

**A MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO COMO FORMA
DE RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS NA
AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO**

***MEDIATION AND CONCILIATION AS A
WAY TO RESOLVE THE CONFLITS ON
NATIONAL MINING AGENCY***

Cristiane Helena de Paula Lima Cabral

Doutora em Direito Público pela Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas.
Mestra em Ciências Jurídico-Internacionais pela
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Portugal.
Professora do Curso de Direito das Faculdades Kennedy em Belo Horizonte.
E-mail: crishelenalima@gmail.com.

Sávio Sena de Oliveira

Mestrando em Direito Público pela PUC Minas.
Advogado.
E-mail: senasavio@yahoo.com.br

Resumo

O presente artigo pretende analisar a Lei Federal n. 13.575/2017, que institui a Agência Nacional de Mineração - ANM, sob o enfoque das formas alternativas de resolução dos conflitos entre as partes demandantes. A proposta é verificar a utilização de métodos alternativos de conflitos, mediação e conciliação, dentro do processo administrativo de direito minerário, assim como analisar o que foi estabelecido pela lei, com vistas a tornar o procedimento mais célere e mais satisfatório para as partes. A adoção de medidas alternativas de solução de litígios vem se tornando cada vez mais adotada, já que a via judicial, atualmente mais utilizada, já não atende às expectativas das partes, seja pelo seu tempo de duração, seja pelo resultado, que sempre desagrada uma das partes litigantes. Entender, pois, o motivo pelo qual o processo de mediação e conciliação vem sendo preferidos por partes em litígio é essencial para entender por que o legislador, ao instituir

THEMIS

a Agência Nacional de Mineração – ANM, contemplou processos alternativos de resolução de litígio no bojo do processo administrativo de direito minerário. Certamente, embora a legislação tenha modernizado, inovado com a mediação e com a conciliação, ainda falta regulamentação do processo e, principalmente, o estabelecimento de suas bases a nível de ANM, o que será estudado neste trabalho. **Palavras-chave:** Agência Nacional de Mineração – ANM. Resolução alternativa de conflitos. Mediação. Conciliação. Processo administrativo de direito minerário.

Abstract

The aim of this article is to analyze Brazilian Federal Law n. 13.575/2017 which establishes the National Mining Agency under the auspices of new alternative forms of conflict resolution between the feuding actors. The objective is to verify the employment of alternative methods of conflict resolution, mediation and conciliation, within the administrative process of mining law, as well as to analyse what the law has established with regards to generating quicker and more satisfying procedures to the parties. The adoption of alternative methods of conflict resolution is becoming more widespread, since the judicial methods currently under use no longer meet the expectations of the parties, be it for its duration or result, which always dissatisfies one of the parties. To understand, therefore, the reason why the process of mediation and conciliation is becoming favoured by the litigants is essential in order to comprehend why the legislator, when implementing the National Mining Agency - ANM, contemplated alternative processes of conflict resolution in the scope of the administrative process of mining law. It is obvious that, although the legislation has evolved and innovated through mediation and conciliation, there is still a lack of regulation of process and, above all, of the establishment of its bases at the level of the ANM, which will be studied in this work.

Keywords: National Mining Agency. Alternative conflict resolutions. Mediation. Conciliation. Administrative process in mining law.

1. INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios de uma sociedade é proporcionar que os litígios apresentados por aqueles que a compõem sejam resolvidos de forma célere, bem como que as demandas postas sejam satisfatoriamente resolvidas.

No Brasil, o meio mais utilizado para resolver litígios é a judicialização dos conflitos, o que vem mudando ao longo dos anos, tendo em vista que dito sistema não responde satisfatoriamente, por ser lento e, por muitas vezes, injusto.

O Código de Processo Civil publicado no ano de 2015, a título exemplificativo, privilegiando formas alternativas de litígio, trouxe inúmeros dispositivos que fomentam a auto-composição. Para tanto, estimula a criação de câmaras para mediação e conciliação, com atribuições específicas para resolver conflitos, respondendo, pois, à necessária busca por novas formas de resolução de conflitos, sendo patente que o Direito vem se reinventando em busca de novas proposições.

A partir dessas constatações e considerando a evolução histórica dos métodos de resolução de conflitos existentes no Brasil, passa-se a observar a edição de inúmeras legislações especiais que preveem soluções alternativas de litígios, dentre as quais a Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017, que institui a Agência Nacional de Mineração (ANM), sendo objetivo deste artigo a análise da respectiva Lei, que por sua vez institucionalizou, em nível administrativo, novas medidas para a solução dos conflitos que decorrem dos regimes de exploração mineral adotados no Brasil.

A importância dessa análise se dá no sentido de apresentar que, considerando a dinâmica da mineração e os processos que envolvem a extração mineraria no Brasil, bem como a provável reparação de danos àqueles que são diretamente afetados pelos empreendimentos mineiros, é relevante a adoção de métodos mais rápidos e mais satisfatórios para atender as necessidades das partes.

Nesse sentido, através de pesquisa bibliográfica realizada por meio do método dedutivo, pretende-se observar o crescimento do número de conflitos

THEMIS

registrados no Brasil, por meio do Poder Judiciário, bem como em sentido inverso, pretende-se observar que os conflitos não são resolvidos em razão diretamente proporcional ao seu crescimento, o que pode ser resultado da morosidade do Poder Judiciário para resolver litígios. Trata-se, pois, de proposta de observação de como as instituições vêm se postando para tentar resolver esse problema, principalmente com o o implemento de políticas públicas para resolução de conflitos.

Em seguida, em análise à norma que cria a Agência Nacional de Mineração – ANM, Lei n. 13.575/2017, pretende-se constatar a institucionalização de métodos alternativos de resolução de conflitos, a nível da Administração pública, na própria Agência, com a finalidade de resolver litígios que eventualmente surjam entre partes que sejam afetadas de alguma forma com os regimes de aproveitamento dos recursos minerais, quais sejam, mediação e conciliação.

2. DA AUTOTUTELA AOS MÉTODOS INSTITUCIONALIZADOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Extrai-se da história que primitivamente os conflitos existentes entre seres humanos eram dirimidos por meio da própria força, o que se denomina de autotutela. No respectivo tempo, em que a própria força era utilizada pelos particulares, estes estavam autorizados a, por si mesmo, resolver os litígios afetos à sua pessoa, sendo patente, portanto, a inexistência de um ente político que pudesse apaziguar indivíduos em conflito, restando autorizado a cada um, a utilização da própria força em seu interesse, impondo-se a vontade do mais forte (CAHALI, 2013, p. 37).

Com a evolução da sociedade e a criação de um ente político, destinado à resolução de conflitos, observou-se verdadeira delegação da competência individual para solucionar os conflitos que emergem da interação humana, por meio de um contrato, para um ente que, por sua vez, angariaria a obrigação de resolvê-los, da forma prevista institucionalmente.

Tempos adiante, seguindo-se o passo evolutivo das sociedades e a criação das Repúblicas, sendo existente o Poder Judiciário, observa-se o seu fortalecimento e a sua destinação à resolução de conflitos, de forma a privilegiar o ente Estatal em sua função de dirimir conflitos da natureza humana.

No Brasil, o Código de Processo Civil de 1916 e de 1939 parecem ter conseguido abalizar uma forma por meio da qual a atuação do Estado estivesse sacramentada. Contudo, formas alternativas de resolução de conflitos não foram contempladas, estudadas e, tampouco dispunham de regulamentação específica.

Neste aspecto, o Brasil do século XX, foi marcado pela massiva destinação, ao Estado, de conflitos a serem dirimidos, coroando-se, assim, o papel monopolista do Estado na respectiva função. Tal afirmativa resulta da elevada taxa de demandas distribuídas nos diversos tribunais espalhados ao longo da extensão territorial.

Manteve-se o privilégio do Estado para resolução de litígios, fato que, por sua vez, não restou acompanhado de crescimento diretamente proporcional da máquina Estatal, o que gerou a ineficiência da máquina pública¹ para atender à sociedade no que diz respeito à solução de litígios/controvérsias.

A mais democrática Constituição já editada no país, a Constituição de 1988, não contemplou especificamente métodos alternativos de resolução de conflitos, alternativos ao Poder Judiciário. Contudo, o refino da interação social observado a partir da década de 1990 promoveu criações legislativas suficientes a gerar, por exemplo, a edição de medidas objetivamente direcionadas à criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

2.1. Do incentivo à utilização de métodos alternativos para solucionar conflitos

Conforme dito, a partir da década de 1990, observou-se internamente, no Brasil, edições legislativas incentivadoras à resolução de litígios por métodos

1 O número de casos não resolvidos pelo judiciário é muito maior do que o número de processos que são anualmente baixados. São esses os dados do CNJ (Conselho Nacional de Justiça) colhidos conforme endereço eletrônico: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>. Acesso em 16 dez.2017.

THEMIS

alternativos. Nesse contexto, observa-se a Edição da Resolução nº 125 de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”.

Em referida edição normativa existe a preocupação legislativa, mediante estabelecimento de política pública, de incentivar mecanismos alternativos de resolução de conflitos como, por exemplo, a mediação e a conciliação.

Francisco José Cahali bem associa o excesso de ações ajuizadas no poder judiciário à implementação de políticas públicas de resolução alternativa de conflitos e disserta que:

Sem dúvida alguma, só a crise do Poder Judiciário decorrente do excessivo número de processos pendentes, além da ocorrência cada vez maior de demandas repetitivas, já se mostra em si bastante para se buscar alternativas com maior eficácia à solução de problemas jurídicos. Porém, nota-se ainda um aumento da própria litigiosidade na sociedade, com intensa judicialização de conflitos.

Assim: “O objetivo primordial que se busca com a instituição de semelhante política pública é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial. A redução do volume de serviços do Judiciário é mera consequência desse importante resultado social”. (CAHALI, 2013, p. 51)

É na tentativa, portanto, de desjudicializar conflitos que podem ser dirimidos pelas próprias partes e com fins à pacificação social que se institui política pública de resolução de conflitos, por meio da auto composição, sobre a qual Didier Júnior ensina que:

Compreende-se que a solução negociação não é apenas um meio eficaz e econômico de resolução dos litígios: trata-se de importante instrumento de desenvolvimento da cidadania, em que os interessados passam a ser protagonistas da construção da decisão jurídica que regula as suas relações. Neste sentido, o estímulo à autocomposição pode

ser entendido como um esforço da participação popular no exercício do poder – no caso, o poder de solução dos litígios. Tem, também por isso, forte caráter democrático. (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 270)

Resta esclarecido que a forma mais adotada para a resolução de litígios adotada no Brasil, que leva ao Estado o poder de decidir, já não consegue, comprovadamente desde o início da década de 1990, por si só, atender aos anseios sociais, razão pela qual esforços legislativos vêm sendo envidados para a criação de métodos alternativos de resolução de conflitos.

2.2. A conciliação e a mediação

Dos meios alternativos de resolução de conflitos editados pela Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010, *mister* destacar a mediação e a conciliação que, em referida política pública são considerados como “[...] instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios [...]”, sendo destacado ainda que “[...] a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças (BRASIL, 2010)”.

Na conciliação e na mediação, a solução da divergência é buscada pelos próprios envolvidos, de forma consensual. Os interessados participam ativamente e diretamente na composição do conflito, em busca da pacificação.

DIDIER JÚNIOR (2016, p. 273) entende mediação e a conciliação como soluções alternativas de controvérsias e as define como:

Mediação e conciliação são formas de solução de conflito pelas quais um terceiro intervém em um processo negocial, com a função de auxiliar as partes a chegar à autocomposição. Ao terceiro não cabe resolver o problema, como acontece na arbitragem: o mediador/conciliador exerce um papel de catalisador da solução negocial do conflito. Não são, por isso, espécies de heterocomposição do conflito; trata-se de exemplos de autocomposição, com a participação de terceiro.

THEMIS

Na conciliação, as partes se dispõem à tentativa de composição perante a figura do conciliador, que por sua vez intervém Cahali:

[...] com o propósito de mostrar às partes as vantagens de uma composição, esclarecendo sobre os riscos de a demanda ser judicializada. [...] sua tarefa é incentivar as partes a propor soluções que lhes sejam favoráveis. Mas o conciliador deve ir além para se chegar ao acordo: deve fazer propostas equilibradas e viáveis, exercendo, no limite do razoável, influência no convencimento dos interessados. (CAHALI, 2013, p. 40)

Já na mediação, as partes devem possuir um conflito e uma relação mais intensa e prolongada, sendo o próprio procedimento de mediação mais longo e necessário ao reestabelecimento do diálogo entre as partes. Aqui, o mediador, tem como função principal “[...] conduzir as partes ao seu empoderamento, ou seja, à conscientização de seus atos, ações, condutas e de soluções, induzindo-as, também ao reconhecimento da posição do outro, para que seja ele respeitado em suas posições e proposições”. (CAHALI, 2013, p.41)

Percebe-se que o que bem diferencia a mediação da conciliação, portanto, é o foco, sendo este, na mediação, o conflito, e não a solução, ao passo que na conciliação o foco é a solução e não o conflito.

Seja por meio da mediação ou da conciliação, ou por meio de outro método alternativo, patente a intenção legislativa de democratizar a resolução de conflitos, tornando os interessados partícipes de um processo sobre o qual possuem legitimidade, o que possibilita, sobretudo que os seus principais interesses sejam levados em consideração, mediante o auxílio de um mediador ou de um conciliador.

A resolução n. 125/2010, criou, contudo, política pública atrelada ao Poder Judiciário, não dispondo, do mecanismo da mediação ou conciliação a nível extrajudicial.

Neste sentido, a conciliação é dotada de procedimento mais simples, certo que sempre esteve atrelada a procedimentos judiciais, mormente a própria política

pública estabelecida por meio da resolução n. 125/2010, vincular a conciliação aos procedimentos judiciais.

Aprofundando-se mais no que diz respeito à mediação, tem-se que no ano de 2015, com a edição da Lei n. 13.140 de 26 de junho e 2015, restou sanada a lacuna que a resolução n. 125/2010 criava acerca dos métodos de resolução de conflitos em âmbito extrajudicial, já que a mesma dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a resolução de conflitos com a participação da administração pública, o que permite afirmar que o processo de democratização das interações sociais, iniciado com a Constituição de 1988 dava mais um passo, sendo possível, a partir de então, levar a parcela maior da população, um mecanismo de resolução de litígios que não estivesse necessariamente atrelado ao Poder Judiciário.

A Lei n. 13.140/2015 define a mediação como “[...] atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”. (BRASIL, 2015).

Desta forma, diferentemente da conciliação presente na forma judicializada para dirimir conflitos, na mediação, o que se pretende é a participação ativa das partes e o entendimento da questão posta, por um mediador, para que, a partir de seu auxílio, possa se alcançar um acordo.

Trata-se de processo indicado para “[...] situações em que existe um vínculo jurídico ou pessoal continuado entre os envolvidos no conflito, ensejando, assim, a necessidade de se investigar os elementos subjetivos que levam ao estado de divergências” (CAHALI, 2013, p. 63/64).

Das disposições gerais² trazidas pela respectiva Lei, se destacam os princípios orientadores da mediação, quais sejam, (i) imparcialidade do mediador; a (ii) isonomia entre as partes; (iii) oralidade; (iv) informalidade; (v) autonomia

2 Algumas disposições gerais e o próprio procedimento da mediação extrajudicial podem influenciar os agentes da mineração a escolher o não o mecanismo de autocomposição como forma de tentativa de solucionar o seu litígio.

THEMIS

das partes; (vi) busca do consenso; (vii) confidencialidade; (viii) boa-fé; o que efetivamente poderá ser objeto da mediação, o que seja, o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação e, por fim, o dever de que em havendo conflito que verse sobre direitos indisponíveis, mas transigíveis, o mesmo deverá ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

O conceito de mediação, conforme transcrito acima, está atrelado à atividade exercida por terceiro que, sem interesse na causa, auxilia às partes que estão em litígio. O termo “parte” remete, contudo, à existência de pessoas físicas ou de ente privados, não guardando necessariamente a ideia de que poderá ser submetido a processo de mediação um ente público.

Ocorre, contudo, que a questão foi enfrentada na Lei n. 13.410/2015, trouxe em seu bojo um capítulo exclusivo para a auto composição de conflitos em que for parte a pessoa jurídica de direito público. Nesta hipótese, a mediação será realizada com o auxílio de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, que atuarão mediante regulamento do próprio ente federado envolvido e, na hipótese de haver consenso, resultará em acordo que, reduzido a termo, constituirá título executivo extrajudicial, assim como ocorre na mediação em que as partes são pessoas de direito privado ou pessoas físicas.

Tem-se, portanto, a mediação como instituto de auto composição alternativo ao meio judicial tradicionalmente utilizado para dirimir conflitos. A opção e, sobretudo, escolha pela utilização da mediação, deverá ser encarada com seriedade, já que a mesma produz efeitos que podem torna-la inviável às partes.

É o que criticamente se deduz dos comentários de Fredie Didier Júnior:

A autocomposição não pode ser encarada como panaceia. Posto indiscutivelmente importante, a autocomposição não deve ser vista como uma forma de diminuição do número de causas que tramitam no Judiciário ou como técnica de aceleração dos processos. São outros valores subjacentes à política pública de tratamento adequado dos conflitos jurídicos: o incentivo à participação do indivíduo na elaboração da norma jurídica que regulará o seu caso e o respeito a

sua liberdade, concretizada no direito ao autorregramento. (DIDIER JÚNIOR, 2016, p. 280)

Entendida a evolução dos mecanismos utilizados pela sociedade para a resolução de conflitos, bem como a utilização majoritária, no Brasil, do Poder Judiciário para resolução dos conflitos, viu-se que a crescente democratização das relações sociais tornou possível que o legislador, atento ao fenômeno, criasse, dentre outros, a conciliação e mediação como institutos de autocomposição, aos quais aqueles que se inserem em situação de conflito podem recorrer.

3. OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ANM

Destarte, passa-se a enfrentar um pouco da criação da Agência Nacional de Mineração – ANM e, principalmente, da previsão da conciliação e mediação como mecanismos para a solução de conflitos.

Assim como a evolução da sociedade e, por conseguinte, das relações interpessoais foram de importância significativa para a criação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, a evolução da sociedade significou fator de relevância para a evolução legislativa afeta à regulação da atividade de mineração no Brasil, mormente a considerar a criação da ANM, por meio da Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017, cujo texto teve origem na Medida Provisória n. 791/2017.

A partir dos anos 90, no Brasil, observou-se a intensificação da atividade reguladora do Estado e o fortalecimento e criação das denominadas Agências Reguladoras. Nesse contexto, natural que fosse criada uma agência à qual coubesse a fiscalização e controle da operação da indústria da mineração, bem como promovesse a modernização do setor minerário e estabelecesse uma nova relação entre o poder concedente, União, e os agentes econômicos.

Fernanda Marinela (2013, p. 138), define as Agências Reguladoras como “[...] autarquias de regime especial, instituídas em razão do fim do monopólio

THEMIS

estatal e são responsáveis pela regulamentação, controle e fiscalização de serviços públicos, atividades e bens transferidos ao setor privado”.

As Agências Reguladoras são autarquias dotadas de poder de fiscalização, regulamentação e suas atividades adquiriram relevo no papel de concessões, permissões e autorizações de serviços públicos, o que não significa, contudo, que as mesmas possam legislar.

Nesse sentido, esclarece-se que um dos maiores problemas enfrentados pelas Agências Reguladoras são de ordem legislativa, especificamente no que tange ao impedimento que as respectivas autarquias possuem de legislar, devendo assim se ater a questões de ordem infralegal, por meio da edição de regulamentos.

Criada a Agência Nacional de Mineração e extinto o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, por meio da Lei n. 13.575 de 26 de dezembro de 2017, cuidou o legislador de descrever as competências da agência, que por sua vez se submete ao regime autárquico especial, dentre os quais, regular, fiscalizar, gerir os recursos minerais da União, bem como de determinar que a agência compete a disposição sobre os procedimentos alternativos de resolução de conflitos, quais seja, a mediação e a conciliação.

O art. 17 da Lei n. 13.575/2017 preconiza claramente que caberá à Agência Nacional de Mineração, dispor sobre procedimentos a serem adotados para a solução de conflitos entre agentes da atividade de mineração.

Tem-se claro o intuito do legislador em democratizar e modernizar a legislação afeta à indústria mineral, por meio da instituição de procedimentos de mediação e a conciliação como formas alternativas de resolução de conflitos entre os denominados “agentes da atividade de mineração”.

Dita modernização pode, de fato, evitar que sejam desnecessariamente judicializadas questões relativas aos regimes de aproveitamento das substâncias minerais. Contudo, deve-se entender melhor dos institutos da conciliação e da mediação na Agência Nacional de Mineração os quais, para serem utilizados, ainda carecem de regulamentação.

Resta claro que a Agência Nacional de Mineração deverá fomentar a prática de resoluções alternativas a conflito e, no tocante ao procedimento a ser criado para práticas de conciliação, ante a sua falta de complexidade, o mesmo demandará, além das hipóteses de cabimento, que a Agência edite regulamento ético próprio, com a finalidade de formar e instruir a atuação dos conciliadores, em prol da solução consensual das controvérsias. Os conciliadores, por sua vez, deverão ser pessoas dotadas de habilidade técnica direcionada à solução consensual de litígio e deverão ser submetidos a constante aperfeiçoamento.

Nesta hipótese, observa-se a possibilidade de que o procedimento de conciliação e de capacitação dos conciliadores, a nível da Agência Nacional de Mineração, seja objetivamente espelhado na Política Judiciária Nacional instituída por meio da resolução n. 125 de 2010.

Igual situação, contudo, não poderá ocorrer com relação à mediação, já que o seu procedimento possui refino próprio, trazido por legislação que regula esse método alternativo de resolução de conflito, motivo pelo qual se passa a versar mais sobre o procedimento de mediação na Agência Nacional de Mineração.

Antes de se adentrar, contudo, nas disposições gerais estabelecidas na Lei n. 13.140/2015 (que dispõe sobre a mediação) e de suas implicações práticas, na implementação da mediação na Agência Nacional de Mineração, insta frisar que a Agência Nacional de Mineração deverá dispor sobre o procedimento de mediação, bem como deverá dispor sobre a figura do mediador, que em decorrência de lei (art. 1º § único da Lei n. 13.140/2015), **deverá ser terceiro imparcial sem poder decisório que, escolhido pelas partes ou por elas aceito**, as auxiliará a identificar ou desenvolver soluções consensuais para as controvérsias. Destaca-se, pois, que o mediador deverá ser escolhido pelas partes ou por elas aceito.³

O artigo 17 da Lei n. 13.575/2017, que determina que a Agência Nacional de Mineração – ANM disponha sobre os procedimentos de mediação e conciliação, não menciona em seu bojo quem são os denominados “agentes da atividade de

3 Grifou-se.

THEMIS

mineração”. Contudo, a própria lei, no caput do art. 2º, determina que a Agência Nacional de Mineração observe e implemente as orientações e diretrizes fixadas no Decreto n. 227/1967 (Código de Mineração), o que faz crer que sejam considerados “agentes da atividade de mineração” todos aqueles que estejam envolvidos nos processos referentes aos regimes de aproveitamento das substâncias minerais, dentre os quais se destacam, dentre outros, os interessados no aproveitamento das substâncias minerais, os superficiários, os cessionários e os agentes da Administração Pública diretamente ligados aos atos administrativos praticados no feito.

Inexiste, desta forma, um rol taxativo daqueles que possam se submeter ao processo de mediação que será promovido pela a Agência Nacional de Mineração – ANM. Contudo, acerca daqueles que poderão ser submetidos ao processo de mediação, incumbe explorar um pouco mais, a fim de se evitar interpretações distorcidas da legislação.

A definição do substantivo “agente” pode ajudar melhor no entendimento acerca daqueles que poderão sujeitar-se ao processo de mediação na ANM. Nesse sentido, Maria Chaves de Melo define “agente” como:

Agente *Agent* (pessoa que opera comercialmente para outra, na qualidade de procurador autorizado ou de empregado);
Agente *Actor of crime* (sujeito ativo do crime);
Agente *Tortfeasor* (aquele que comete um ato ilícito);
Agente *Party* (pessoa que participa de um ato jurídico);
Agente *Public agent* (pessoa que exerce um cargo ou função pública);
[...] (MELO, 2012, p. 38)

Também se encontra definido o substantivo “agente” no livro Vocabulário Jurídico, donde extrai-se:

AGENTE. Derivado de *agere* (levar, conduzir), bem indica em seu sentido a pessoa que faz e que traz. Em conceito amplo, é, assim, a pessoa que trata de negócios ou interesses de outrem, como mandatário ou como preposto. E, daí o se diferenciar de *agenciador*, que nem sempre age com essa dependência de *mandato* ou de *preposição*.

Nesse sentido, então, *agente* se confunde com o gerente ou com o administrador, o procurador, o diretor, desde que se lhes tem confiado a direção, administração ou gerência de um estabelecimento ou de determinada soma de negócios dele.

E, assim, será agente: a pessoa encarregada da gerência dos negócios de filial ou agência de um estabelecimento, cuja sede se encontra em outra praça; a pessoa que compra ou vende mercadorias por conta de outrem ou de um estabelecimento, sob suas ordens e instruções, a título de procurador ou representante comercial; o caixeiro que se encarrega das vendas de um negócio, na qualidade de preposto do comerciante; o guarda-livros, a que se cometem os encargos da contabilidade e da correspondência de um estabelecimento; os feitos, a que se entrega a administração ou gerência de uma fazenda; os comissários, quando vendem por conta dos comitentes, pois que se vendem por conta própria são comerciantes comissários; os trapicheiros e administradores dos armazéns-gerais; os corretores, quando agem como mandatários e, particularmente, por conta do comerciante.

[...]

Agente. No Direito Civil, *agente* é toda pessoa que atua na execução de um ato jurídico, sendo o autor, tendo-o executado por conta própria ou de outrem. Em tal circunstância, para a validade do ato, se requer a capacidade do agente, quando age no próprio nome, ou do mandato, se age por conta de outrem.

Agente. Já em Direito Público, agente se entende toda pessoa que exerce uma função ou está encarregada de uma delegação pública: agente do governo, agente diplomático, agente de polícia, agente do fisco. (SILVA, 2004, p. 76/77)

Em todas as definições acima, observa-se que o “agente” é aquele que pratica o ato ou dele participa ativa ou passivamente, donde se concluir que haverá de ser considerado “agente da atividade de mineração” todo aquele que participa do ato administrativo ou que em decorrência dele sofre por seus efeitos, abrangendo, assim, no que diz respeito aos regimes de aproveitamento das substâncias minerais, além (i) dos diretamente interessados no aproveitamento dos recursos minerais, (ii) os superficiários, (iii) os cessionários e (iv) os agentes da Administração Pública diretamente ligados aos atos administrativos praticados no feito e outros que

THEMIS

dos efeitos resultantes dos regimes de aproveitamento das substâncias minerais possam sofrer.

Importante frisar que, nesse espeque, ao trazer a mediação para a Agência Nacional de Mineração, o Legislador concede espaço para que cessionários e os superficiários às poligonais dos imóveis no processo de direito minerário, participem do processo, o que antes lhes era vedado, resguardada a hipótese de exceção⁴ na qual lhes era facultada a vista dos autos.

Ultrapassada a questão relativa a quem poderá participar das mediações, em procedimento específico a ser definido pela Agência Nacional de Mineração, deve-se atentar às condições gerais que regem a mediação e seus princípios, para que as sessões não sejam prejudiciais aos interessados.

Desta forma, observa-se que a Lei n. 13.140/2015 prevê que poderá ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos

4 Entende-se que os processos que tramitam na Agência Nacional de Mineração, nova denominação do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, contêm informações técnicas sigilosas que são objeto de proteção Constitucional, relativas ao direito de propriedade industrial, na forma do art. 5º, XXXIX da Constituição da República.

A portaria DNPM n. 201/2016, contudo, regula a concessão de vistas desses processos a terceiros interessados.

Nesse sentido, o artigo 3º (abaixo) abre espaço para aquele que, comprovando sua condição de interessado, possa obter vista do processo, bem como dele possa obter cópias reprográficas. Art. 3º - O terceiro que devidamente comprovar sua condição de interessado nos termos do art. 9º, II da Lei n. 9.784/1999, poderá obter vista e/ou cópias reprográficas dos processos de que trata o art. 1º desta Portaria.

§ 1º Dentre os terceiros aludidos no caput, serão considerados interessados os superficiários das áreas oneradas mediante apresentação da escritura do imóvel correspondente e os cessionários dos direitos minerários à vista do instrumento de cessão de direitos.

§ 2º Os interessados de que trata este artigo deverão protocolizar o pedido de obtenção de vista e/ou cópias reprográficas no local em que se encontre o processo, anexando a documentação comprobatória.

§ 3º Em relação ao previsto no caput, compete ao Chefe do Distrito nas unidades descentralizadas do DNPM, ou aos Diretores na sede da Autarquia, conforme o setor em que se encontre o processo, decidir sobre o pedido de obtenção de vista e/ou cópias reprográficas, diante dos documentos apresentados pelo requerente.

Cumprе ressaltar que a hipótese de exceção que se comenta está condicionada, ainda, à apreciação do requerimento e do seu deferimento, por parte da Autarquia.

indisponíveis que admitam transação, sendo que nesta última hipótese, o acordo firmado em mediação deverá ser homologado em juízo, com a participação do Ministério Público.

Sendo, pois, objeto de mediação, o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis, que admitam transação, clara é a possibilidade de que a mediação ocorra entre os agentes da atividade de mineração, na medida em que o direito que permeia as relações reguladas pelo decreto n. 227/1967 é direito disponível⁵, sobre o qual dele o titular da concessão poderá dispor, por exemplo, seja cedendo⁶ ou renunciando, na forma do decreto 227/1967 (código de mineração).

Seguindo-se, pois, a análise acerca da realização da mediação na Agência Nacional de Mineração - ANM, frisa-se que deverá ser observado que a mediação é orientada por princípios, segundo o art. 2º da Lei n. 13.140/2015, sendo eles: (i) imparcialidade do mediador; (ii) isonomia entre as partes; (iii) oralidade; (iv) informalidade; (v) autonomia da vontade das partes; (vi) busca do consenso; (vii) confidencialidade; (viii) boa-fé (BRASIL, 2015).

Alguns princípios da mediação foram abordados anteriormente nesse artigo, devendo ainda ser feita reflexão no que diz respeito ao princípio da confidencialidade, posto que o mesmo poderá gerar reflexos na relação jurídica entre os agentes da atividade de mineração.

É que a lei que dispõe sobre a mediação claramente preconiza que as informações relativas ao procedimento de mediação serão confidenciais em relação a terceiros, não podendo serem, sequer, consideradas em processo arbitral ou judicial, admitindo como exceção a hipótese de transação em sentido diferente,

5 Direito Disponível – Direito sobre o qual o seu titular pode abdicar.

6 <http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/Cess%C3%A3o%20Total.aspx> – Acesso em 20.12.2017
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.

Para que a cessão possa valer contra terceiros é necessário que seja celebrada mediante instrumento público ou particular.

THEMIS

pelas partes, ou quando a divulgação das informações for exigida por lei ou necessária ao cumprimento do acordo.

Em nota anteriormente feita nesta obra, observou-se que as informações que tramitam nos processos de direito minerário, gozam de sigilo relativo, na medida em que não estão disponibilizadas ao público em geral, mas podem ser checadas pelos interessados no processo, guardando-se, contudo, a necessidade de deferimento de requerimento de concessão de vistas.

Em se tratando da ocorrência de mediação entre agentes da atividade de mineração, instaurada a partir de conflito existente no processo administrativo de direito minerário, automaticamente as informações que tramitam no processo tornar-se-ão sigilosas, eis que as informações referentes ao procedimento de mediação, que constarão do processo administrativo não poderão estar dispostas a terceiros, sequer a superficiários interessados na concessão de vista dos autos, caso os mesmos não sejam parte do procedimento de mediação instaurado no respectivo processo.

Outro empecilho que se tem de utilizar informações do processo em que nele são arquivadas informações sobre as sessões de mediação, é a sua utilização como meio de prova em processos judiciais. É que, caso o interessado junte cópias do processo administrativo, tentando fazer prova em processo judicial ou arbitral, o mesmo será inservível, conforme se depreende da redação do § 2º do art. 30 da Lei n. 13.140/2015.

Para que tal situação não ocorra, contudo, far-se-á, necessário criar um processo administrativo específico para o procedimento de mediação, de forma a evitar (i) que a mediação seja preterida como forma alternativa de resolução de conflito ou (ii) que o sigilo dessas informações seja quebrado.

Chama-se atenção, também, para o princípio da oralidade e para a necessidade de que a autarquia se adeque à respectiva forma de composição, exigindo, contudo, que os aspectos tratados em sessão de mediação, seja reduzido a termo e conste do processo administrativo.

4. CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho, observou-se aspectos relativos à trajetória dos métodos de resolução de litígios. De um modelo em que as partes em conflito lançavam mão de sua força própria para resolver os seus problemas (autotutela) evoluiu-se a ponto de se atingir formas institucionalizadas, por meio do Poder Judiciário, que privilegiavam claramente a delegação, ao Estado, do poder de solucionar litígios.

Em breve análise histórica, constatou-se que o Brasil passou de um país que não concebia a utilização desses instrumentos de resolução de litígios para um país fomentador de políticas públicas para utilização da mediação e da conciliação, donde concluir-se que métodos alternativos de resolução de conflitos vêm sendo mais utilizados para resolver litígios.

Repisa-se que do modelo institucional clássico, próprio do século XX, partiu-se em privilégio de movimento democratizante e, mediante implemento de política pública específica, para a criação de formas alternativas para solucionar litígios, que pudessem trazer maior eficácia aos anseios da população e pudessem efetivamente resolver conflitos que são próprios das relações humanas.

A partir de pesquisa realizada por meio do método dedutivo, observou-se que os conflitos registrados no Brasil, por meio do Poder Judiciário, não são dirimidos na mesma proporção em que são originados, o que poderia ser resultado da morosidade do Poder Judiciário. Tratou-se, pois, de observar como as instituições vêm se postando para tentar resolver esse problema e observou-se o implemento de políticas públicas para resolução de conflitos.

Analisando a Lei que cria a Agência Nacional de Mineração – ANM, Lei n. 13.575/2017, constatou-se a institucionalização de métodos alternativos de resolução de conflitos, a nível da Administração pública, na própria Agência, com a finalidade de resolver litígios que eventualmente surjam entre partes que

THEMIS

sejam afetadas de alguma forma com os regimes de aproveitamento dos recursos minerais, quais sejam, mediação e conciliação.

A conciliação, com seu procedimento simples e atrelado à forma litigiosa de resolução de conflitos, na forma prevista pela resolução CNJ n. 125/2010 e a mediação, com seu procedimento específico, previsto em legislação própria (lei n. 13.140/2015), de onde se deduz verdadeiro ordenamento para a prática de ato mais complexo, voltado para que as partes reestabeleçam o diálogo e possam resolver os seus litígios, sem que precisem de judicializar as demandas.

Seja por meio da conciliação ou da mediação, fato é que a Lei n. 13.575/2017, que criou a Agência Nacional de Mineração, extinguiu o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, dentre outros, institucionalizou os métodos alternativos de resolução de litígios dentro da autarquia, os quais deverão ser regulamentados por meio de procedimentos a serem editados pela própria ANM.

Ditos métodos deverão respeitar tanto a lei ordinária que regulamenta a mediação, quanto a prática gerada a partir da resolução n. 125/2010, editada pelo CNJ.

Desta forma, a possibilitar que sejam realizadas sessões de conciliação ou mediação na Agência Nacional de Mineração - ANM, deverá ser criado, por meio de instrumento de regulação próprio, procedimento específico a ser adotado para a finalidade de composição dos litígios alternativamente (que respeite os procedimentos e princípios já previstos para as atividades), que indique os legitimados a participar dos métodos de resolução alternativa de conflitos, que indique quais conflitos poderão ser resolvidos alternativamente, dentre outras regulamentações que se fizerem necessárias.

Seja como for regulamentada a mediação ou a conciliação pela ANM faz-se importante reconhecer que a legislação referente à indústria mineral vem se modernizando e, ao mesmo tempo, privilegiando a segurança jurídica de que precisam os investidores para perpetrarem os seus investimentos no setor mineral.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal n. 13.575, 26 de dezembro de 2017. Cria a Agência Nacional de Mineração (ANM); extingue o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); altera as Leis nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003; e revoga a Lei nº 8.876, de 2 de maio de 1994, e dispositivos do Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13575.htm>. Acesso em: 17 dez.2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/9d7f990a5ea5e55f6d32e64c96f0645d.pdf>>. Acesso em: 16 dez.2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125 de 29 de novembro de 2010**: CNJ, 2010. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 07 maio 2018.

BRASIL. Departamento Nacional de Produção Mineral. **Cessão total dos direitos**. Disponível em: <<http://outorga.dnpm.gov.br/SitePages/Cess%C3%A3o%20Total.aspx> – Acesso em 20 dez.2017.

CAHALI, Francisco José. **Curso de Arbitragem**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 18. Ed. Salvador: Jus PODIVM, 2016.

THEMIS

GUSTIN, Miracy B. S e. **(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica**. 4. Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. Ed. Niterói: Impetrus, 2013.

MELLO, Maria Chaves de. **Dicionário Jurídico português-inglês – inglês-português**. 10. Ed. rev e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Gláucia Carvalho. 24. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

RECEBIMENTO: 30/04/2018

APROVAÇÃO: 20/06/2018