelo órgão responsável pela desapropriação. Uma das vantagens ressaltadas pelo setor acerca do

procedimento é a celeridade no tempo de tramitação e o fato de se tratar de um procedimento sigiloso (FREIRE, 2019). Mais recentemente, a ANM publicou a 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.

É interessante notar também dentre os casos de captura no âmbito processual, como importantes institutos são desviados de suas funções originais para servir aos interesses privados das empresas, como se fossem revestidos de uma aura pública. Nesse âmbito, o uso do instituto da Suspensão de Liminar (Lei 8437/92) pela mineradora Vale, no contexto da Mineração Onça Puma, é exemplar. A empresa havia tido seus planos de mineração frustrados na localidade por uma liminar do TRF1, que suspendeu as atividades de exploração a partir da denúncia dos povos indígenas Xikrin da Terra Indígena Cateté de que o empreendimento estaria contaminando suas terras originárias e pelo fato de que a Vale estava operando há mais de oito anos sem apresentar os devidos estudos de impactos e propostas de mitigação (MPF, 2017). Frente ao empecilho da continuidade de suas operações, a Vale ingressou com a Ação e teve seu pedido de Suspensão de Liminar acolhido.

Fato estranho na situação do uso da Suspensão de Liminar pela Vale é que a Lei 8437/92 prevê que a competência para requerer tal instituto é do Ministério Público “ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (BRASIL, 1992). Para a Vale se tornar apta a requerer a suspensão da Liminar que travava seus planos, foi realizada uma abstração que a comparou à uma pessoa jurídica de direito público, sob o entendimento de que seria uma concessionária de serviço público. Citando a aprovação de crédito pelo BNDES à Vale como argumento para incluir a empresa na categoria de serviço público, o presidente do TRF1 suspendeu a liminar argumentando que a decisão judicial representa grave lesão à ordem e à economia públicas (MPF, 2017). O argumento de empréstimos pelo BNDES para justificar uma suposta categoria pública de um empreendimento é também estranha, dada a frequência desse tipo de financiamento a celebridades e empreendimentos de cunho eminentemente privados (GRIBLEL, 2021; ZUNICA, 2018).

Em outro caso, em que a Associação da Comunidade Quilombola de Contente, no Piauí, viu diversos dos seus direitos à terra sendo desrespeitados pelas obras da Ferrovia Transnordestina e, assim, acionou o Ministério Público Federal, a Ação Civil Pública resultou inicialmente no reconhecimento dos direitos fundamentais das comunidades e de seu valor representativo do patrimônio imaterial consistente na cultura e modo de vida dos grupos formadores da sociedade como argumentos para determinar a suspensão do empreendimento e

o dever de consulta às comunidades. Entretanto, em recurso ao Tribunal superior, a conciliação dos interesses de proteção às comunidades quilombolas com “os interesses nacionais estratégicos ao desenvolvimento do Brasil” logrou em uma decisão que se somaria ao panorama geral, onde a autorização para a continuidade de empreendimentos é obtida em troca da adoção de medidas compensatórias:

[...] com o estado da arte já configurado por ações que já impactaram 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/reexame necessário – 0001635-08.2016.4.01.4004/PI).

Nota-se, também no âmbito das situações recorrentes no judiciário, que, embora a legislação mineral ordene indenização ao posseiro ou proprietário de forma prévia à imissão na área, muitos afetados tenham que questionar judicialmente a insuficiência ou não recebimento do valor indenizatório. Ainda que haja uma judicialização, a tendência é garantir a imissão da mineradora na posse da terra e a permissão para exploração enquanto se discute o valor indenizatório (TJMG, 2016). Entende-se que a espera em torno da resolução de um questionamento judicial não pode frustrar a continuidade do empreendimento (STJ, 2019).

Percebe-se, conforme os estudos de Barros (2018), que a condição de reconhecimento da atividade como de “utilidade pública” é muito utilizada, de modo praticamente automático, nos procedimentos administrativos de autorização de supressão de vegetação que compõem o licenciamento ambiental dos projetos minerários. Diferentemente disso, as ações de desapropriação por utilidade pública das terras para uso da mineração, embora seja o mecanismo ordinário legalmente estabelecido, não são centrais na obtenção das áreas porque em boa parte dos casos tratam-se de áreas públicas ou devolutas, sendo um pouco mais comuns nos casos em que o projeto incidirá mais longitudinalmente sobre muitas propriedades, como nas obras envolvendo a logística de transporte (ferrovias, rodovias, minerodutos, portos etc), instituindo-se a “faixa de domínio” do ente federativo. Além disso, no caso das áreas particulares, a estratégia principal das mineradoras tem sido a negociação e aquisição do domínio por contratos de compra e venda (BARROS, 2018).

Não muito diferente é a declaração de interesse público nas atividades de exploração mineral nas Unidades de Conservação em que são admitidas a implementação de projetos minerários, tal como Áreas de Proteção Ambiental (APA), Área de Relevante Interesse

Ecológico (ARIE) e Reserva de Fauna (REFAU). Nesses tipos de UCs a declaração de interesse público que permite a supressão de vegetação e relativização da proteção ambiental é dada de forma praticamente automática, com base nos argumentos construídos pela doutrina minerária em torno da suposta essencialidade coletiva da exploração (SALES, 2019). Nas UCs onde na teoria não seria admitida nenhum tipo de intervenção drástica, o que se percebe é a edição de Medidas Provisórias e Leis capazes de alterarem os limites da área protegida, tal como tem ocorrido com o Parque Nacional do Gandarela em Minas Gerais e o Parque Nacional do Jamanxim, no Pará (SENADO NOTÍCIAS, 2016; MARENT, LAMOUNIER, GONTIJO, 2011).

Dessa forma, o que fica explicitado na busca pela jurisprudência construída em torno dos conflitos minerais, assim como na legislação criada para responder a eventuais problemáticas que surjam, é a existência de uma forte inclinação para os interesses das corporações de exploração mineral, a despeito até mesmo de direitos com grande valor constitucional tal como os povos tradicionais ou das áreas de proteção ambiental. Entretanto, como mostraremos na seção seguinte, o movimento de contestação ao quadro hegemônico tem alcançado importantes vitórias que lançam luz a uma situação menos perversa.

3 UM OUTRO OLHAR SOBRE O INTERESSE PÚBLICO

Ainda que o Direito Minerário (e outros ramos correlatos) tenha sido construído historicamente para funcionar como o balizador discursivo no campo jurídico para a mineração, onde esta é tida como uma atividade econômica extremamente essencial e de importância maior que as demais, sob a alçada do interesse nacional e da utilidade pública, há concepções que diferem desse quadro geral. Nestes outros entendimentos, embora a mineração seja reconhecida como uma atividade de grande importância, o interesse nacional e a utilidade pública são postos não como matéria para explicitar essa importância, mas, sim, como limites ao desenvolvimento da atividade frente a questões com grande peso constitucional. A inclusão da garantia de estreita observação dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, além da defesa de processos participativos e democráticos, como veremos a partir de agora, são colocadas como limites e regras para se pensar a ideia de interesse nacional e utilidade pública.

Um aspecto salutar na discussão que envolve o interesse público, como vimos nas seções anteriores, é a invocação do chamado princípio da supremacia do interesse público sobre o privado. Esse tal princípio, invocado tantas vezes de forma automática para dar ares jurídicos à instalação de projetos minerários, entretanto, não está de todo consolidado na dogmática do

Direito. Humberto Ávila (2001), ao se debruçar sobre os aspectos fundamentais inerentes aos princípios jurídicos, conclui que o repetido “princípio”, não é, a rigor, um princípio jurídico:

- conceitualmente ele não é uma norma-princípio: ele possui apenas um grau normal de aplicação, sem qualquer referência às possibilidades normativas e concretas;
- normativamente ele não é uma norma-princípio: ele não pode ser descrito como um princípio jurídico-constitucional imanente;
- ele não pode conceitualmente e normativamente descrever uma relação de supremacia: se a discussão é sobre a função administrativa, não pode “o” interesse público (ou os interesses públicos), sob o ângulo da atividade administrativa, ser descrito separadamente dos interesses privados (ÁVILA, 2001, p. 28)

Quebrando, assim, aspectos construídos pela argumentação jurídica contida em processos minerais, Ávila demonstra a inexistência, sob um olhar da Teoria Geral do Direito e da própria Constituição, de uma norma-princípio que tenha como matéria a supremacia do interesse público sobre os dos particulares. Disso decorreria o fato de a Administração Pública não poder exigir determinado comportamento do particular tão somente com base nesse argumento. Além disso, com base em autores alemães, tais como Alexy e Ladeur, que compreendem o ordenamento jurídico justamente como um produto para regular a tensão entre o interesse público e os particulares, os casos de conflitos só podem ser solucionados por meio de uma “ponderação concreta e sistematicamente orientada”, orientação aqui compreendida na sistematização das normas constitucionais, onde a “condição racional para o conhecimento do ordenamento jurídico deve ser outra, precisamente consubstanciada no postulado da unidade da reciprocidade de interesses” (LADEUR, 1984 *apud* ÁVILA, 2001, p. 21).

Não se está a negar a importância jurídica do interesse público. Há referências positivas em relação a ele. O que deve ficar claro, porém, é que, mesmo nos casos em que ele legitima uma atuação estatal restritiva específica, deve haver uma ponderação relativamente aos interesses privados e à medida de sua restrição. É essa ponderação para atribuir máxima realização aos direitos envolvidos o critério decisivo para a atuação administrativa. E antes que esse critério seja delimitado, não há cogitar sobre a referida supremacia do interesse público sobre o particular. (ÁVILA, 2001, p. 29).

Schier (2004), na mesma linha de raciocínio, demonstra que a ideia de uma supremacia do público sobre o privado só se verifica em algumas condições muito específicas, e em circunstâncias sopesadas constitucionalmente. Ou seja, a ideia de uma supremacia do interesse público só funcionaria sob a estreita observância do regime dos direitos fundamentais e da

análise caso a caso entre os interesses em jogo. Lima (2009) ainda aponta a necessidade de observância da centralidade da dignidade da pessoa humana.

Nesse contexto, Ramos (2017) propõe balizas para a aplicação do princípio do interesse público na mineração. Tendo em mente o acolhimento da premissa do desenvolvimento sustentável nos tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário, além do mandamento constitucional do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, o autor propõe que o aproveitamento dos bens minerais justificado pelo princípio do interesse público esteja sempre vinculado à discussão da sustentabilidade, fora de um plano meramente opcional. Outro aspecto interessante discutido pela autora é o interesse público pautado na função social da propriedade mineral, onde o “uso das riquezas minerais se dê de forma racional e adequada, de modo a assegurar benefícios a toda sociedade e garantir o bem-estar” (RAMOS, 2017, p. 140), nesse panorama, o interesse público, ao contrário de como é concebido pelas empresas mineradoras, deixa de ser destinado à exploração mineral pelas empresas (meio) e é deslocado para atender ao bem-estar social (fim).

A função social implica na consideração da coletividade como um fim, quando da exploração da atividade econômica, onde a realização dos objetivos particularizados só pode se dar na relação com a coletividade, tendo o Estado, na figura da Administração como responsável a intermediar os egoísmos do interesse privado com a satisfação do interesse público (RAMOS, p. 141, 2017).

A ideia de interesse nacional também não escapa dos mandamentos imperativos dos direitos fundamentais. Motonoga (2010), ao analisar o interesse nacional sob os auspícios constitucionais conclui que a antiga noção baseada tão fortemente em questões internacionais, conforme citada na seção 3 deste estudo, assume um lugar secundário no Estado Democrático de Direito. Para o autor, são os imperativos constitucionais da erradicação da pobreza, exercício da cidadania, desenvolvimento da criança e do adolescente, entre outros, que assumem o lugar de primazia nessa esfera a partir da Constituição de 1988 (MOTONOGA, 2010, p. 113-114).

A proposta desse interesse nacional que privilegie de fato o bem-estar social e não somente a exploração de recursos que estariam “adormecidos” sob a terra, foi elaborada, por exemplo, por Oliveira (2011). O autor defende que haja para os minérios uma política de Estado, tal como vigora para o petróleo no Brasil; nesse sentido, o Estado deveria propor uma revisão sistemática do sistema de concessão de jazidas, da compensação financeira da exploração e da isenção tributária de exportação. Ele ainda argumenta que esses seriam passos

urgentes na criação de um sistema que privilegiasse menos as empresas e mais o bem-estar social.

Nesse sentido, alguns aspectos da separação construída como quase inquestionável pelo Direito Minerário da existência de um interesse público *versus* o Interesse Privado caem por terra. Como crítica à prática de converter interesses privados da mineração automaticamente para a esfera pública, Ávila (2001) argumenta que tais interesses não podem ser descritos separadamente sob o ângulo da atividade administrativa.

Para além do campo doutrinário contra-hegemônico aqui brevemente apresentado, e consciente do fato de que a mineração consegue quase sempre pender a balança interpretativa dos órgãos aplicadores do direito para o lado dos seus interesses, apresentaremos casos fáticos onde esse movimento foi prodigioso na contestação da instalação de projetos minerários. A partir de grande movimentação social, houve o reconhecimento de interesses de fato coletivos, que se concretizaram na criação de Unidades de Conservação e na elaboração de leis de ordenamento territorial, de proteção ambiental e hídrica para impedir a instalação de grandes empreendimentos minerários. Estas experiências têm mostrado a necessidade de um processo permanente de mobilização e a afirmação do desejo do território de permanecer livre de mineração.

Assim, nas próximas seções, são descritos os casos de Caldas (MG), escolhido por se tratar de uma situação fática fora do quadrilátero aquífero-ferrífero de Minas Gerais e marcado por uma reviravolta quando o retorno da exploração aparentava ser inevitável. Congonhas (MG), que, além de representar uma significativa área de exploração mineral por transnacionais no quadrilátero aquífero-ferrífero, é a cidade natal do autor e um caso no qual este teve envolvimento direto. E, por fim, o Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande (PA) foi escolhido por trazer um olhar para a mineração no norte do Brasil, onde as questões de degradação da floresta amazônica, conflitos latifundiários e a invasão às terras dos povos tradicionais são uma constante.

3.1 O caso de Caldas (MG)

Em 2006, o município de Caldas, localizado no sul de Minas Gerais, aprovou a Lei Municipal nº 1.973/2006 que criava a Área de Proteção Ambiental (APA) do Santuário Ecológico da Pedra Branca. A criação desta norma local foi fruto de um amplo processo de lutas: somente a elaboração da lei levou cerca de um ano de discussões e a tramitação na Câmara Municipal perdurou por seis meses de grande mobilização da sociedade civil local, preocupada

com um “modelo desenvolvimento que não fosse predatório e de alto custo socioambiental” (CARVALHO; NETO; ANUNCIAÇÃO, 2019). Na lei municipal, houve a proibição do desenvolvimento de atividades de exploração mineral por meio de diversos artigos:

Art. 7º - Serão observadas as seguintes diretrizes para a Z.AMB - Zona de Conservação Ambiental:

V - proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras.

Art. 8º - Serão observadas as seguintes diretrizes gerais para as Z.HIDRI - Zona de Conservação hídrica:

VII - Proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água e de provocar assoreamento das coleções hídricas;

Art. 9º Serão observadas as seguintes diretrizes gerais para a Z.AGRO - Zona de Uso Agropecuário:

IV- proibir qualquer atividade de mineração ou industriais potencialmente poluidoras ou de qualquer outro exercício de atividades capazes de provocar erosão ou assoreamento das coleções hídricas;

Art. 10 - Serão observadas as seguintes diretrizes para a Z.TUR - Zona de uso turístico:

IX - Não permitir exploração mineral ou industriais potencialmente poluidores.

Art. 51 - Fica proibida a atividade de mineração em toda a extensão da APA municipal, com exceção das já instaladas e com as devidas licenças de operação (STJ, 2013, p. 5-7).

As quinze partes² interessadas na exploração da área abrangida pela Unidade de Conservação argumentaram, em um mandado de segurança coletivo, que a Lei Municipal seria inconstitucional por ferir a competência exclusiva da União de legislar em matéria mineral. Foi alegado ainda que a lei era extremamente restritiva e que, mesmo sendo uma Unidade de Uso Sustentável, impedia completamente o desenvolvimento de novas atividades de exploração mineral. Tendo perdido em primeira instância, as mineradoras recorreram ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), ao analisar o caso por meio da turma de seu Órgão Especial, entendeu, por maioria, que o município não estava invadindo a competência da União para legislar sobre jazidas, minas ou outros recursos minerais, já que a lei não trata do assunto de âmbito mineral, mas sim, sobre questão relativa à proteção do meio

2 Mineração Juparana Ltda, Reynaldo Guazzelli Filho, Togni Mineração Ltda, Andrade Minas Granitos Ltda, Cia Brasileira de Alumínio, Mineração Café Ltda, Mineração Curimbaba Ltda, Togni S/A Materiais Refratários e Outro(a)(s), Mineração Daniel Togni Loureiro Ltda, Minegral Cia Brasileira Mineração Ind Com, Etgran Mineração Ltda, Varginha Mineração Loteamentos Ltda, Mineração Perdizes Ltda, Mineração Monte Carmelo Ltda, Eliseu Angelo Togni Mineração, Carlos Fernando Rodrigues da Paz.

ambiente. Os desembargadores se basearam no entendimento de que o município, além da competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme o art. 30, inciso 1º, da Constituição da República, detém competência legislativa supletiva em assuntos de proteção ao meio ambiente conforme o art. 30, inciso 2º, cominado com o art. 24, inciso 6º da mesma Carta Magna. A própria Constituição de Minas Gerais é citada na decisão, já que o seu art. 171, inciso 2º, alínea b, assegura a competência legislativa dos municípios sobre os assuntos de interesse local, o que inclui a conservação da natureza e defesa do solo e dos recursos naturais (TJMG, 2013).

Além de entenderem que não havia nenhuma inconstitucionalidade na criação da referida Unidade de Conservação, na decisão, o TJMG reafirmou o entendimento sobre a possibilidade de a legislação ambiental municipal formular restrições adicionais, quando for do interesse local, em relação às normas estaduais e federais, não podendo, tão somente, diminuir as restrições já definidas.

É interessante notar a invocação do argumento do desenvolvimento sustentável como baliza para compatibilizar o confronto entre o interesse de proteger o meio ambiente e o interesse econômico da exploração mineral. Em Caldas, pelo voto do relator, a proteção do meio ambiente, como “medida de interesse coletivo e transindividual” acaba por prevalecer frente aos outros interesses:

Anoto, a princípio, que a proteção do meio ambiente constitui uma prioridade de todas as nações. As questões que envolvem o meio-ambiente exigem condutas para a sua efetiva preservação; não podem mais ficar relegadas a interesses meramente econômico-financeiros. Embora esses interesses não devam ser desprezados, devem ser compatibilizados com o desenvolvimento sustentável e o que implica na preservação do meio ambiente para que a um só tempo sejam garantidas as necessidades do presente sem comprometimento das gerações futuras e da própria vida no Planeta.

É absolutamente relevante a questão da proteção ambiental, medida de interesse coletivo, transindividual, pois todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225 da CR/88) (TJMG, 2013).

Após a decisão desfavorável do TJMG, as mineradoras de Caldas recorreram ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), questionando mais uma vez a constitucionalidade da lei municipal e alegando a falta de audiência pública e estudos técnicos para a criação da Unidade de Conservação. O STJ (2016) manteve os fundamentos do acórdão original que continha a informação da realização de duas audiências públicas e negou a competência da Corte para

analisar, em recurso especial, o confronto entre normas de entes da federação diferentes, por ser matéria da alçada do Supremo Tribunal Federal (STF).

Indo até o último grau da jurisdição brasileira, as quinze mineradoras de Caldas acabaram por criar um dos primeiros grandes precedentes em matéria de contestação à mineração no Brasil. Ao analisar o caso em 2018, o ministro do STF, José Antonio Dias Toffoli, negou o recurso extraordinário, referendando as considerações do Órgão Especial do TJMG em relação à plena possibilidade dos municípios criarem legislação restritiva em temas de proteção ao meio ambiente, mesmo as que versem sobre áreas com a possibilidade de serem mineradas. O ministro considerou ainda a plena autonomia do conselho gestor das Áreas de Proteção Ambiental, nos termos da Lei Federal nº 9.985/2000 e do Decreto nº 4.340/2002, para definir as condições para eventuais intervenções e exploração da área protegida.

Paralelamente ao movimento no Judiciário, as mineradoras articularam localmente para fazer valer seus interesses. De acordo com Carvalho, Neto e Anunciação (2019), houve uma intensa atividade das empresas mineradoras locais em diversos tensionamentos de 2009 a 2018. Em 2015, empresas e o próprio prefeito se sentaram como representantes de uma causa comum, a retomada da mineração, na reunião ordinária da instância regional do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM). Um ano depois, o mesmo prefeito tentaria conceder anuência de abertura de lavra na APA a uma mineradora que não possuía as devidas licenças, tentativa de anuência esta frustrada pela incidência do art. 51 da Lei Municipal já referida. Em 2017, viria a investida mais forte: o Conselho Gestor da APA da Pedra Branca, criado para possibilitar a intervenção da sociedade civil nos encaminhamentos da área de preservação, seria ocupado, com o apoio da prefeitura, por entes alinhados ao setor mineral (CARVALHO; NETO; ANUNCIÇÃO, 2011).

Enquanto se aguardava a decisão do STF, o município de Caldas acabou alterando, na forma da Lei nº 3.338/2017, diversos instrumentos da lei original que criou a APA. As mudanças no artigo foram um claro movimento para dar segurança jurídica à exploração mineral na APA, possibilitando também interpretações mais extensivas em relação ao tempo em que a atividade de exploração poderia acontecer. De acordo com Souza (2020), o vereador responsável por apresentar o Projeto de Lei que alterou a redação da norma original foi eleito graças a uma articulação econômica das mineradoras interessadas em explorar a área onde foi criada a APA. O referido artigo passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 51. Fica proibida a atividade de mineração em toda a extensão da APA municipal, com exceção das atividades desenvolvidas por empreendimentos

já instalados e devidamente regularizados, em áreas onde já se havia iniciado a exploração mineral até a data de publicação da Lei 1.973/2006, resguardado o direito de aproveitamento de toda a jazida mineral, devidamente autorizada e licenciada à atividade de extração pelo órgão ambiental competente (PREFEITURA DE CALDAS, 2017).

Pouco tempo depois do STF ter validado a autonomia dos municípios para restringirem atividades de exploração mineral em nome da proteção ao meio ambiente e após uma forte mobilização da população local, alarmada com as mudanças da legislação, o poder municipal de Caldas alterou novamente a redação do artigo 51 da Lei nº 1.973/06. É importante ressaltar que foi a movimentação da sociedade civil, dada por meio da convocação de atos públicos, reuniões e engajamento em redes sociais, a grande responsável pela proposta de retomada da redação original da Lei validada pelo STF, conforme discutem Carvalho, Neto e Anunciação (2019).

3.2 O caso de Congonhas (MG)

Embora o caso de Caldas represente uma grande vitória, ao consolidar uma decisão que priorizou o interesse de proteção ao meio ambiente frente ao interesse da exploração mineral, uma das questões que podem ser levantadas ainda é que, nesse caso, o enfrentamento se deu com empresas de pequeno porte, quando comparadas às grandes transnacionais da mineração. O poder de influência das empresas mineradoras é proporcional ao seu valor de mercado, uma vez que grandes corporações transnacionais possuem estratégias próprias para influenciar agentes públicos (FUCHS, 2013).

Nesse sentido, o processo de tombamento da chamada Serra Casa de Pedra, em Congonhas (MG), é interessante de ser analisado. A mina Casa de Pedra é a sexta maior em extração de minério de ferro do Brasil (LOPES, 2020), sendo a responsável por grande parte do abastecimento das plantas siderúrgicas da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e dos seus lucros de exportação de minério de ferro, que a coloca como segunda maior exportadora do mineral no Brasil (CSN, 2020).

A mineradora já explora a porção da Serra Casa de Pedra oposta ao núcleo urbano do município de Congonhas desde sua fundação, em 1941. Porém, para dar continuidade aos planos de expansão, seria necessário também explorar as reservas minerais restantes, contidas na outra porção do corpo geológico (FERREIRA, 2012). Em 2005, os planos de expansão da CSN anunciados por Benjamin Steinbruch, CEO e acionista majoritário da empresa, traziam a perspectiva de dobrar a produção da mina Casa de Pedra (NAKAMURA, 2005). Em 2007, sob

o quadro de enorme otimismo em relação à duração do *boom* do preço internacional do minério de ferro, a meta se tornou ainda mais ousada: triplicar a produção (PORTAL DA MINERAÇÃO, 2007).

Sob o anúncio de investimentos da ordem de R\$ 11 bilhões por parte da empresa, o governo de Minas Gerais, por meio de um Decreto assinado em 12 de dezembro de 2007, declarou como de utilidade pública e de interesse social as áreas necessárias para a criação do distrito industrial que beneficiaria o minério explorado, além da construção de uma barragem de rejeitos. Essas áreas, declaradas legalmente aptas para desapropriação, corresponderiam a mais de 15% do território municipal de Congonhas (FERREIRA, 2012).

No entanto, as movimentações de expansão da mineração chamaram a atenção das organizações sociais de Congonhas. A preocupação dos moradores se deu principalmente com a ameaça gerada sobre a Serra, que é a principal fonte de captação de água do município, além do risco de prejuízo para o turismo, já que a área pretendida pela mineradora constitui a paisagem, em conjunto com os passos da paixão e os doze profetas de Aleijadinho, tombada como patrimônio cultural da humanidade pela UNESCO (MPMG, 2011). Assim, ainda em 2007, a Câmara Municipal de Congonhas aprovou a Lei 2.694/2007, tombando o conjunto das vertentes da Serra Casa de Pedra voltado para a área urbana (FERREIRA, 2012).

O caso de Congonhas possui, em relação ao bem a ser protegido, para além das questões ambientais também envolvidas, um fator adicional se comparado a Caldas, qual seja, a existência de um bem integrante à esfera histórico-cultural. Exatamente por esta natureza, o município se valeu de um instituto jurídico diferente dos relacionados às Unidades de Conservação: o tombamento. O tombamento é regulado no Brasil pelo Decreto-Lei nº 25 de 1937 e é voltado para a proteção de bens do patrimônio histórico e artístico nacional, no art. 17 dessa referida norma há a seguinte previsão:

Art. 17. As coisas tombadas não poderão, em caso nenhum ser destruídas, demolidas ou mutiladas, nem, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado (BRASIL, 1937).

Os planos da CSN³, entretanto, não foram frustrados por essa movimentação. O artigo 4º da Lei que tombou a Serra Casa de Pedra determinava que um novo Projeto de Lei deveria

³ É importante frisar que, à época, a empresa responsável pelo processo de exploração mineral seria a Nacional Minérios, uma controlada da CSN. Em 2014, as duas empresas teriam uma nova fusão de ativos (ESTADO DE MINAS, 2014).

propor os limites desse tombamento. Percebendo a brecha deixada, organizações do município propuseram o Projeto de Lei de Iniciativa Popular nº 027/2008 para delimitar a área a ser protegida. Em contrapartida, a empresa anunciou que possuía também estudos técnicos para a criação de uma área de tombamento que permitiria alcançar o “desenvolvimento sustentável” (CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS, 2011).

O processo para a aprovação desses limites do polígono de tombamento em Congonhas mostra a repetição do quadro observado por Souza (2020), na medida em que a empresa mineradora adota uma série de medidas que visam inviabilizar na prática a norma local que se opõe aos seus interesses. No caso da Serra Casa de Pedra, porém, o tamanho da empresa parece demonstrar como o processo fica mais complexo diante de uma grande corporação: além do financiamento de campanhas de candidatos do legislativo⁴, ocorreu uma intensa campanha de divulgação de propagandas a respeito da mineração como motor do desenvolvimento somadas à promessas de mitigação e reparação dos impactos (FERREIRA, 2012).

Outra medida invocada com a finalidade de obstaculizar o tombamento integral foi o envio de ofícios pela Vale e Namisa (a primeira, detentora dos direitos de lavra sobre a área, e a segunda com expectativas de obtenção da concessão) para a presidência da Câmara Municipal, informando a necessidade de serem indenizadas pela impossibilidade de exploração que a aprovação causaria⁵. Para respaldar a ideia de indenização, as empresas provocaram o então Departamento Nacional de Produção Mineral, que, por meio de um parecer, chegou a discutir a viabilidade da indenização em caso de tombamento de área com autorização de lavra.

Alguns pontos do referido parecer são úteis para o presente debate, já que, na medida em que discute a possibilidade de compatibilização entre tombamento e exploração econômica, o documento tenta estabelecer balizas invocando a ideia de função social da propriedade e de utilidade pública. Ao considerar a existência de uma vocação mineral intrínseca para determinadas áreas, nem mesmo o proprietário poderia frustrar a atividade de exploração, já que seria um confronto ao interesse nacional e ao desenvolvimento social do país:

4 O presidente da Câmara dos Vereadores de Congonhas, de acordo com dados do TSE (2008), recebeu 10 mil reais da empresa GALVASUD S/A, empresa controlada pela CSN. A empresa chegou a doar mais de 80 mil reais para campanhas da cidade (CAMARGOS, 2012).

5 É interessante notar nesse fato a compreensão de que a frustração do eventual lucro futuro pela exploração de minério seria digna de indenização. A interpretação de que existe uma indenização devida parece indicar que as mineradoras, como discutido na seção 2, de fato lidam com a concessão mineral como um direito real pleno. Nesse contexto, frente ao tratamento eminentemente de interesse privado por parte das empresas, parece difícil manter também o grau de abstração necessário para entender a concessão mineral como um instituto permeado pelo interesse público.

[...] a superfície inserida em uma região mineralizada observa a função social quando é objeto de uso racional e compatível com as características geológicas do imóvel, ou seja, quando o domínio é exercido respeitando sua vocação mineral [...] A exploração mineral o imóvel assim vocacionado atende, ainda, a valores que transcendem o mero interesse individual do proprietário, tanto que ganhou assento constitucional (CF/88, art. 20, IX e 76, caput e § 1º), em função da relevância da atividade para a economia e o desenvolvimento social do País (DNPM, 2010 *apud* CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS, 2014).

Ainda que o parecer do DNPM faça a defesa de uma busca pela compatibilização entre a exploração mineral por meio da relativização da proteção do bem tombado, há um reconhecimento tácito de que essa exploração, às vezes, não será possível em nome do interesse público de proteção ao patrimônio de valor cultural (paisagístico, histórico, arqueológico, etnográfico ou artístico). Reconhecendo que em caso de recusa da autorização de lavra há a previsão de indenização das despesas de pesquisa, nos termos do art. 42 do Código da Mineração, o parecer sugere ao DNPM que exista um termo de renúncia, conforme já é praticado nos casos de terrenos com autorização de pesquisa e que serão inundados.

No caso de pedidos de autorização de pesquisa em áreas interferentes com superfícies sobre as quais se encontrem bens sob tombamento, o termo de renúncia, em semelhança daquele proposto no PARECER PROGE N.º 500/2008-FMM-LBLT-MP-SDM-JA, deve conter declaração quanto ao conhecimento da existência de limitação à propriedade, bem como o compromisso de não pleitear qualquer indenização, reparação ou compensação pela eventual negativa ao requerimento do título de lavra, total ou parcial (DNPM, 2010 *apud* CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS, 2014).

Nesse termo de renúncia proposto, como maneira de resguardar o poder público, a empresa que solicita a pesquisa deveria reconhecer, além da renúncia à possibilidade de ser indenizada, “o interesse público na proteção e preservação do patrimônio objeto do tombamento” e também a possibilidade “em razão do interesse público referido” do indeferimento total ou parcial de pedidos de autorização de lavra (DNPM, 2010 *apud* CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS, 2014). Embora o documento desse ainda mais força aos argumentos do tombamento, por não ter caráter vinculante, ao demonstrar a possibilidade de discussão sobre o tema, acabou sendo utilizado diversas vezes pelas empresas como instrumento de pressão sobre a Câmara de Congonhas, alertando para a possibilidade de ter que indenizá-las (CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS, 2014).

Por outro lado, a mobilização popular para barrar o avanço sobre a Serra também foi grande, conseguindo reunir múltiplos agentes. O Ministério Público do Estado de Minas Gerais

(MPMG), acionado por organizações locais, elaborou um relatório contendo argumentos que justificavam a importância do tombamento para a preservação de bens de “grande interesse público local” tal qual as fontes hídricas responsáveis pelo abastecimento do município, e outras de “grande interesse nacional”, como a proteção de patrimônio espeleológico, patrimônio ambiental representado pelos campos rupestres que recobrem o corpo geológico e, principalmente, pelo fato da localidade compor o conjunto paisagístico tombado pela UNESCO (MPMG, 2011). Nesse movimento, o promotor responsável pelo caso chegou a levantar a hipótese de Congonhas perder o título de patrimônio da humanidade caso houvesse avanço da mineração nas áreas pretendidas (CAMARGOS, 2012).

Diante da inércia do poder legislativo local e ao risco de perder o título concedido pela Unesco, os moradores levaram a questão de Congonhas para a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (GESTA, 2013). A comissão de Turismo e Meio Ambiente da ALMG chegou a ir à Congonhas, no ano de 2008, para discutir o tema dos impactos da mineração sobre o turismo. Em 2009, a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG organizou uma audiência pública no município a fim de reunir subsídios para a revogação do decreto que declarou como de utilidade pública e de interesse social as áreas necessárias para a expansão da CSN. Para contrapor a utilidade pública e interesse social invocada pelo decreto, os parlamentares argumentaram em defesa dos valores de proteção ao meio ambiente e proteção ao patrimônio histórico, invocando ainda o artigo 30 da Constituição Federal (ALMG, 2009).

Após quatro anos de intensas movimentações, entre questionamentos de diferentes órgãos do MPMG, realização de audiências públicas pelos legislativos municipal e estadual com a presença do poder público de Congonhas, ONGs, empresas de mineração e de consultoria, entre outras partes interessadas, o projeto de Lei de Iniciativa Popular que regulamenta a área do tombamento foi aprovado em segundo turno na Câmara Municipal de Congonhas. É importante frisar também, no entanto, que o projeto de lei só foi aprovado nas datas finais dos mandatos municipais e ainda contou com uma subemenda, construída em conjunto com a CSN, que autorizou a realização de pesquisas minerais em parte da área tombada (CAMARGOS, 2012).

É interessante notar como o movimento de contestação à mineração em Congonhas foi construído completamente sobre uma base legislativa local, ainda que com a participação de outros órgãos no âmbito estadual e federal, sendo um caso muito rico de contestação à mineração em um território. O uso da ideia de interesse público fica evidenciado como uma construção discursiva que a cada hora pende para cumprir interesses diversos. Entretanto, num cenário onde há a participação ativa de movimentos que representam os anseios dos moradores

do território, a incidência da autonomia constitucional dada aos municípios para perseguirem os seus interesses parece incidir com evidência sobre as demais alegações.

3.3 O caso do Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande (PA)

Outro caso que nos é caro, agora fora do território de Minas Gerais, é o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) da Gleba Lago Grande, no Pará. Para além da esfera territorial, o caso do PAE é uma importante vitória do direito de consulta livre, prévia e informada das comunidades tradicionais frente à mineração, assegurado pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) da qual o Brasil é signatário. Passemos a analisar seus pormenores.

O PAE Lago Grande foi criado em 2005, na modalidade de Assentamento Ambientalmente Diferenciado, por demanda das comunidades das três regiões que compõem a chamada gleba Lago Grande, no Pará. Instituído oficialmente por meio da Portaria INCRA/SR30/nº31, com uma área de 250.344 hectares e 5.595 famílias assentadas, o PAE Lago Grande se configura, assim, como um dos maiores assentamentos do Brasil (OLIVEIRA, 2018). A modalidade assentamento ambientalmente diferenciado pode assim ser definida:

É uma modalidade de assentamento feita para atender famílias de agricultores familiares e agroextrativistas que historicamente ocupam terras públicas devoluta em áreas ricas em biodiversidade. São famílias que vivem da pesca, do extrativismo (coleta de produtos da floresta), da agricultura e de outras atividades que geram pouco impacto ambiental e que justamente por viverem em áreas que possuem muitas riquezas naturais (conservadas historicamente por essas famílias) são constantemente ameaçadas de perderem suas terras para grileiros, sojeiros, madeireiras, mineradoras, etc. (FASE, 2019).

Não demoraria, no entanto, que uma empresa apresentasse interesse sobre as terras tradicionalmente ocupadas no Lago Grande. A Aluminum Company of America (ALCOA), maior transnacional de exploração de alumínio no mundo (PINTO, 2020), começou em 2008, sob o aval do então Departamento Nacional de Produção Mineral, um processo de prospecção de minério de alumínio nas terras do PAE Lago Grande.

Com a movimentação ocorrendo sem qualquer consentimento, as famílias se reuniram para impedir a entrada da empresa em suas terras e assim foram processadas pela transnacional. Colocando como réus o Incra, a Federação das Associações de Moradores e Comunidades do Assentamento Agroextrativista da Gleba Lago Grande (FEAGLE) e vários moradores do assentamento, a ALCOA buscava autorização na justiça para dar continuidade às pesquisas

minerais pretendidas sobre a área (PORTAL O ESTADO, 2019; MPF, 2018). A partir dessas movimentações na justiça é que a PAE Lago Grande criaria também um quadro de precedente importante no contexto de contestação à mineração.

Ainda que nesse processo de 2008 a Justiça Federal tenha concedido uma liminar favorável à ALCOA, em sentença posterior foi reconhecido o fato de que as licenças usadas para realizar as pesquisas estavam vencidas. Além disso, a empresa não cumpriu a exigência de apresentar o ato administrativo que declarou as áreas como de utilidade pública para instituição da servidão e também não demonstrou se houve acordo (ou ao menos a negativa) de indenização para os donos das terras a serem pesquisadas (MPF, 2018).

Embora a decisão de 2016 tenha representado uma derrota para a Alcoa, além de uma frustração no processo comum de constituição de servidão mineral por via judicial que, na maioria das vezes, é bem-sucedido para a empresa em nome do interesse público da atividade de exploração, o caso que acabou criando um precedente importante viria a ocorrer dois anos depois.

Em junho de 2018, o Ministério Público Federal (MPF) expediu uma recomendação com a finalidade de que a ALCOA e sua subsidiária Matapu não mais ingressassem no território do PAE Lago Grande para realizar pesquisa e lavra minerária ou ainda distribuir propagandas e ofertas de projetos, antes da realização de Consulta Prévia, Livre e Informada às comunidades, entre outras exigências (MPF, 2019). Apesar da recomendação, o MPF recebeu uma série de denúncias por parte das comunidades, de que a Alcoa estaria oferecendo recursos para projetos nas escolas e distribuindo propagandas sobre ações sociais desenvolvidas no município (MPF, 2018).

Diante do não cumprimento das recomendações, o MPF (2019) propôs uma Ação Civil Pública (ACP) contra a Alcoa na 2ª Vara Federal Cível e Criminal de Santarém-PA. Na sentença, os moradores do PAE Lago Grande foram considerados como sujeitos de direitos das prerrogativas da Convenção OIT nº 169, e, assim, qualquer intervenção no território ficou condicionada à consulta livre, prévia e informada. Além disso, malogrando os argumentos da Alcoa, a sentença afastou qualquer possibilidade de aplicação de uma mera oitiva dos moradores como instrumento de consulta:

São institutos distintos, com escopos distintos. A consulta às comunidades tradicionais tem como finalidade assegurar a participação plena e efetiva destes grupos minoritários na tomada de decisões que possam afetar sua cultura e seu modo de viver. Devem ser realizadas antes de qualquer decisão administrativa, a fim de efetivamente possibilitar que os grupos tradicionais e minoritários exerçam influência na deliberação a ser tomada pelos órgãos

oficiais. Diferente da audiência pública do procedimento de licenciamento ambiental, cuja finalidade é informar à sociedade em geral e fomentar a sua participação quanto aos impactos ambientais (MPF, 2019).

Sob a premissa de que a consulta deve ser realizada “cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente” (MPF, 2019), o juiz entendeu que a pesquisa mineral também é atividade que exige os instrumentos previstos na convenção da OIT, por representar uma alteração no cotidiano das comunidades onde é realizada. Não sendo seguido os procedimentos de consulta, portanto, o ato administrativo é nulo. Além do mais, ficou acertado que a consulta tem como preceito básico a busca de acordo e consentimento quanto às intervenções propostas, caso não haja esse devido consentimento, qualquer intervenção está legalmente desautorizada.

Por essa decisão, além da Alcoa ficar impedida de exercer qualquer atividade dentro do território da PAE, foi criado um importante precedente no Brasil em assunto de consentimento dos povos tradicionais para com intervenções em seus territórios. Desta forma, o interesse público e o interesse nacional usados como justificativas de reconhecimento do direito de explorar, são mitigados em nome do reconhecimento pelo Brasil da convenção 169 da OIT da prevalência dos valores de proteção das aspirações dos povos indígenas e tribais a assumirem “o controle de suas próprias instituições e formas de vida e seu desenvolvimento econômico, e manter e fortalecer suas identidades, línguas e religiões, dentro do âmbito dos Estados onde moram” (DUPRAT, 2014).

Ainda que a decisão não advenha de um Tribunal Superior, o precedente criado na Justiça Federal do Pará poderá ser utilizado como base para futuras demandas que surjam neste âmbito. Mesmo diante desse caso animador, é importante compreender que a matéria precisará aprofundar para a consulta ser de fato considerada como um pré-requisito à intervenções nestes territórios, ou seja, a matéria precisa ser repetitivamente analisada nos tribunais para que possamos falar de um entendimento consolidado em torno do tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aparato legal criado em torno da atividade de exploração mineral, tão central aos países cuja a divisão internacional do trabalho incumbiu em impor a espúria tarefa de meros produtores de matérias primas, não poderia contrariar a sua razão de existir. Dessa forma, o Direito Mineral brasileiro e toda a regulação correlata cumprem o papel de perpetuar o modelo de exploração de matérias-primas que vem sendo construído desde as experiências extrativas coloniais. É nesse panorama que até os institutos jurídicos cujos os próprios nomes evocam a ideia de uma necessária vinculação popular são desviados para servirem como argumentos da implementação de projetos privados: a utilidade pública e interesse público, assim como o interesse nacional ou qualquer conceito jurídico que passe a ideia de interesses da coletividade, são usurpados e confundidos com os interesses das empresas e corporações preocupadas com o lucro.

Como vimos, a legislação nacional não define claramente o que é interesse ou utilidade pública. Além disso, as leis que tratam sobre o tema apresentam diversos exemplos de atividades que se enquadram nas categorias de interesse público e interesse social, mas não há nenhuma menção a níveis de prioridade. Diante da possibilidade de múltiplas interpretações e à existência de atividades muitas vezes inconciliáveis (como a proteção de determinados ambientes e o desenvolvimento da exploração mineral), a solução comum pelo direito é levar os questionamentos ao judiciário. Ocorre que, nesse panorama, o setor mineral tem um poder de influência enorme, graças a construções doutrinárias históricas que buscam consolidar a atividade de exploração como algo fundamental para a existência humana. Toda essa construção acaba se manifestando no viés adotado pelas agências do executivo e pelo judiciário que, de forma discricionária, acaba por privilegiar a mineração adotando o critério do interesse público com um grande automatismo.

Mesmo que o quadro seja marcado por uma grande captura estatal, ou melhor, por um grande alinhamento entre companhias e Estado, a mobilização social e questionamentos pelas vias institucionais parecem conseguir criar algumas fissuras nesse entendimento. Os casos aqui analisados demonstram que é possível a concretização de situações onde os interesses das mineradoras são frustrados diante dos interesses das comunidades locais organizadas em torno da proteção de patrimônios ambientais, culturais ou modos de vida. Ainda que tais casos sejam interessantes, fica demonstrado que é necessária uma mobilização permanente das comunidades interessadas para que as conquistas não sejam retrocedidas.

Paralelamente aos casos das lutas sociais que conseguem romper a hegemonia das mineradoras, há a construção de uma doutrina que lança um olhar diferente sobre o interesse público e os institutos correlatos. Nessa visão, a análise das atividades que chamam para si a alcunha de interesse da coletividade deverá ser realizada caso a caso, não podendo existir uma sobrepujança natural ou preliminar de uma para com a outra. É assim que são considerados precipuamente a visão e o interesse das comunidades e grupos que serão de fato impactados em suas localidades como um aspecto de grande relevância em caso de conflitos. Surge, dessa maneira, a construção de um aspecto muito fecundo do direito de contestação à mineração.

Todavia, é preciso reconhecer que a mobilização anti-hegemônica se configura como muito recente frente a toda estrutura histórica consolidada para colocar a mineração na aura atual. A via jurídica é apenas uma das faces de uma moeda marcada pelas contradições do próprio sistema econômico e produtivo como um todo. Cabe ressaltar, nesse panorama, que a mineração tende a ser extremamente adaptativa quando um dos seus *modus operandi* deixa de corresponder aos seus anseios. Por fim e frente a isso, importa ressaltar a urgência da construção de uma doutrina jurídica consolidada e capaz de lançar luz a um outro olhar sobre os institutos do direito apropriados pela mineração ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Comissão da ALMG debate desapropriação em Congonhas**. Disponível em: <https://al-mg.jusbrasil.com.br/noticias/1935239/comissao-da-almg-debate-desapropriacao-em-congonhas>. Acesso em 17 dez. 2020.

ATAÍDE, Pedro. **Direito minerário**. Editora Jus Podivm: Salvador, Brasil, 2020.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o “Princípio da Supremacia do interesse público sobre o Particular”**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n.º. 7, outubro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BARBOSA, Alfredo Ruy. **Breve panorama da legislação minerária**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 197, p. 64–73, 1994. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46332>. Acesso em: 11 jun. 2022.

BARROS, Juliana Neves. **A mirada invertida de Carajás: a Vale e a mão-de-ferro na política de terras**. Tese de doutorado. (Cap. 4 Estratégias de aquisição de terras e gestão de conflitos fundiários pela Vale). Tese (Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018

BITTENCOURT, C. **Os dilemas do Novo Código da Mineração**. Rio de Janeiro: IBASE, s/ data.

BITTENCOURT, Carlos. **Os dilemas do Novo Código da Mineração**. Rio de Janeiro: IBASE, 2013.

BRASIL. **DECRETO-LEI N.º 25, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1937**. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **EMI n.º 00025/2013 MME**. Brasil: Ministério de Minas e Energia [2013]. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=148820A3B0815718F29D3851F498BBFF.proposicoesWebExterno2?codteor=1101998&filename=Avulso+-PL+5807/2013. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. **LEI N.º 8.437, DE 30 DE JUNHO DE 1992**. Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm. Acesso em: 17 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 533914 MG 2014/0146297-1**. Relator: Min. Gurgel de Faria, 19 mar. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial N.º 1.549.329 - MG**. Relator: Min. Herman Benjamin, 22 nov. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Recurso em Mandado de Segurança 22025 / DF**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 10 mar. 1995.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (17ª Câmara Cível). **Agravo de Instrumento 10672120311101001 MG**. Relator: Des. Leite Praça, 22 ago. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (Órgão Especial). **Arguição de Inconstitucionalidade 1.0103.09.010174-4/004**. Relator: Des. Geraldo Augusto, 18 set. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Agravo em Mandado de Segurança 19113 MG 2000.38.00.019113-0**. Relator: Des. Selene Maria de Almeida, 10 ago. 2006.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01/83**. Agência Nacional de Mineração. Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/centrais-de-conteudo/copy_of_legislacao/resolucoes-anm/resolucoes-anm-1/instrucao-normativa-do-diretor-geral-19831022. Acesso em 17 dez. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: editora 34, 2003, 5ª. Edição. São Paulo, 2003.

CALDAS. **Lei nº 2.338 de 22 de Dezembro de 2017**. Prefeitura Municipal de Caldas. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Lei-revogada-do-municipio-de-Caldas.pdf>. Acesso em 17 dez. 2020.

CALDAS. **Lei nº 2.373 de 10 de Junho de 2019**. Prefeitura Municipal de Caldas. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/wp-content/uploads/2020/02/Lei-2373.pdf>. Acesso em 17 dez. 2020.

CALERA, Nicolás López. **El interés público: entre la ideología y el derecho**. Un panorama de filosofía jurídica y política (50 años de Anales de la Cátedra Francisco Suárez), 2010); Temas y problemas, p. 123-148. Espanha, 2010.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS. **Lei n. 2.694, de 2 de maio de 2007**. Dispõe sobre o tombamento do conjunto paisagístico da serra "Casa de Pedra" e dá outras providências, 2694 C.F.R, 2007.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS. **Lei n. 3.224, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre o espaço territorial tombado, denominado Conjunto de Serras Casa de Pedra, 3224 C.F.R, 2012.

CÂMARA MUNICIPAL DE CONGONHAS. **Discussões sobre o tombamento da Serra Casa de Pedra**. Compilado de documentos. Congonhas, 2014.

CAMARGOS, Daniel. **Lei protege patrimônio ambiental de Congonhas, mas abre brecha à exploração**. Estado de Minas. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/12/19/interna_politica,338019/lei-protege-patrimonio-ambiental-de-congonhas-mas-abre-brecha-a-exploracao.shtml. Acesso em 17 dez. 2020.

CARVALHO, Lila Almendra Praça de; NETO, Mauro Franco; ANUNCIACÃO, Talita do Lago. **Tão longe, tão perto – Caldas/MG como um pequeno retrato**. 16º Congresso Nacional do Meio Ambiente. Justiça social e sustentabilidade medianizado pela economia verde, 24 a 27 de set. 2019, Poços de Caldas – MG. V. 11 N.1 2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. Atlas. 28. ed. rev., São Paulo, 2015.

CONTRERA, Flávio. **O conceito de interesse nacional: debate teórico e metodológico nas relações internacionais**. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

DAMASCENO, Ana Maria; GOMEZ, Luciana; PASSOS, Thiago. **Servidão Mineral: breve reflexão sobre a necessidade da fase administrativa do procedimento**. William Freire Advogados. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/areas-do-direito/contencioso-estrategico/servidao-mineral-breve-reflexao-sobre-necessidade-da-fase-administrativa-do-procedimento/#:~:text=Desse%20modo%2C%20n%C3%A3o%20cabe%20ao,p%C3%ABlic%20que%20revestem%20a%20atividade>. Acesso em 08 de Julho de 2022.

DNPM. **PARECER PROGE N° 145/2006 - CCE-JMO**. Departamento Nacional de Produção Mineral, 2006.

DUPRAT, Deborah. **A convenção 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada**. Revista Culturas Jurídicas, v. 1, n. 1, 2014.

ESTADO DE MINAS. **CSN anuncia fusão de ativos com a Namisa**. Estado de Minas, 25 nov. 2014. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2014/11/25/internas_economia,593246/csn-anuncia-fusao-de-ativos-com-a-namisa.shtml. Acesso em 17 dez. 2020.

FASE. **Projeto de Assentamento Agroextrativista Lago Grande**. ONG FASE. 15 de nov. 2019. Disponível em: https://fase.org.br/wpcontent/uploads/2019/11/1573575070325_folheto_PAEIagrandeWEB.pdf. Acesso em 04 de jan. 2022.

FEIGELSON, Bruno. **Curso de direito minerário**. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, 333p.

FERREIRA, Almir Aparecido Malta. **A expansão da mineração no município de Congonhas (MG) e implicações socioambientais**. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mineral) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2012.

FREIRE, William. **Regime Jurídico da Mineração e Marco Regulatório a partir de uma análise de Direito Comparado**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série cadernos de altos estudos; n. 8) p. 149-170. Brasília, 2011.

FREIRE, William. **Servidão Mineral: breve reflexão sobre a necessidade da fase administrativa do procedimento**. Disponível em: <https://williamfreire.com.br/contencioso-estrategico/servidao-mineral-breve-reflexao-sobre-necessidade-da-fase-administrativa-do-procedimento/>. Acesso em 17 dez. 2020.

FUCHS, Doris. **Theorizing the power of global companies**. The handbook of global companies. West Sussex: John Wiley & Sons, p. 77-95, 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina**. L&PM Editores, 2010, p 54.

GRIBLEL, Álvaro. **MP pede ao TCU que investigue empréstimo do BNDES à Fábrica de Cloroquina**. O Globo, 08 de abr. 2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/mp-pede-ao-tcu-que-investigue-emprestimo-do-bndes-fabrica-de-cloroquina.html>. Acesso em 21 de abr. 2022.

LIMA, Gabriel de Araújo. **Teoria da Supremacia do interesse público: crise, contradições e incompatibilidade de seus fundamentos com a Constituição Federal**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, nº 36, abril/junho 2009. Belo Horizonte, 2009.

LIMA, João Emmanuel Cordeiro. **Bloqueio minerário: instrumento de harmonização entre a mineração e outros empreendimentos/atividades**. Migalhas, 18 jan. 2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/252011/bloqueio-minerario--instrumento-de-harmonizacao-entre-a-mineracao-e-outros-empreendimentos-atividades>. Acesso em 09 de jul. 2022.

LOPES, Marcos. **Maiores minas do Brasil**. Técnico em Mineração. Abr. 2017. Disponível em: <https://tecnicoemineracao.com.br/maiores-minas-do-brasil/> Acesso em 17 dez. 2020.

MARENT, B. R.; LAMOUNIER, W. L.; GONTIJO, B. **Conflitos ambientais na Serra do Gandarela, Quadrilátero Ferrífero - MG: mineração x preservação**. Revista Geografias, [S. l.], p. 99–113, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/geografias/article/view/13311>. Acesso em: 12 jun. 2022.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. **Laudo de Vistoria - Protocolo CEAT ID 1589241 Casa de Pedra**. Central de Apoio Técnico do MPMG. 28 fev. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **STF determina que TRF1 decida sobre suspensão de atividades de mineração no Pará**. MPF Notícias, 2017. Disponível em: <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/464554564/stf-determina-que-trf1-decida-sobre-suspensao-de-atividades-de-mineracao-no-para?ref=serp>. Acesso em 15 abr. 2021.

MONTEIRO, Márcio Ferraz. **Direito Minerário e Direito Ambiental: Conflitos e Compatibilização no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. 2009. Monografia (Especialização em Direito). Faculdade 2 de Julho, Salvador, 2009.

MONTEZUMA, Talita de Fatima Pereira Furtado. **A criação de leis para garantir proteção jurídica aos territórios livres de mineração: uma cartografia das experiências, desafios e instrumentos legais protetivos**. In: MALERBA, Julianna; WANDERLEY, Luiz Jardim; COELHO, Tádzio. (Org.). Territórios livres de mineração: construindo alternativas ao extrativismo. 1ed.:2022, v. , p. 80-113.

MORAES, Henrique Choer. **A atuação internacional do Estado em benefício de interesses privados: uma análise jurídica da formação da “micropolítica” externa.** Revista Brasileira de Política Internacional. 2002, v. 45, n. 2, pp. 114-134.

MOTONAGA, Alexandre Akio. **O interesse nacional sob a ótica da Constituição Federal de 1988.** 2010. 138 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** 4. Ed. Rio de Janeiro – Forense, 1987.

NAKAMURA, Patrícia. **Livre para vender seu minério, CSN acelera expansão de Casa de Pedra.** Valor Econômico, 06 de set. 2005. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/454669/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 17 dez. 2020.

OBSERVATÓRIO DE CONFLITOS AMBIENTAIS. **Movimento de resistência à mineração em Congonhas.** Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/conflito/?id=237>. Acesso em 17 dez. 2020.

OLIVEIRA, José Fernando Aparecido de. **Mineração: soberania nacional.** Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. (Série cadernos de altos estudos; n. 8). Brasília, 2011.

PINTO, Lúcio Flávio. **Os Estados Unidos na Amazônia.** Amazônia Real, 20 nov. 2020. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/os-estados-unidos-na-amazonia/>. Acesso em 17 dez. 2020.

PORTAL DA MINERAÇÃO. **CSN quer triplicar produção com projetos no Rio e Minas. Portal da Mineração.** Disponível em: <http://portaldamineracao.com.br/csn-quer-triplicar-producao-com-projetos-no-rio-e-minas/>. Acesso em 17 dez. 2020.

POUCHAIN, Adriano de Castro. **A Natureza Jurídica da Concessão de Lavra Mineral no Brasil.** 2011. 83 f. Monografia (graduação em Direito). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

RAMOS, Karen Tobias França. **O princípio do interesse público e a mineração: uma busca pelo desenvolvimento sustentável.** Anais do XXVI Congresso Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito. São Luís, 2017.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direitos Reais.** 5ª Edição. Editora Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2008.

SALES, Clemerson de. **Licenciamento ambiental da atividade de mineração em unidades de conservação no Amazonas: incidência, suporte jurídico administrativo e aperfeiçoamentos.** Dissertação (Mestrado). INPA, Manaus, 2018.

SANTOS, Rafael Henrique Gonçalves. **Direito das Minas: reflexões sobre o aspecto sustentável da atividade minerária.** PUC Minas, 2014. Belo Horizonte, 2014.

SCHIER, Paulo Ricardo. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. Revista dos Tribunais. São Paulo, v. 95, n. 845, p. 22-36, mar. 2006.

SENADO NOTÍCIAS. **Governo edita MP para alterar limites de parques, florestas e áreas de proteção no Pará.** Agência Senado. Brasília, 20 dez. 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/20/governo-edita-mp-para-alterar-limites-de-parques-florestas-e-areas-de-protecao-no-para>. Acesso em: 23 ago. 2011.

SOUZA, Ana Paula Lemes de. **STF abre importante precedente para resistência à mineração.** Carta Capital, 06 fev. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/stf-abre-importante-precedente-para-resistencia-a-mineracao/> Acesso em 17 dez. 2020.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **Justiça Federal do Piauí determina suspensão das obras da Ferrovia Transnordestina no trecho que abrange as Comunidades Quilombolas de Contente e Barro Vermelho.** TRF1 Notícias, dez. 2016. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/sjpi/comunicacao-social/imprensa/noticias/justica-federal-do-piaui-determina-suspensao-das-obras-da-ferrovia-transnordestina-no-trecho-que-abrange-as-comunidades-quilombolas-de-contente-e-barro-vermelho.htm>. Acesso em 17 dez. 2020.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Prestação de Contas Eleições 2008.** TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2008/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas-eleitorais-2008>. Acesso em 17 dez. 2020.

ZUNICA, Lumi; CHASTINET, Tony. **Dinheiro público financiou 85% do jatinho de Luciano Huck.** Notícias R7, 14 fev. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/brasil/dinheiro-publico-financiou-85-do-jatinho-de-luciano-huck-14022018>. Acesso em 17 dez. 2020.