

terça-feira, 5 de setembro de 2017
21:25



Seção Judiciária do Estado do Amapá
1ª Vara Federal Cível da SJAP

PROCESSO: 1000584-04.2017.4.01.3100
CLASSE: AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DA UNIAO
RÉUS: UNIÃO e DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUCAO MINERAL

DECISÃO

Cuida a espécie de ação civil pública proposta pelo **Ministério Público Federal** em desfavor da **União** e da **Agência Nacional de Mineração - ANM**, objetivando provimento judicial que determine a “*suspensão dos efeitos o Decreto nº 9.142, de 22/8/2017 para sustar a extinção da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados*”.

Aduz o autor, em síntese, que:

a) “*a Reserva Nacional do Cobre e Associados (RENCA) foi instituída pelo Decreto Nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, como área de regime de exploração mineral especial, onde somente a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM poderia pesquisá-la e, porventura, conceder sua exploração a terceiros*”;

b) “*a RENCA encontra-se encravada em região de inúmeras áreas legalmente protegidas (Figura 1), com destaques para Terra Indígena Waiãpi, Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Floresta nacional do Amapá, Floresta Estadual do Amapá, Reserva Extrativista do Cajari, Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Uiratapurú, Estação Ecológica do Jari e no Pará das Terras Indígenas Rio Paru D'Este e TI Parque Tumucumaque no Pará, que congregam as etnias Aparai Waiãpi Wayana, Ararai Katxuyana e Tiryó Wajãpi Wayana*”;

c) “*a extinção da RENCA por meio do Decreto nº 9.142/2017, de 22/8/2017, para a promoção da atividade minerária ameaça a diversidade biológica, o ambiente natural, a integridade das unidades de conservação federal e estadual e ao modo de vida dos povos indígenas e da população tradicional daquela região, tendo em vista os grandes impactos socioambientais decorrentes das atividades minerárias*”;

d) “*a extinção via Decreto presidencial representa invasão da competência legislativa do Congresso Nacional, dado que apenas a este caberia desafetar ou restringir os limites de uma unidade de conservação, por meio de lei específica, no exercício do mais legítimo processo democrático, além de inaceitável retrocesso*”.

ambiental. Caracteriza, ainda, impensada intervenção da União nos Estados do Pará e Amapá e seus Municípios, uma vez que o ato normativo do poder público não foi discutido e avaliado pelos representantes destes entes federativos”;

e) *“por fim, o ato de fomento da mineração naquela região do Amapá, precisaria ser previamente submetido às regras da consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas e população tradicional interessados e diretamente atingidos pela medida, nos termos da Convenção OIT 169”.*

A petição inicial veio acompanhada dos documentos de Id's nºs 2608772-2608934.

O autor aditou a inicial informando que *“no mesmo dia 28 de agosto, final da tarde, circulou Edição Extra do Diário Oficial da União nº 165-A, Seção 1, para veicular exclusivamente o Decreto nº 9.147, que revoga o Decreto nº 9.142, de 22 de agosto de 2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados – Renca. Na mesma oportunidade foi novamente extinta a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados – Renca, com novo texto que objetiva regulamentar a exploração mineral apenas na área onde não haja sobreposição com unidades de conservação, terras indígenas e faixa de fronteira”.* Na ocasião, reiterou os pedidos da inicial (Id nº 2632738).

Instados a se manifestarem em 72 horas, a União e a ANM/DNPM sustentaram, em síntese, que (Id nº 2685813 e 2689497):

a) *“encontra-se tramitando na 21ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, Processo nº 1010839-91.2017.4.01.3400, em que o autor também pretende sustar os efeitos do Decreto nº 9142/2017, inclusive com decisão proferida em 29/08/2017. Conforme se observa, o objeto de ambas as ações (Processo nº 1000584-04.2017.4.01.3100 e Processo nº 1010839-91.2017.4.01.3400,) são comuns, uma vez que ambas as ações objetivam sustar os efeitos do Decreto nº 9142/2017”;*

b) *“não pode a Administração/DNPM/ANM ser responsabilizada patrimonialmente por atos de terceiros, praticados por pessoas estranhas aos seus quadros ou à sua esfera de ação, como é a hipótese dos autos. A responsabilidade pela Edição do Decreto cabe a União Federal, devendo esta e não o DNPM/ANM ser instado a responde pela edição do decreto objeto da impugnação”;*

c) *ocorreu a perda do objeto da presente ação, pois “suspendeu-se a análise de todos os processos no DNPM sobre direitos de pesquisa ou lavra na área da extinta, bem como criou-se grupo de trabalho (SGM, SE, GM, ANM, CPRM) no âmbito do MME para produzir avaliação sobre a área da Renca e o aproveitamento sustentável de seus recursos minerais, com garantia de preservação do meio ambiente e populações locais”.*

Decido.

Primeiro que tudo, cumpre afastar a alegação dos demandados de existência de prevenção do Juízo da 21ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal para o processamento e julgamento do presente feito, pois a ação popular que ali tramita (Processo nº 1010839-91.2017.4.01.3400) foi distribuída no dia 28/8/2017, às **15h45**, e a presente ação civil pública às **11h24** do mesmo dia. Ou seja, como é a precedência da distribuição que determina a prevenção (art. 59 do CPC), tem-se que é este Juízo que se encontra prevento para o julgamento das demandas que tenham por objeto a declaração de nulidade dos decretos presidenciais que extinguiram a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca.

Ainda que assim não fosse, não caberia mesmo a pretendida modificação de competência, pois a lei da ação civil pública, que é norma especial, tem disposição específica prevendo que “*serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*” (art. 2º da Lei nº 7.347/1985). Assim, como um dos locais afetados pela extinção da Renca encontra-se no Estado do Amapá, não padece dúvida acerca da competência desta Seção Judiciária do Amapá para o processamento e julgamento da presente ação.

No que tange à alegação de ilegitimidade da Agência Nacional de Mineração (ANM) para figurar no polo passivo da presente demanda, tenho que desmerece maiores considerações, pois a extinção da Renca tem por objetivo permitir a exploração dos recursos minerais na região, cuja competência reguladora passou a ser da ANM. Ademais, o autor noticia a existência de 58 pedidos de exploração mineral na área da Renca, o que bem demonstra a impertinência dessa alegação de ilegitimidade passiva.

Também não assiste razão aos demandados quanto à alegação de perda do objeto da presente ação.

De início, cumpre lembrar que a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca, criada pelo Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984, corresponde a uma área de aproximadamente 4,6 milhões de hectares situada nos Estados do Pará e Amapá, encontrando-se sobreposta a inúmeras áreas legalmente protegidas, dentre elas a Terra Indígena Waiãpi, Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, Floresta Nacional do Amapá, Floresta Estadual do Amapá, Reserva Extrativista do Cajari, Reserva do Desenvolvimento Sustentável do Uiratapuru, Estação Ecológica do Jarí, no Amapá, e as Terras Indígenas Rio Paru D'Este e TI Parque Tumucumaque no Pará, que congregam as etnias Aparai Waiãpi Wayana, Ararai Katxuyana e Tiryó Wajãpi Wayana.

Em 22 de agosto de 2017, foi editado o Decreto nº 9.142, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca. Após manifestações contrárias da opinião pública do Brasil e do mundo, o referido decreto foi revogado pelo Decreto nº 9.147/2017, que tentou amenizar a situação excluindo da exploração mineral as áreas onde “*não haja sobreposição com unidade de conservação, terras indígenas e faixa de fronteira*”, embora mantendo a extinção da Renca. Posteriormente, após crescerem as

manifestações contrárias à medida, foi noticiada a suspensão dos procedimentos sobre direitos minerários na Renca para um amplo debate com a sociedade sobre as alternativas para a proteção da região.

Esse quadro revela uma postura insegura e pendular do senhor Presidente da República no tratamento de uma matéria extremamente importante. Assim, retirar essa questão da apreciação judicial poderá resultar no restabelecimento do *status quo ante*, com o esvaziamento da efetividade da presente ação civil pública, situação esta que revela que a presente ação não perdeu o seu objeto.

Superadas essas alegações preliminares, passamos a analisar a legitimidade do Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados – Renca, cuja criação se deu por meio do Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984. Esse Decreto foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, sendo que esta, em seu art. 225, § 1º, III, atribui ao poder público o dever de definir os espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, **“sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”** (destaques acrescentados).

A expressão *“somente através de lei”* deve ser entendida em sua literalidade, de forma que somente lei em sentido estrito possui o condão de alterar ou suprimir os espaços protegidos. Essa salutar opção do legislador constituinte também é ratificada nos seguintes dispositivos constitucionais:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

(...)

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e **bens do domínio da União**;

(...)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

XVI - autorizar, **em terras indígenas**, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a **pesquisa e lavra de riquezas minerais**;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou **concessão de terras públicas** com área superior a **dois mil e quinhentos hectares**. (destaques acrescentados)

Neste ponto, impende observar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento sedimentado no sentido de que *“a delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços”*^[1].

Com efeito, o tratamento constitucional dispensado aos espaços territoriais especialmente protegidos configura verdadeiro arrimo contra quaisquer intervenções

indevidas no meio ambiente, sendo necessária a edição de lei em sentido formal para que possam ser alterados ou suprimidos.

Aplicando-se essa orientação ao presente caso, constata-se a flagrante inconstitucionalidade do Decreto nº 9.147/2017, pois somente lei pode revogar a criação da Reserva Nacional do Cobre e Seus Associados - Renca.

Por outro lado, também merece destaque o art. 6º da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho - OIT, sobre Povos Indígenas e Tribais, que impõe ao poder público o dever de consulta aos povos interessados sempre que adotarem medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Saliente-se que a Convenção 169 da OIT foi incorporada à ordem jurídica nacional pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, de modo que, por tratar do direito dos povos indígenas, encontra-se num plano de validade e eficácia superior ao das leis ordinárias, ganhando o *status* de norma supralegal por não ter tido o *quorum* de emenda constitucional (art. 5º, § 2º, da CF/88).

Dessa forma, a Convenção 169 da OIT vem reforçar o arcabouço jurídico de proteção do meio ambiente pretendido pelo constituinte, de maneira a impor ao poder público uma série de medidas com vistas à participação de todos os atores envolvidos nos atos potenciais causadores de lesões ao meio ambiente

Em verdade, sequer seria necessário invocar a Convenção nº 169 da OIT para sustentar o dever de consulta às comunidades indígenas afetadas, pois o art. 231, § 3º, da CF/88 impõe essa obrigação nos seguintes termos: "*O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei*".

Como se vê, o debate a que agora se propõe o senhor Presidente da República deveria ter sido promovido antes mesmo da extinção da Renca, pois não é sensato debater a conveniência e os efeitos de um ato após tê-lo praticado.

E é certo que as comunidades indígenas têm muito a dizer a respeito dessa pretendida regularização da exploração mineral na Renca, não só pelo fato de já sofrerem as deletérias consequências da exploração clandestina, mas também pela possibilidade de séria afetação das nascentes e leitos dos rios e igarapés que cortam suas terras.

Ao se falar de exploração clandestina na Renca, não se pode deixar de considerar que o silêncio teria sido mais apropriado que a seguinte declaração do senhor Presidente da República durante a sua visita à China: *"Vocês sabem que lá havia uma exploração clandestina ilegal do minério (...) O que há é uma regularização da exploração que se faz naquela região. Nada mais do que isso. É de uma singeleza ímpar"* (uol.notícias/política, 31/8/2017). Ora, o que se espera das autoridades públicas é que combatam condutas criminosas, não que as legalizem ou "regularizem".

De outra parte, não se justifica a alegação de que o segundo decreto que extinguiu a Renca (Decreto nº 9.147/2017) seria legítimo por ter ressalvado da exploração mineral as áreas protegidas e as terras indígenas, pois essas áreas já eram legalmente protegidas, ou seja, independentemente da ressalva não poderiam mesmo ser exploradas. O que fez o novo decreto foi declarar isso, mas mantendo íntegra a sua verdadeira essência: autorizar a exploração mineral na Renca.

Como é consabido, a atividade de mineração proporciona impactos muito grandes no meio ambiente, por vezes desastrosos e irrecuperáveis, como ocorreu em Mariana/MG. Uma reserva mineral não pode ser considerada isoladamente, pois faz parte de um ecossistema que se equilibra naturalmente. Qualquer exploração pode afetar toda a região, sobretudo as comunidades indígenas que dependem desse equilíbrio para ali continuarem vivendo. Também é preciso considerar os imprevisíveis problemas sociais que poderão surgir em decorrência do contato de trabalhadores na atividade garimpeira com os indígenas.

Enfim, qualquer exploração mineral na Renca depende de autorização do Congresso Nacional após consulta aos povos indígenas diretamente afetados, sendo impróprio para esse fim a edição de decretos presidenciais.

Ante o exposto, *defiro o pedido de liminar* para suspender os efeitos do Decreto nº 9.147, de 28 de agosto de 2017, que extinguiu a Reserva Nacional do Cobre e Associados - Renca, localizada na divisa entre o Sul e Sudoeste do Amapá com o Noroeste do Pará, criada pelo Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984.

Citem-se.

Intimem-se, inclusive a Fundação Nacional do Índio - Funai, para dizer que se pretende integrar a lide, tendo em vista o envolvimento de interesse de

comunidades indígenas.

Macapá/AP, 5 de setembro de 2017.

Anselmo Gonçalves da Silva

Juiz Federal

[1] MS 26064, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2010, DJe-145 DIVULG 05-08-2010 PUBLIC 06-08-2010 EMENT VOL-02409-03 PP-00546 LEXSTF v. 32, n. 380, 2010, p. 163-167 RT v. 99, n. 901, 2010, p. 140-142

Imprimir