

(IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DAS METODOLOGIAS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS, ENQUANTO DIREITO INDISPONÍVEL, NO SETOR DE ROCHAS ORNAMENTAIS NO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Clayton Ricardo Janoni¹

Marcus Vinicius Coutinho Gomes²

RESUMO

Hodiernamente, o estado do Espírito Santo se destaca no cenário nacional pelo elevado potencial minerador de rochas ornamentais na balança comercial, contudo, é notória a presença de irregularidades latentes quanto a legalização do processo extrativista destes recursos minerais industriais em território capixaba, exatamente naquilo que converge diretamente na relação entre o empreendedor e a administração pública, visando exatamente a legalidade dos regimes de aproveitamento dos recursos minerais para com a União. Todavia, o bem mineral é considerado um bem jurídico indisponível, porém, em face à eventos de caráter patrimonial que excedem os domínios normativos do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967), há a possibilidade de se elevar o processo administrativo minerário, para além dos domínios da administração pública, com o surgimento dos métodos extrajudiciais de resoluções de conflitos. Nesta seara, o objetivo precípua desta análise é a avaliação da possibilidade de aplicação de metodologias extrajudiciais na resolução de conflitos minerários, decorrente de situações presentes nos processos minerários junto a ANM (Agência Nacional de Mineração) no estado do Espírito Santo. O percurso metodológico que edificou tal obra foi pautado no método dedutivo e dialético com uma abordagem explicativa justificada em três etapas, através do planejamento, análise documental e, avaliação, discussão e integração dos parâmetros que alicerçam às proposições. É salutar arrazoar que estes métodos visando solucionar conflitos no setor minerário, vêm de encontro com a necessidade de ampliar as atribuições dos CEJUSCs, com extensão especializada na prática minerária no estado do Espírito Santo e demais estados mineradores no Brasil.

Palavras-chaves: Direito Minerário; ANM; Administração Pública; CEJUSCs.

ABSTRACT

Today, the state of Espírito Santo stands out on the national scene due to its high mining potential for ornamental rocks in the trade balance, however, the presence of latent irregularities regarding the legalization of the extractive process of these industrial mineral resources in Espírito Santo territory is notable, exactly what converges directly in the relationship between the entrepreneur and the public administration, aiming exactly at the legality of the regimes for the use of mineral resources in relation to the Union. However, the mineral asset is considered an unavailable legal asset, however, in the face of patrimonial situations that exceed the normative domains of the Mining Code (Decree-Law nº. 227 of February 28, 1967), there is the possibility of elevating the mining administrative process, beyond the domains of public administration, with the emergence

¹ Graduando em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. Geólogo. Doutor em Metalogênese e Pesquisa Mineral pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Geologia Regional pela UNESP. Docente do Departamento de Geologia da Universidade Federal do Espírito Santo. E-mail: clayton.janoni@ufes.br.

² Advogado. Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Mestre em Direito (Relações Privadas e Constituição) pelo Centro Universitário Fluminense UNIFLU. Docente da Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim. E-mail: marcus.gomes@gmail.com.

of extrajudicial methods of conflict resolution. In this area, the main objective of this analysis is to evaluate the possibility of applying extrajudicial methodologies in resolving mining conflicts, arising from situations present in mining processes with the ANM (National Mining Agency) in the state of Espírito Santo. The methodological path that created this work was based on the deductive and dialectical method with an explanatory approach justified in three stages, through planning, documentary analysis and, evaluation, discussion and integration of the parameters that support the propositions. It is healthy to reason that these methods aimed at resolving conflicts in the mining sector meet the need to expand the responsibilities of CEJUSCs, with specialized extension in mining practice in the state of Espírito Santo and other mining states in Brazil.

Keywords: Mining Law; ANM; Public Administration; CEJUSCs.

1 INTRODUÇÃO

O estado do Espírito Santo exerce um papel vital na economia brasileira, precisamente pelo elevado potencial minerador de rochas ornamentais na balança comercial. As exportações capixabas de bens minerais industriais registraram aumentos consideráveis na última década, em face a um mercado internacional receptivo pela demanda de materiais na construção civil, direcionado fundamentalmente ao crescimento das cidades e metrópoles.

Consoante ao ritmo de crescimento, uma das deficiências do setor no território capixaba é a irregularidade quanto a legalização no processo extrativista de rochas ornamentais, com o uso de regimes de aproveitamento inadequados para tal atividade, determinados a partir da discrepância de ações, desde o requerimento das áreas junto a Agência Nacional de Mineração (ANM), quanto ao próprio processo minerário.

O controle do Estado quanto à atividade mineradora, converge diretamente na relação entre o empreendedor e a administração pública, visando a legalidade dos regimes de aproveitamento dos recursos minerais para com a União. Assim, surge o Direito Minerário, como um ramo jurídico que subsidia a tutela dos agentes envolvidos nessa atividade econômica, mais precisamente, na compreensão das disposições legais que controlam os processos intrínsecos à atividade mineradora.

Sion e Marinho (2020) asseveram que com a destacada importância da atividade minerária no Brasil para a consecução dos princípios, objetivos e garantias fundamentais da República, há a necessidade de elevar a mineração a uma posição distinta no cenário nacional, devendo haver um tratamento jurídico diferenciado em relação as demais atividades econômicas, e contudo, uma revisão periódica de leis,

decretos, resoluções e portarias, oferecendo assim, uma maior segurança jurídica para a mineração, em toda sua abrangência e alcance.

Os bens minerais pertencentes a União são considerados bens indisponíveis, ou seja, aqueles que não apresentam caráter patrimonial, e não podem ser desviados da finalidade a que se destinam, portanto, não permite que os agentes envolvidos na atividade mineradora almejem a realização de acordos, em face a conflitos decorrentes. Contudo, o acesso à justiça multiportas, permite que o empreendedor pleiteie possibilidades de resoluções destes conflitos de forma extrajudicial devido à lacunas existentes no Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967), que normatiza todos os regimes de aproveitamento inerentes à atividade mineradora.

O Código de Mineração em seu arcabouço normativo, enuncia o surgimento de uma série de conjunturas existentes de caráter patrimonial, sendo mais evidentes nas etapas de autorização de pesquisa mineral e concessão de lavra, tais como: conflito entre o titular da pesquisa e o superficiário, cessão de direitos minerários, abertura de acessos ao polígono nas etapas de pesquisa mineral, bem como no desenvolvimento e abertura da lavra com terceiros envolvidos na relação, entre outras. A problemática decorrente inquirir se estas circunstâncias permitem ser dirigidas aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), a fim de evitar litígios do poder judiciário e morosidades, fato este, pouco explorado, ou inexistente no Direito Minerário brasileiro.

Unânime a estas premissas, o bem mineral como um bem jurídico tutelado considerado indisponível, justifica de forma majoritária, a revisão do Código de Mineração de 1967, em seu escopo material, haja vista, a possibilidade em elevar o processo administrativo minerário, para além dos domínios da administração pública, com o surgimento dos métodos extrajudiciais de resoluções de conflitos.

Com a flexibilização do acesso ao sistema judiciário pelos métodos de resolução de conflitos, a tutela dos bens minerais, pode atingir uma relação extrajudicial, não configurando apenas um viés unilateral entre o empreendedor e a administração pública. Estes métodos, visando solucionar conflitos no setor minerário, vêm de encontro com a necessidade de ampliar as competências dos CEJUSCs, com extensão especializada na prática minerária, a fim de ser aplicadas nos estados brasileiros líderes na mineração, tais como: Espírito Santo, Minas Gerais, Pará, Bahia, Goiás, Rondônia, Mato Grosso.

O foco precípua desta análise é a avaliação da possibilidade de aplicação de metodologias extrajudiciais na resolução de conflitos minerários, com foco no setor de rochas ornamentais no estado do Espírito Santo, considerando a indisponibilidade do bem jurídico tutelado, através do panorama do setor minerário, quanto as bases legais no ordenamento jurídico brasileiro e a conjugação com a legislação pertinente.

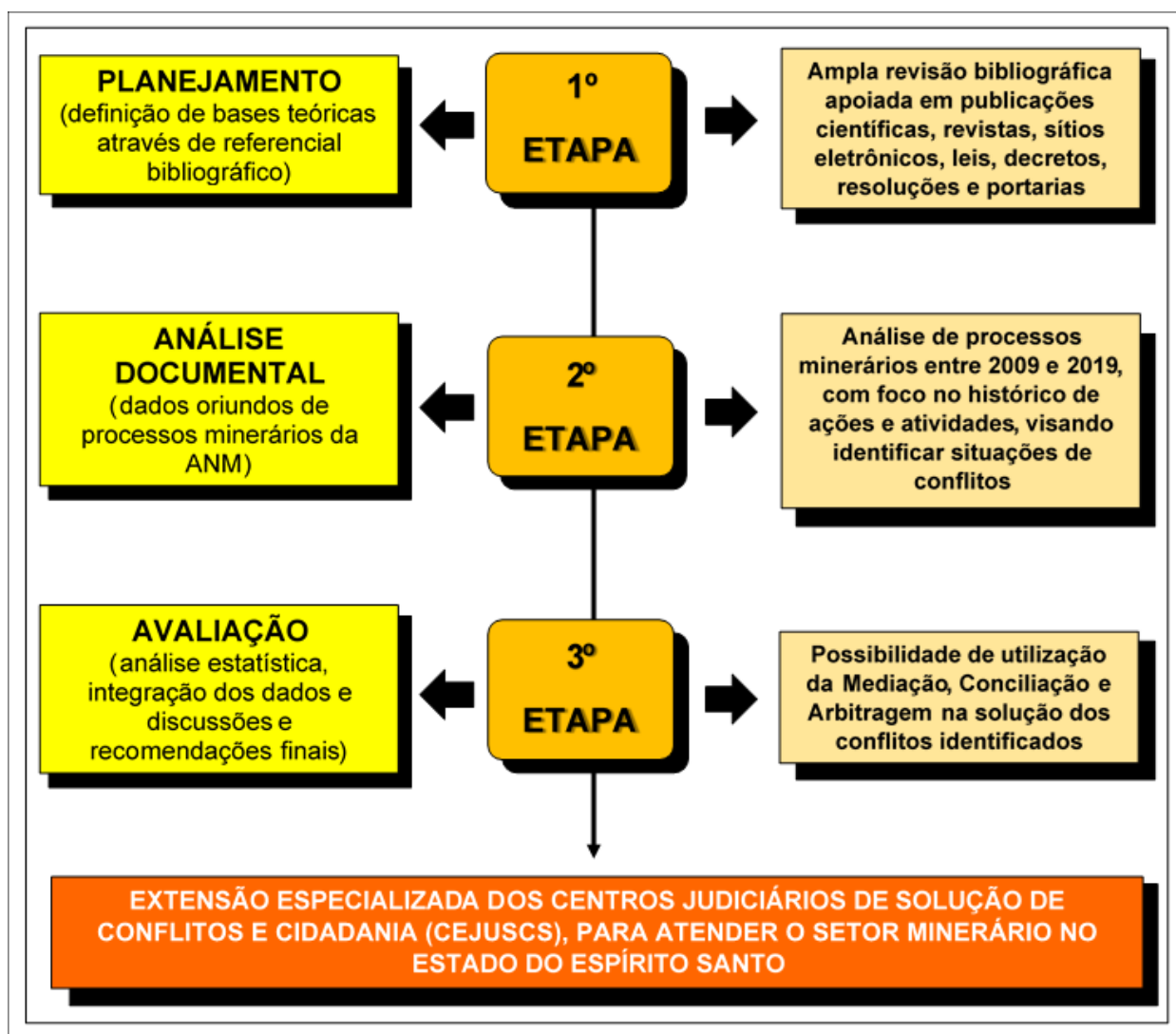
Os intentos específicos convergem para uma análise sistemática e criteriosa do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967), com o intuito de identificar lacunas que tornam possíveis a utilização de métodos auto e heterocompositivos na solução de conflitos decorrentes; bem como o exame de processos minerários protocolados na ANM entre os anos de 2009 e 2019, especialmente para rochas ornamentais no estado do Espírito Santo, com a premissa de identificar situações de conflitos entre o titular do direito com terceiros envolvidos, e por fim, a proposição de extensão especializada nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), para atender o setor minerário no estado do Espírito Santo e em outros estados mineradores no Brasil.

O percurso metodológico que edificou tal obra, foi pautado no método dedutivo e dialético, visando responder os argumentos previamente definidos acerca de um objeto hipotético, com um enfoque qualitativo, condicionando uma comprovação para a hipótese em tela.

Foi estabelecida uma abordagem explicativa, com o intuito de identificar fatores determinantes para a ocorrência dos fenômenos, bem como, quanto aos procedimentos técnicos, fazendo uso de bases bibliográficas e pesquisa documental, justificada em três etapas:

- (i) Planejamento através de levantamentos bibliográficos, compilação de dados e obtenção de materiais adquiridos de outros estudos, com foco nos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, tais como, mediação, conciliação e arbitragem, envolvendo direitos transindividuais;
- (ii) Análise Documental sistemática de dados oriundos de 390 processos minerários, através do cadastro mineiro da ANM, entre os anos 2009 e 2019, objetivando identificar eventos de conflitos nas relações patrimoniais envolvida;
- (iii) Avaliação sobre os eventos de conflitos identificados por meio de análise de estatística, discussão de bases normativas que garantem a tutela, e integração dos parâmetros que convergem à proposta em tela (Figura 01).

Figura 1 – Fluxograma indicativo das etapas, métodos e técnicas utilizadas.



Fonte: Os Autores, 2023.

2 A MINERAÇÃO E SUAS INTERFACES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece quanto a organização do Estado, que os recursos minerais são bens da União, conforme legitima o inciso IX do art. 20, e somente através de concessões, permite que a exploração econômica destas matérias primas sejam realizadas por terceiros, guiadas por normas infraconstitucionais do país.

Destarte, ainda na esfera constitucional, o art. 22, inciso XII, considera que compete privativamente a União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia, ao passo, que o art. 23, inciso XI, preceitua que é competência comum da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios.

Outrossim sob a tutela constitucional, o art. 176 da ordem econômica e financeira, traz inicialmente uma distinção conceitual e legal entre jazida, recursos minerais e solo, definindo, o que pertence a quem. A contento, estabelece em seu parágrafo primeiro os regimes de aproveitamento, precisamente, autorização de pesquisa e concessão de lavra. Um aspecto bastante interessante, também deste dispositivo legal é a abordagem dada à relação do titular minerário com o superficiário. Ocorre a definição de prazos e regramento para a cessão de direitos, e por fim, a justificativa pela não dependência de autorização ou concessão no aproveitamento do potencial de energia renovável de capacidade reduzida.

Farias (2020) versa que o caráter estratégico que a atividade mineradora desempenha em relação à economia, também foi recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal, visando uma maior segurança jurídica:

O sistema de direito constitucional positivo vigente no Brasil, é fiel à tradição republicana iniciada com a Constituição de 1934, que instituiu verdadeira separação jurídica entre a propriedade do solo e a propriedade mineral (que incide sobre as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais existentes no imóvel) e atribuiu, à União Federal, a titularidade da propriedade mineral, para o específico efeito de exploração econômica e/ou de aproveitamento industrial. A propriedade mineral submete-se ao regime de dominialidade pública, ou seja, os bens que a compõem qualificam-se como bens públicos dominiais, achando-se constitucionalmente integrados ao patrimônio da União Federal (RE 140.254/SP, Primeira Turma, rel. Min. Celso de Mello, j. 5-12-1995, DJ 6-6-1997).

Em face ao reconhecimento da atividade minerária na economia nacional, o entendimento dos regimes de aproveitamento dos recursos minerais é fato imprescindível para identificação de condições de conflitos.

O Código de Mineração Brasileiro (Decreto-Lei nº 227/1967) também prevê fatos ordenadamente jurídicos no entendimento do uso dos recursos minerais, exatamente quanto ao artigo 1º, do Capítulo 1, que trata das Disposições Preliminares, onde é possível observar que:

Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

O aproveitamento dos recursos minerais no Brasil se dá a partir de cinco espécies de

regimes, sendo: Autorização, Concessão, Licenciamento, Permissão de Lavra Garimpeira, e Monopolização. Cada regime, com suas especificidades de substâncias, prazos e documentações a serem seguidas, regem todos os tipos de aproveitamento mineral disponíveis na legislação mineral brasileira.

O Código de Mineração de 1967, em seu capítulo primeiro também trata a respeito dos tipos de aproveitamento através dos dispositivos legais abaixo:

Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são: I - Regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia; II - Regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; III - Regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; IV - Regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM; V - Regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.

Dos regimes destinados ao setor de rochas ornamentais, destacam-se o Regime de Licenciamento, Autorização de pesquisa e Concessão de lavra, utilizados no entanto para as substâncias de caráter industrial na construção civil, com exceção daquelas protegidas por monopólio (petróleo, gás natural e substâncias minerais radioativas).

O Regime de Autorização, também chamado de autorização de pesquisa mineral, é o trâmite administrativo inicial junto à Agência Nacional de Mineração, para pessoas físicas ou jurídicas, que ensejam produzir e comercializar substâncias minerais, exigindo uma pesquisa mineral prévia, para determinação das reservas do jazimento após pesquisa concluída.

Ao término da pesquisa mineral, inicia-se o Regime de Concessão, através do requerimento de lavra direcionado ao Ministro de Minas e Energia, onde a portaria de lavra é publicada no Diário Oficial da União, dando o direito à pessoa jurídica de extrair ou produzir efetivamente o bem mineral.

Por fim, o Regime de Licenciamento é destinado a substâncias que serão aproveitadas para construção civil, que se extraem de forma direta, sem a necessidade de pesquisa mineral. No caso das rochas ornamentais, encaixam-se nesse regime apenas as rochas para aparelhamento de paralelepípedos, de guias, sarjetas, materiais foliados como quartzitos, gnaisses, calcários e outros desde que não exista beneficiamento.

3. BENS MINERAIS ENQUANTO BENS PÚBLICOS INDISPONÍVEIS

Rossi (2020) considera que são públicos os bens de domínio nacional, bem como, os bens indisponíveis por natureza, sendo aqueles que não ostentam caráter patrimonial, por isso, as pessoas a quem pertencem não podem deles dispor, alienar, onerar, e nem desvirtuar das finalidades a que estão voltados. Entre eles, estão o meio ambiente, com todo patrimônio geológico e mineral, mares, rios, entre outros.

A Constituição Federal brasileira prevê que os recursos minerais são bens da União. Porém, há um impasse controverso na classificação, considerando estes como bens públicos de uso especial ou bens públicos dominiais.

Di Pietro (2010) afirma que a concessão de direito real de uso envolve um direito real resolúvel, depende de autoridade legislativa expressa e de concorrência pública e tem por finalidades propiciar meios para a urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Também considera que:

Dessa forma, a natureza jurídica do contrato de concessão de lavra mineral é de um contrato de uso de exploração de bens públicos indisponíveis. Essas concessões são atos administrativos constitutivos, na qual a União concede poder aos concessionários para explorar o bem público. Os bens de uso especial são bens públicos inalienáveis, que integram ao patrimônio indisponível do Estado, ou patrimônio administrativo, enquanto estiverem afetados, podendo ser desafetados do domínio público. A utilização dos bens de uso especial é permitida a pessoas determinadas, através de permissão ou concessão do Estado, em regra, para prestação de um serviço público, em benefício da coletividade. Assim, na concessão de uso, assegura direitos de utilização privativa de bens públicos, como a exploração (minas), ou de simples uso (DI PIETRO, 2010).

O uso privativo dos bens públicos se dá quando apenas uma pessoa utiliza o bem, desta forma, esta modalidade de uso não é natural, por isso depende de prévio consentimento da administração pública por meio de concessão de uso, autorização de uso e permissão de uso (ARAS, 2018).

Justen Filho (2005) assevera que é impossível examinar apenas no âmbito do direito administrativo, todos os regimes jurídicos especiais existentes a propósito da diversas categorias de bens públicos. Há regras de tutela das águas, das jazidas minerais, das terras indígenas e assim por diante. O mesmo autor, portanto, afirma que o regime jurídico aplicável aos recursos minerais é especial, diferente dos regimes de outorga de direitos a particulares, como a autorização, concessão e permissão.

4 MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS – ACESSO À JUSTIÇA MULTIPORTAS

Os Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos – MESCs, constituem um meio ágil e democrático de acesso à justiça, considerando que a prestação de serviços jurisdicionais é demasiadamente morosa, além de trazer onerosidade ao Estado, e se caracterizam pela atuação do terceiro ou dos terceiros que, de confiança e livre escolha das partes, colaboram para a resolução de um conflito de interesses, fora do judiciário, conforme aponta Silva (2021).

A respeito do judiciário ser o método tradicional de solução de conflitos, Pereira e Madeira (2021) consideram que:

Judicialização em excesso, processos demorados, gastos que poderiam ser evitados, insatisfação com o resultado, perfazendo o cenário atual do judiciário brasileiro, resultado de uma cultura que enaltece o litígio e menospreza o diálogo. Com isso, uma possível solução, são os meios extrajudiciais de resolução de conflitos, que garantem uma maior celeridade, menos gastos e evitam o trâmite judicial.

Silva (2021), também afirma que:

Nos dias atuais, o Estado tem permitido o nascimento dos meios extrajudiciais de solução de conflitos, por força de lei, cujo intuito é permitir que as partes se comuniquem e tenham maior gerência sobre seu conflito. Há total evidência, que o objetivo de se utilizar os meios extrajudiciais de solução de conflito é humanizar a justiça, fazendo com que as partes deixem de ser vítimas.

Entre os meios extrajudiciais de solução de conflitos, há a autocomposição, que pauta pelo princípio do acordo entre as partes, em observância ao princípio da autonomia da vontade das partes. Normalmente a mediação e a conciliação são técnicas indicativas, pois são denominados como métodos consensuais de resolução de conflito, ou seja, onde ocorre o comum acordo dos litigantes sob uma determinada demanda. Contudo, no campo da heterocomposição, ocorre a arbitragem (que se encaixa nos métodos alternativos de resolução de conflitos). Esta forma de dirimir conflitos tem por premissa que um terceiro imparcial (um juiz ou um árbitro) julgue e chegue a solução da lide apesar das partes, diferentemente da autocomposição onde as próprias partes cheguem a essa solução de forma consensual (PEREIRA e MADEIRA, 2020).

Com o intuito de sanar os paradigmas apontados anteriormente, houve a reforma na Lei de Arbitragem (Lei 9.307/96), com inclusão no ordenamento pátrio da Lei de Mediação (Lei 13.140 de 26 de junho de 2015).

Sampaio (2014) indica que a Mediação é um caminho alternativo para a resolução de conflitos e a realização da justiça e, via consequente para a pacificação social, tendo por fundamento a dignidade, liberdade e a igualdade.

De forma conceitual, a mediação é um meio autocompositivo de resolução de conflitos que, através da atuação de um terceiro, busca facilitar o diálogo, e a melhor compreensão dos desejos de cada parte, estimulando-as a encontrar soluções que tragam satisfação e protejam interesses mútuos, seus resultados devem ser duradouros (SILVA, 2021).

O mesmo autor aponta que:

O objetivo essencial da mediação é o rompimento de um ambiente hostil e da tensão entre as partes, criando um universo aglutinador que tenha como objetivo o acordo entre elas. Para isso, esse método de resolução de conflito se rege pelos seguintes princípios: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé (SILVA, 2021).

A mediação pode se apresentar de quatro tipos, quais sejam: judicial ou extrajudicial e prévia ou incidental (GUILHERME, 2018).

A conciliação também é um meio extrajudicial de resolução de conflitos autocompositivo, em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra) - o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na construção de um acordo (SILVA, 2021).

Guilherme (2018) ainda destaca:

A conciliação poderá ocorrer por via judicial ou extrajudicial. A conciliação é aquela, por meio da qual, um terceiro conciliador (neutro) transaciona direitos patrimoniais disponíveis, no curso de uma demanda judicial, entre as partes, ou seja, ocorre no processo quando as partes atingem um acordo de vontades sobre o objeto do conflito, havendo posterior homologação do juiz, gerando assim, um título executivo judicial.

Cabe ao conciliador fazer uso das técnicas que se exemplificam a seguir, objetivando a eficácia do método: (i) identificação do problema, (ii) reformulação, (iii) foco no conflito e não pessoas, (iv) concentrar nos interesses, e (v) busca de opções e ganhos mútuos.

E por fim, a arbitragem pode ser definida como um mecanismo heterocompositivo extrajudicial, em que um terceiro, imparcial e alheio ao conflito, em decorrência de certas características e aptidões, é eleito pelas partes para julgar com a finalidade de colocar fim ao litígio que vincula as partes em questão (GUILHERME, 2018).

É importante destacar, que o artigo 1º da Lei de Arbitragem, justifica que seu objetivo

são os direitos disponíveis, ou seja, objetiva resolver os direitos passíveis de transação de modo que permitem que o seu titular disponha deles. Do mesmo modo, a mediação e a conciliação também visam a solução de conflitos intersubjetivos, considerando valores patrimoniais, portanto, acerca de bens disponíveis.

Desta forma, a bem da verdade, é necessário apontar que o sistema tradicional de resolução de conflitos, através do Estado-Juiz, se perfaz bastante exíguo, quando surgem conflitos de caráter ambiental e minerário, mesmo se tratando de direitos transindividuais, indicando alta complexidade e particularidade perante às exigências nas relações privadas para com a administração pública.

5 CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA (CEJUSCS)

O Conselho Nacional de Justiça (2023), esclarece que:

Os CEJUSCs nasceram de experiências anteriores, entre a Lei dos Juizados de Pequenas Causas (Lei n. 7.244/1984), posteriormente aprimorada pela Lei dos Juizados Especiais (Lei nº 9.099/1995). Essas experiências, além de trazerem a mediação para o processo, permitiram a utilização tanto desse método quanto o da conciliação, já arraigada entre nós, em fase anterior à propositura da ação (fase pré-processual), evitando a judicialização de conflitos.

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania são extensões do poder judiciário, que detêm a finalidade de realizar sessões e audiências de conciliação e de mediação, a cargo de conciliadores e mediadores. Se valem também no atendimento e orientação às pessoas que possuem dúvidas e questões jurídicas, anteriores ao ato legal da judicialização.

A Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelece a Política Judiciária Nacional, e elenca três atores majoritários hierarquizados no âmbito judicial e extrajudicial de resolução de conflitos, dentre eles: o próprio CNJ, com atribuições amplas de âmbito nacional; os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs) de cada tribunal, competentes para promover o desenvolvimento da Política Pública nos Estados e, na base, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania são as unidades

fundamentais para a promoção e o funcionamento da Política Pública, por meio de conciliadores, mediadores e demais facilitadores de solução de conflitos.

A finalidade majoritária dos CEJUSCs é guarnecer à população com o oferecimento de técnicas e atores atuantes na solução de conflitos, por meio da conciliação e mediação de qualidade, dispondo de profissionais capacitados, fundamentalmente num ambiente mais flexível que o próprio sistema judiciário. Estes albergam três setores em seu funcionamento: (i) setor pré-processual, (ii) setor processual e (iii) setor de cidadania, conforme expresso no art. 10 da Resolução CNJ nº 125/2010.

Os CEJUSCs contam com um juiz coordenador capacitado e, eventualmente, com um adjunto, a quem cabe a administração dos três setores e a fiscalização do serviço de conciliação e mediação. Conforme preceitua o art. 9º da Resolução CNJ nº 125/2010, contam também com servidores em dedicação exclusiva, capacitados para realização de triagem e encaminhamento adequado de casos.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Como exposto previamente, o Espírito Santo é o principal estado produtor de rochas ornamentais do país, atingindo a categoria de maior processador e exportador de rochas ornamentais no âmbito nacional, onde sua participação na economia, representa 79,37% do total do país no faturamento de rochas ornamentais exportadas (ABIROCHAS, 2018).

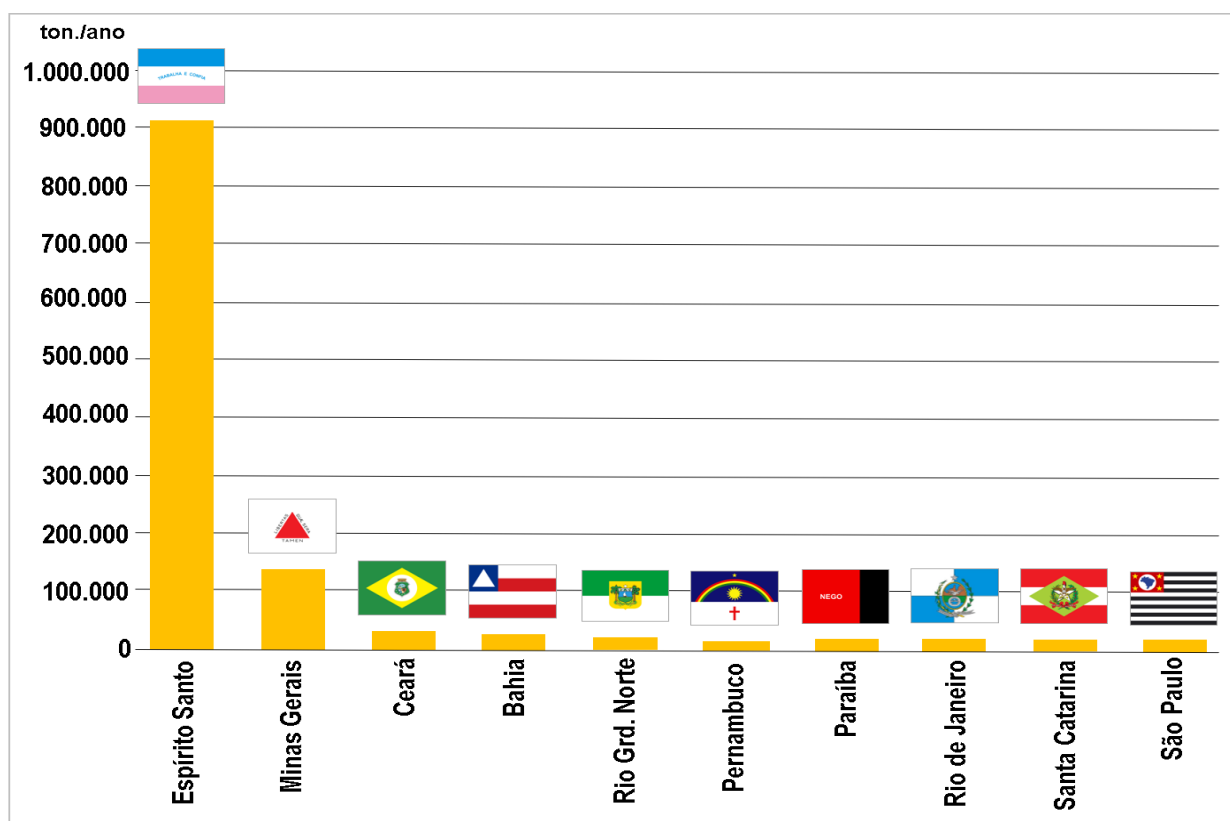
Os municípios de Nova Venécia, São Gabriel da Palha, Vila Pavão, Águia Branca, Barra de São Francisco, Ecoporanga e São Domingos do Norte localizados na região norte-noroeste capixaba, configuram um dos maiores polos de extração de rochas ornamentais da região sudeste do Brasil, especificamente quanto às rochas graníticas mais bem consideradas em termos de revestimento e ornamentação. Por sua vez, no sul do estado, o município de Cachoeiro de Itapemirim, detém as maiores reservas de mármore e rochas graníticas, e em conjunto com os municípios de Alegre, Afonso Cláudio, Castelo, Vargem Alta e Venda Nova do Imigrante, forma outro importante polo produtor (GABURO, 2019).

A partir da década de 1990, o Brasil experimentou um notável adensamento de atividades em todos os segmentos da cadeia produtiva do setor de rochas ornamentais e de revestimento (CETEM/MCTI, 2014). A produção mundial noticiada destes materiais evoluiu de 1,8 milhão de toneladas/ano, na década de 1920, para um patamar atual de 123,5 milhões de toneladas /ano.

A Figura 2 destaca a participação produtiva do setor de rochas ornamentais dos principais estados da federação brasileira, onde de forma absoluta, é possível perceber que o estado do Espírito Santo, atinge uma notoriedade no cenário nacional, se projetando em escala mundial, com participação efetiva no setor em questão.

É salutar mencionar nessa perspectiva, que em face às situações de conflitos decorrentes do setor de rochas ornamentais como segmento da Mineração, a presença de profissionais da área jurídica, exatamente quanto a presença de especialistas do Direito Minerário em território capixaba é incipiente ou praticamente inexistente, justificando ainda mais a necessidade de um olhar competente, visando alternativas na resolução destes conflitos, promovendo uma contribuição ao setor, que “sustenta” a economia do estado em tela.

Figura 2 – Principais estados brasileiros produtores de rochas ornamentais.



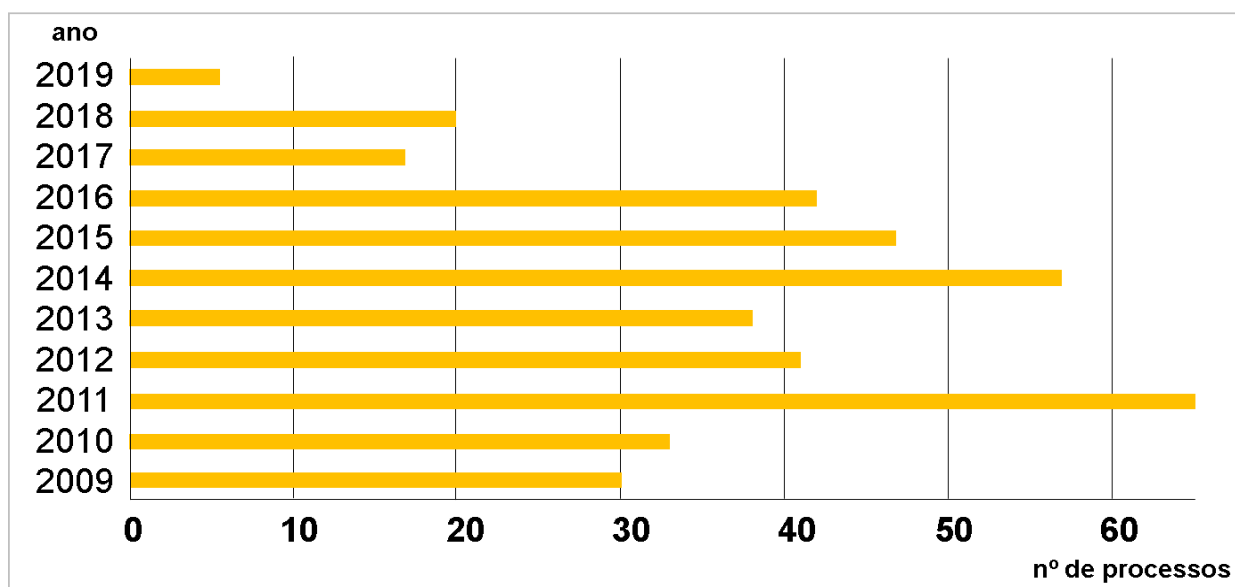
Fonte: ABIROCHAS (2018).

Conforme análise do Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227 de 28 de fevereiro de 1967), o arcabouço normativo, em seu escopo original, sofreu algumas alterações em decorrência do Decreto-Lei nº 10.965 de 11 de fevereiro de 2022, que altera o Decreto

nº 9.406, de 12 de junho de 2018, que regulamenta o Código de Mineração, a Lei nº 6.567, de 24 de setembro de 1978 (Regime especial para exploração e o aproveitamento das substâncias minerais), a Lei nº 7.805, de 18 de julho de 1989 (Regime de permissão de lavra garimpeira), e a Lei nº 13.575, de 26 de dezembro de 2017 (Estabelece a Agência Nacional de Mineração - ANM). Algumas conjunções implícitas ao ordenamento jurídico minerário merecem especial atenção, considerando possibilidades de desdobramentos conflituosos que podem ser direcionados à esfera extrajudicial.

Partindo destes pressupostos, de forma bastante oportuna pela análise da materialidade, e pelas possibilidades de surgimento de relações conflituosas em decorrência das normas minerárias vigentes, foram analisados cerca de 390 processos minerários diretamente no cadastro mineiro na Agência Nacional de Mineração (ANM), entre os anos de 2009 e 2019, como demonstrado na figura 3.

Figura 3 – Número de processos minerários no estado do Espírito Santo entre 2009 e 2019.



Fonte: Cadastro Mineiro-ANM (2023).

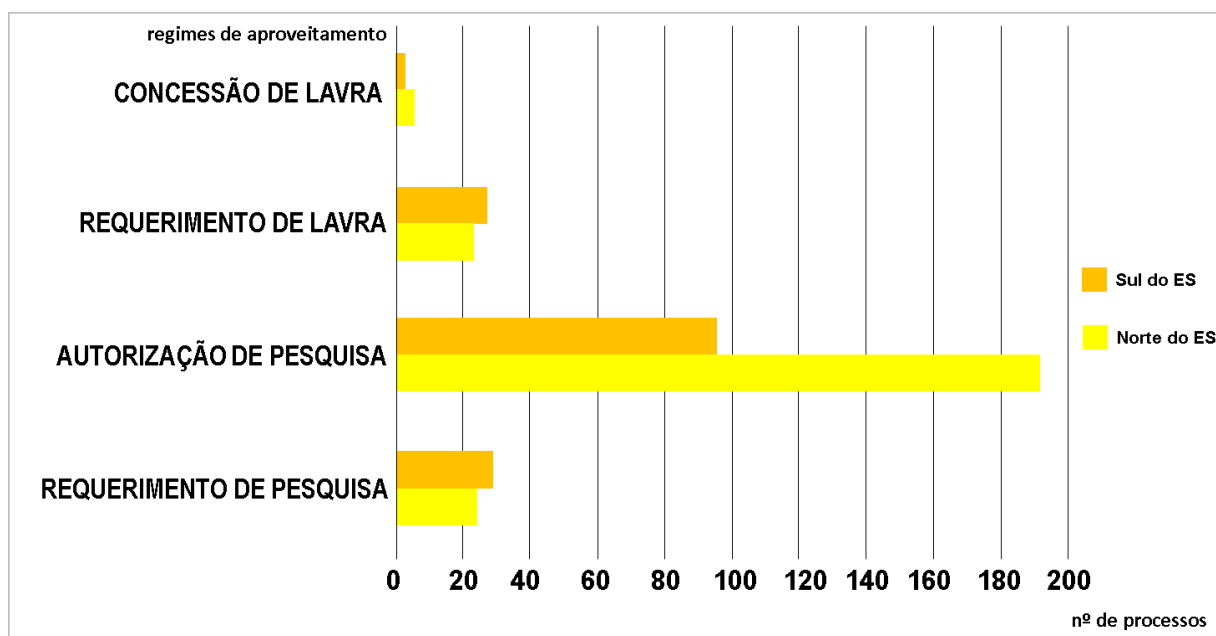
De acordo com a ABIROCHAS (2018), a partir da crise do mercado imobiliário dos EUA em 2008, houve uma recessão da economia mundial, e o setor da mineração capixaba recuou tanto na produção quanto nas exportações brasileiras de rochas ornamentais. Entretanto, a partir de 2009, registrou-se um expressivo aquecimento no mercado imobiliário brasileiro, que se tornou um alvo para os grandes fornecedores mundiais de revestimentos, bem como uma alternativa real para as exportações (GABURO, 2019).

O norte do estado possui as maiores jazidas de granito, e este tipo de material tem sido extraído ao longo de décadas mesmo com as variações do mercado, devido sua alta qualidade, características de revestimento e valor de mercado. Em contrapartida, nos últimos anos o mármore na região sul se tornou uma tendência em termos de materiais de revestimento, aumentando a procura desse tipo de material e elevando o seu valor no mercado.

No montante de processos minerários analisados, foram destacados aqueles relacionados fundamentalmente com as etapas de requerimento de pesquisa e de lavra, bem como, aqueles em regime de autorização de pesquisa e concessão de lavra, tanto para a região norte, quanto para a região sul do estado do Espírito Santo, exatamente por serem os dois polos produtores de rochas ornamentais mencionados anteriormente.

A figura 4 expressa que em meio a estes regimes apontados, foram pleiteados na ANM, os seguintes pedidos: (i) requerimento de pesquisa mineral : 8 no sul e 23 no norte; (ii) autorização de pesquisa: 95 no sul e 192 no norte; (iii) requerimento de lavra: 24 no sul e 22 no norte; e (iv) concessão de lavra: 4 no sul e 8 no norte.

Figura 4 – Balanço de processos minerários de acordo com a etapa e o regime de aproveitamento, conforme as regiões sul e norte do estado.



Fonte: Cadastro Mineiro-ANM (2023).

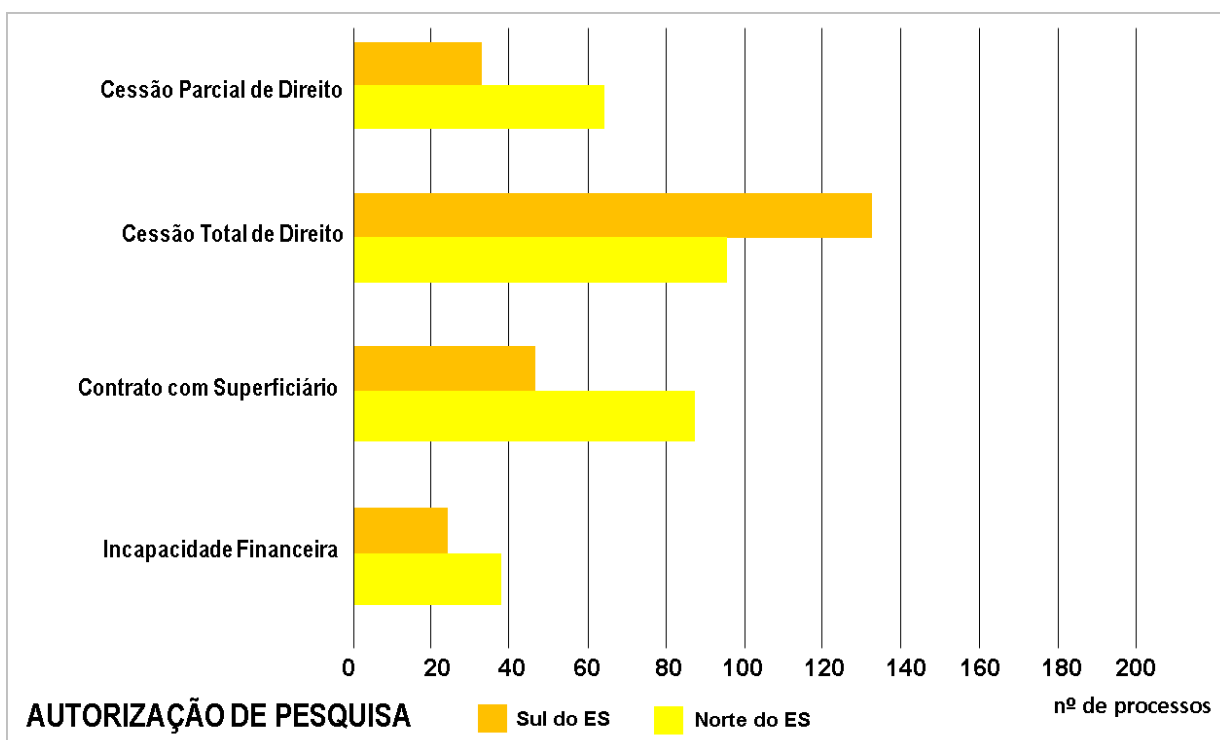
O regime de autorização de pesquisa é o que mais se destaca em ambas as regiões, haja vista ser uma etapa que expressa um sentimento de busca e descoberta por algo

valioso, bem como o despertar do caráter exploratório para o empreendedorismo mineral, além de ser uma etapa menos onerosa financeiramente que a etapa subsequente. Pelos dados analisados, a região norte apresenta o dobro de processos em autorização de pesquisa, em relação a região sul, no período mencionado.

Quanto ao regime de concessão de lavra, este tem como objetivo a obtenção de um título que permite a produção efetiva do recurso mineral, que no caso, é uma portaria do Ministro das Minas e Energia, denominada de Portaria de Lavra (Artigo 43 do Código de Mineração). É evidente que ocorra uma queda brusca no número de processos desta natureza, pois os dados apontam que, no período mencionado, foram identificados apenas 12 processos em concessão de lavra, sendo 8 na região norte e 4 na região sul do estado do Espírito Santo.

Numa análise pormenorizada dos eventos que instrui tais processos no cadastro mineiro, no regime de autorização de pesquisa foram percebidos os seguintes eventos: (i) cessão parcial e total de direitos; (ii) exigência de contratos de arrendamento com o superficiário; e (iii) episódios de incapacidade financeira na relação com o superficiário para continuidade dos trabalhos de pesquisa, como indica a figura 5.

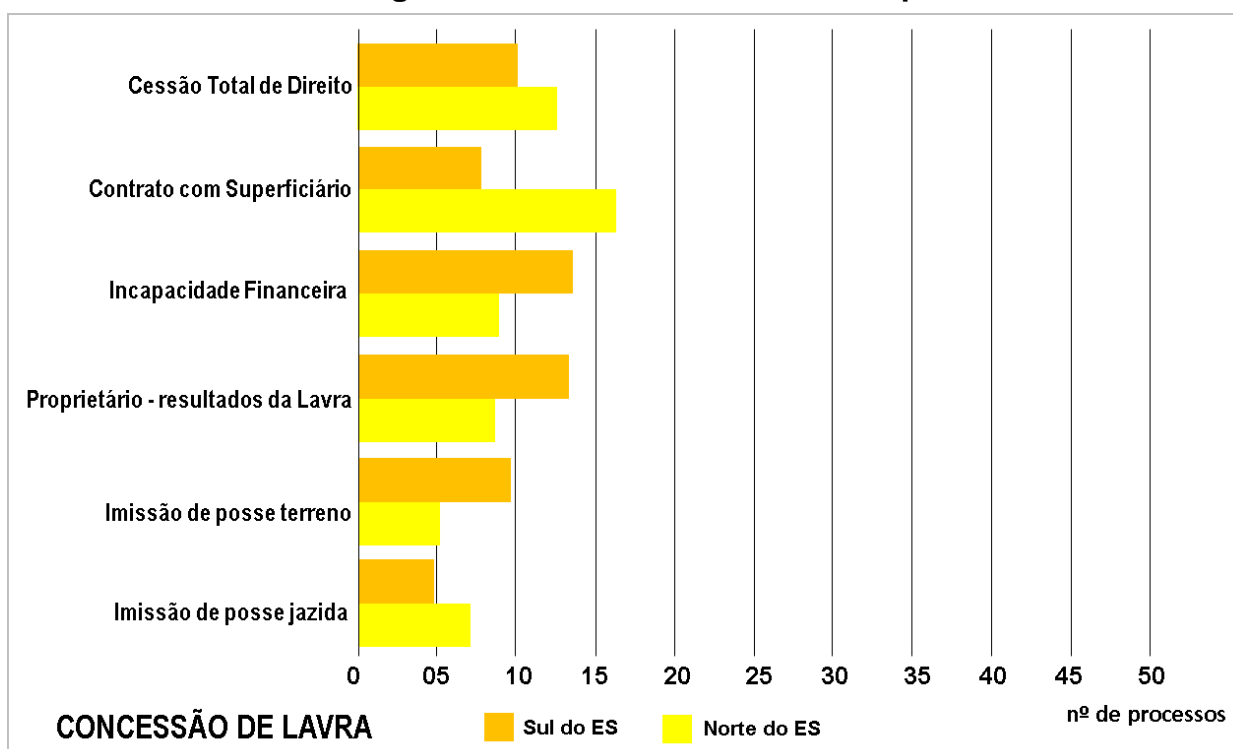
Figura 5 – Eventos processuais passíveis de conflitos em regime de autorização de pesquisa nas regiões norte e sul do estado do Espírito Santo.



Fonte: Cadastro Mineiro-ANM (2023).

No regime de concessão de lavra, há um quantitativo maior de eventos que indicam eventos de conflitos, mesmo considerando um número bem mais reduzido de processos associados a tal regime, dentre os eventos que se destacam ocorrem: (i) cessão ou transferência total de direitos; (ii) exigência de contratos de arrendamento com o superficiário; (iii) episódios de incapacidade financeira na relação com o superficiário para abertura da lavra; (iv) participação financeira do proprietário nos resultados da lavra; e (v) imissão de posse do terreno e da jazida, conforme ilustra em números a figura 6.

Figura 6 – Eventos processuais passíveis de conflitos em regime de concessão de lavra nas regiões norte e sul do estado do Espírito Santo.



Fonte: Cadastro Mineiro-ANM (2023).

Um olhar cauteloso deve ser direcionado inicialmente ao Código de Mineração de 1967, ao que trata o art.11, “b” das disposições preliminares, ou seja, o direito à participação do proprietário do solo nos resultados da lavra. Os parágrafos referidos no artigo, consideram que, a participação será de cinquenta por cento do valor total devido aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, a título de compensação financeira pela exploração de recursos minerais.

Contudo, o pagamento da participação do proprietário do solo nos resultados da lavra de recursos minerais será efetuado mensalmente, até o último dia útil do mês

subseqüente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela taxa de juros de referência, ou outro parâmetro que venha a substituí-la, e o não cumprimento do prazo estabelecido implicará correção do débito pela variação diária da taxa de juros de referência, ou outro parâmetro que venha a substituí-la, juros de mora de um por cento ao mês e multa de dez por cento aplicada sobre o montante apurado.

É sabido de uma forma bastante habitual, que eventos dessa natureza ensejam, na maioria das vezes, relações de conflitos, pois o texto normativo não especifica o montante percentual que deve ser atribuído ao proprietário do solo, apenas aos entes federativos, portanto são exemplos de relações patrimoniais contidas no decreto-lei que podem ser conduzidas aos centros de solução de conflitos almejando a a resolução desta natureza, evitando contenciosos de natureza judicial e administrativa.

Outra situação bastante hostil na esfera jurídica minerária é a cessão de direitos. No capítulo que trata da Pesquisa Mineral, o art. 22, inciso I versa que:

I - o título poderá ser objeto de cessão ou transferência, desde que o cessionário satisfaça os requisitos legais exigidos. Os atos de cessão e transferência só terão validade depois de devidamente averbados no DNPM; (Redação dada pela Lei nº 9.314, de 1996).

A Agência Nacional de Mineração (ANM) considera que Cessão Total de Direitos Minerários é a transferência negocial de um título, de modo que o adquirente (cessionário) exerça posição jurídica idêntica à do antecessor (cedente) assumindo todos os seus direitos e deveres.

Este processo de transferência de direitos, na maioria das vezes, promove realações de conflitos de ordem material, documental e até mesmo pessoal, desta forma, também propicia uma relação extrajudicial que pode ser resolvida nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, haja vista, a presença de um viés patrimonial em curso.

Problemas decorrentes de relações contratuais entre o titular de direito e o superficiário, quando se trata de arrendamento, são frequentes nos eventos processuais minerários, contudo podem ser evitados, a partir da presença de cláusulas extrajudiciais de resolução de conflitos nas vias contratuais, uma vez que se destinam justamente a prever de que meio irá ser resolvida a divergência.

A imissão de posse de terreno e de jazida, mencionada como situação que enseja

relação de conflito, é fato em destaque nos processos mencionados, considerando a realização de trabalhos de georreferenciamento, demarcação e fixação de marcos delimitadores da área da poligonal por meio de concessão de Portaria de Lavra, porém não contando com a presença do superficiário ou de terceiros vizinhos, resistindo a efetiva concessão da posse no respectivo objeto da tutela minerária.

O Código de Mineração menciona no capítulo que trata das servidões que:

Art. 60 Instituem-se as servidões mediante indenização prévia do valor do terreno ocupado e dos prejuízos resultantes dessa ocupação.

§ 1º Não havendo acordo entre as partes, o pagamento será feito mediante depósito judicial da importância fixada para indenização, através de medição vistoria ou perícia com arbitramento, inclusive da renda pela ocupação, seguindo-se o competente mandado de imissão de posse na área, se necessário.

Pela materialidade das diversas situações conflituosas apontadas como desdobramentos das relações jurídicas, é notório que na região norte do estado do Espírito Santo, há uma maior intensidade de eventos implícitos ao curso processual, corroborado pelos números indicados nos processos analisados. Fato este menos evidentes em números apontados para a região sul do estado, considerando uma série de fatores determinantes, tais como: condições logísticas, acessos aos empreendimentos, balanços patrimoniais e financeiros, além de relações sócio-políticas e econômicas.

Nesta perspectiva, pela proposta de se elevar as relações processuais administrativas para além dos domínios da administração pública, em face a natureza dos bens públicos indisponíveis, é evidente que a justiça multiportas pode assessorar de forma colaborativa e participativa neste cenário, visando amenizar litígios e morosidades no curso processual, apoiando e tornando mais célere as relações patrimoniais através dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Atualmente o estado do Espírito Santo conta com 12 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), distribuídos por todo território capixaba, dentre eles: 9 atuam nas áreas processuais e pré-processuais, presentes nas cidades de Colatina, Linhares e São Mateus, na região norte do estado; Vitória, Vila Velha, Cariacica e Serra, na região metropolitana; Cachoeiro de Itapemirim e Bom Jesus do Norte, na região sul estado. Ocorre também uma unidade Itinerante, que atende todas as comarcas sem unidades instaladas, além de uma unidade de justiça restaurativa,

na região da Grande Vitória e Guarapari, e uma unidade de 2º grau, para processos de composição originária ou recursal do TJES na capital do estado.

Considerando o perfil econômico e social, a partir destas atividades de caráter minerário presentes no estado do Espírito Santo, os questionamentos em tela partem da premissa, que mesmo se tratando de bens indisponíveis, a justiça pode ser flexibilizada nesta interface entre o poder judiciário e a esfera administrativa, no ato de propor especialização aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), para atender as relações de conflitos presentes no curso do processo administrativo minerário, evitando contenciosos de diversas naturezas.

7 INFERIÇÕES FINAIS

Os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, tais como a mediação, conciliação e a arbitragem, se configuram como um caminho alternativo para a promoção da justiça, objetivando a pacificação social de conflitos decorrentes das relações jurídicas, elevando-se os princípios da dignidade, liberdade e igualdade.

Na esfera administrativa, os valores associados aos bens envolvidos são considerados indisponíveis e transindividuais, apontando num primeiro olhar uma negativa de se buscar formas alternativas para redimir os conflitos decorrentes de relações patrimoniais, por sobrepujar os direitos subjetivos.

A resolução de conflitos através dos métodos extrajudiciais é uma tendência bastante evidenciada, assumindo patamares de destaque na Europa e América do Norte, nesta seara dos direitos fundamentais. A interrelação de cidadãos envolvidos, seja de forma individual ou coletiva, preconizada por direitos indisponíveis, na busca de resolução de contenciosos é um entrave, considerando interesses contrários das partes envolvidas.

Ademais, é dever do poder público e judiciário apoiar e estimular a aplicação de mecanismos acordados e consensuais de resolução de conflitos, como bem expresso na Resolução nº 125 do CNJ, no Código de Processo Civil, nas leis que regulamentam os próprios métodos resolutivos de conflitos, na criação dos CEJUSCs e nas extensões extrajudiciais.

A Lei nº 13.140/2015 preve a possibilidade de utilização de métodos resolutivos de conflitos em que a Administração Pública for parte, ficando facultados aos entes

federativos, criar câmaras administrativas para resolução destes conflitos, no âmbito da advocacia pública. Porém a lei mencionada não define procedimentos claros, e que muitos ainda não existem, visando a resolução destas contendas envolvendo direitos de terceiros, ou seja, direitos coletivos.

A resolução de conflitos de forma extrajudicial envolvendo direitos transindividuais deve se pautar em duas premissas fundamentais, sendo: (i) ausência de renúncia e concessão do direito envolvido, e (ii) garantia que a vontade manifestada converja com os interesses dos titulares do direito.

No Brasil, o acesso à justiça multiportas através da resolução de conflitos se caracteriza como uma ferramenta auspiciosa e promissora, no intuito de minimizar custos financeiros, e com a perspectiva de garantir elevado nível de cumprimento e satisfação dos objetivos almejados entre as partes.

O setor de rochas ornamentais no estado do Espírito Santo, mediante toda materialidade de circunstâncias que ensejam a geração de conflitos na esfera do processo administrativo minerário, como demonstrado em números e fatos, pode ser atendido com a proposição de extensão especializada nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), haja vista, que o estado possui uma boa distribuição de CEJUSCs por todo seu território, porém devendo o poder público e o judiciário acordar, flexibilizar e garantir condições na aplicação de mecanismos consensuais de resolução de conflitos, incentivando o empresariado a investir e promover uma melhor qualidade ambiental para os recursos minerais do território capixaba.

Ao fim e ao cabo, a avaliação de (im)possibilidade de aplicação das metodologias extrajudiciais de resolução de conflitos, enquanto direito indisponível, no setor de rochas ornamentais no estado do Espírito Santo, demonstrou que a pauta incongruente atual no Direito Minerário, pode ser uma alternativa convergente e harmônica em nível nacional, promovendo qualidade ambiental e incentivos maiores para o legítimo aproveitamento dos recursos minerais, presentes no subsolo da nação, promovendo desenvolvimento sustentável e garantindo progresso ao povo brasileiro.

8 REFERÊNCIAS

ABIROCHAS, 2018. **O Setor Brasileiro de Rochas Ornamentais**. Obtido em: <http://abirochas.com.br/wpcontent/uploads/2018/06/balancos/Informe_01_2018_Bala

nco_2017_v2.pdf>. Acesso em 10.09.21.

ARAS, José. **Direito Administrativo**. 2º edição. São Paulo: Forense, 2018, pág. 134.

BRASIL. **ANM – Agência nacional da Mineração: Cadastro Mineiro**. Disponível em <https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/aceso-a-sistemas/cadastro-mineiro-1>. Acesso em: 25 maio 2023.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

BRASIL. Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967. Diário Oficial da União, Brasília, 28 fev. 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccvil_03/Decreto-Lei/Del0227.htm. Acesso em: 15 maio 2023.

CNJ. **Política Judiciária Nacional, NUPEMECs e CEJUSCs**. Obtido em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/perguntas-frequentes-7/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejuscs>> Acesso em: 22.04.23.

CETEM – Centro de Tecnologia Mineral. 2014. **O Setor de rochas ornamentais no Brasil**. In: TECNOLOGIA DE ROCHAS ORNAMENTAIS: PESQUISA, LAVRA E BENEFICIAMENTO. Vidal, F.V.; Azevedo, H.C.A.; Castro, N. F. Rio de Janeiro: CETEM/MCTI. p 493 – 526.

COLOMBO, Silvana Brendler. 2021. **A Mediação como ferramenta de aplicação dos princípios da Therapeutic Jurisprudence**. Boletín Mexicano De Derecho Comparado, 1(158), 553–577.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2. ed. rev., aum. e atual. São Paulo: Atlas, 2010, pág. 189.

FARIAS, Talden. **O Direito Minerário no ordenamento jurídico brasileiro**. In: Direito Minerário em Foco. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, pag. 147 a 162.

FREITAS, Gilberto Passos; AHMED, Flávio. 2017. **A mediação na resolução de conflitos ambientais**. Revista OAB/RJ, vol. 28, nº. 2.

GABURO, Suzana Donna. **Perfil Produtivo das Rochas Ornamentais no Estado do Espírito Santo, com destaque para os Polos Nova Venécia e Cachoeiro de Itapemirim**. Trabalho de Conclusão de Curso. 2019. 63p. Universidade Federal do Espírito.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale Almeida. **Manual de arbitragem e mediação: Conciliação e negociação**. 4ª ed, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva. 2005, pág. 729.

PEREIRA, Brenda Arantes Miranda; MADEIRA, Marcell Fernando Alves. **Meios alternativos de resolução de conflitos**. Universidade Federal Fluminense. nov 17, 2020 . Obtido em: < <https://direitodofuturo.uff.br/2020/11/17/meios-alternativos-de-resolucao-de-conflitos>> Acesso em: 21.04.2023.

POPPER, Karl Raymund. **Conhecimento objetivo**: uma abordagem evolucionária. São Paulo: Itatiaia. 1975, pág. 115.

ROSSE, Licínia. **Manual de Direito Administrativo**. 6º edição. São Paulo: Saraiva Jur. 2020, pág 920.

SAMPAIO, Nícia Regina. **A mediação que nasce “com” e “da” lei – da coexistência digna à existência digna**. In: MEDIAÇÃO E DIREITOS SOCIAIS INDISPONÍVEIS: Trabalho, Saúde, Educação e Meio Ambiente. Global Mediation Rio 2014, pág 284 – 308.

SILVA, Wesley Roberto Mariano da. **Meios extrajudiciais de solução de conflitos e seu objetivo de humanização da justiça e pacificação social**. *Novos Direitos* v.9, n.1, jan.- jun. n. 2021, p.22-47.

SION, Alexandre Oheb; MARINHO, Lucas Fonseca. **A qualidade de interesse nacional e utilidade pública na mineração enquanto atividade essencial para concretização dos direitos fundamentais, sociais, princípios e objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil**. In: *Direito Minerário em Foco*. Belo Horizonte: Del Rey, 2020, pag. 19 a 32.