

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 0031507-23.2014.4.01.0000

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO
AGRAVANTE : UNIAO FEDERAL
PROCURADOR : JOSÉ ROBERTO MACHADO FARIAS
AGRAVADO : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL
PROCURADOR : JULIO JOSE ARAUJO JUNIOR

Data da decisão: 09/07/2015

EMENTA

PROCESSUAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DESAPROPRIAÇÃO. IMPLANTAÇÃO DO PÓLO NAVAL DE MANAUS/AM. COMUNIDADES RIBEIRINHAS. CONSULTA PRÉVIA. OBRIGATORIEDADE. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONVENÇÃO INTERNACIONAL. BRASIL. PAÍS SIGNATÁRIO. OBSERVÂNCIA. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL COMPLEXA. NECESSIDADE.

1. Não foram infirmados no presente recurso os fundamentos da decisão agravada, que deram azo à determinação de que tanto a União quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem.

2. Para a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, faz-se necessária a observância às normas supraleais – Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural, da qual o País é signatário –; constitucionais – artigos 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232 –; e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais.

3. A ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no processo expropriatório torna a implantação ilegal e ilegítima.

4. Nas informações prestadas pelo Juízo de origem constata-se que a ação civil pública encontra-se conclusa para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa, para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento.

5. Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada.

6. Agravo de instrumento da União não provido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO (Relator):

Cuida-se de agravo de instrumento, com pedido de efeito suspensivo ativo, interposto pela União, contra a decisão proferida pelo Juízo Federal da 1ª. Vara da Seção Judiciária do Amazonas, nos autos da ação civil nº. 0006962-86.2014.4.01.3200, vazada nos seguintes termos, *ipsis verbis*:

“Por todo o exposto, concedo a liminar para determinar a suspensão dos efeitos do Decreto nº 32.875, de 10 de outubro de 2012; suspensão imediata de todas as medidas atinentes ao projeto de implantação do Complexo Naval Mineral e Logístico, enquanto não realizada a consulta prévia, livre e informada das comunidades tradicionais ribeirinhas que vivem na região, nos termos dos artigos 6 e 15 da Convenção nº 169/OIT.

A Requerida União e o INCRA devem se abster de realizar qualquer transferência de imóveis de sua titularidade, que título for, para o Estado do Amazonas, ficando expressamente determinado que NÃO promova a retirada ou remoção das comunidades de suas terras durante o curso da presente ação civil pública, deixando de adotar medidas em favor da implantação do Pólo ou Complexo Naval” (fls. 28/29).

Alega a ora agravante, em síntese, que a manutenção da decisão guerreada afronta o direito de propriedade da União sobre seu imóvel e fere seu juízo de conveniência e oportunidade quanto à destinação da área, visto que sem motivo algum que lhe possa ser imputado está impedida de exercer o seu direito de propriedade sobre os terrenos de sua propriedade que julgue conveniente transferir ao Estado do Amazonas.

Diz que não iniciou qualquer tratativa visando a remover as populações tradicionais que habitam em seu terreno. Também não há qualquer processo administrativo instaurado para transferência da área para o Estado do Amazonas ou qualquer um dos envolvidos, e, que se faz necessário frisar, ainda, que qualquer processo de transferência de terreno da União passa por um longo processo administrativo, com análises minuciosas sobre a situação econômica e social do terreno.

Sustenta ser precipitada a atitude do Ministério Público de Federal de lhe imputar uma restrição judicial, consistente numa obrigação de não fazer, se esta não iniciou qualquer tratativa ou procedimento administrativo tendente a doar, ceder ou conceder o direito real de uso da área ao Estado do Amazonas ou a outros envolvidos no empreendimento.

Assevera que é indubitável que a realização da Audiência Prévia das Populações Tradicionais é elemento indispensável para a transferência de imóvel pertencente à União, exatamente pela existência da obrigação pactuada pelo ente federal na Convenção 169/OIT, motivo pelo qual é evidente a falta de interesse de agir do Autor e a desnecessidade de restrição judicial neste sentido.

Pugna pelo provimento do recurso, com o fim de revogar a liminar concedida em favor do MPF, ora agravado.

Decisão, às fls. 184/187, indeferiu o pedido de efeito suspensivo ao agravo de instrumento.

Manifestação da Procuradoria Regional da República da 1ª. Região, à fl. 195.

É o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. DESEMBARGADOR FEDERAL NEY BELLO (Relator):

Da compulsão dos autos e da análise acurada da documentação acostada, constato que nem a decisão agravada, tampouco a que indeferiu o pedido de concessão de efeito suspensivo ao presente agravo, merecem reparos.

Na inicial da ação civil pública n. 0006962-86.2014.4.01.3200, vê-se que o Ministério Público Federal no Amazonas (MPF/AM) recomendou ao Estado do Amazonas a anulação do decreto que declarou de utilidade pública para fins de desapropriação uma área situada na região do Puraquequara, em Manaus, onde vivem 19 (dezenove) comunidades tradicionais ribeirinhas, com a pretensão de instalar no local o Pólo da Indústria Naval do Amazonas.

O *Parquet* requereu, ainda, a suspensão imediata de estudos, análises e projetos relacionados ao polo naval até que ocorra a análise das alternativas locacionais para o empreendimento, mediante consulta às comunidades.

De acordo com o MPF/AM, tanto a União, ora agravante, como o Estado do Amazonas, ignoraram o dever de realizar consulta prévia às comunidades tradicionais que vivem na região, prevista na Convenção 169 sobre povos indígenas e tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT), antes de publicar o decreto para fins de desapropriação, o que implica em vício de forma – não observância de formalidades necessárias para realização de ato administrativo – e torna o decreto nulo.

A recomendação pede ainda que a parte agravante realize procedimento de consulta livre, prévia e amplamente divulgada às populações tradicionais que poderão ser afetadas pela implantação do polo naval naquela região, conforme regras previstas na legislação em vigor. Para o MPF/AM, a consulta é um procedimento, e não apenas uma reunião. Segundo a recomendação, o procedimento de consulta deve buscar consenso com as comunidades a partir da prestação de informações claras e precisas, ouvindo as preocupações e anseios dos comunitários e apresentando os argumentos do projeto em caso de contestações.

Por fim, asseverou que o único momento previsto no cronograma de implantação do polo naval, no qual as comunidades teriam oportunidade de se manifestar, é a fase de audiências públicas. Essa fase só ocorre após a emissão das licenças de

operação do projeto, etapa na qual já existirão intervenções concretas sobre as comunidades ribeirinhas.

In casu, verifico o acerto dos fundamentos da decisão agravada, os quais deram azo à determinação de que tanto a União, ora agravante, quanto o INCRA não realizassem nenhuma transferência de seus imóveis, a qualquer título, para o Estado do Amazonas, além da proibição de retirar ou remover as comunidades ribeirinhas de suas terras durante o curso da ação civil pública em trâmite no Juízo de origem.

A decisão agravada restou assim fundamentada, *ipsis litteris*:

“(…), o cerne da questão posta em juízo é a implantação do Pólo Naval no Estado do Amazonas, que já está ocorrendo sem observância das normas supralegais (Convenção 169 da OIT, Convenção da Diversidade Biológica e Declaração Universal Sobre a Diversidade Cultural); constitucionais (arts. 215 e seu § 1º, 216, 231 e 232) e infraconstitucionais referentes à proteção dos direitos inerentes às populações tradicionais.

.....
.....
Portanto, a ausência de consulta prévia e livre e consentimento claro das comunidades tradicionais envolvidas no chamado “Pólo Naval” ou “Complexo Naval” torna a implantação ilegal e ilegítima. Elaborar uma consulta depois de decidido e iniciada a implantação do empreendimento pelo Estado é mera simulação.

No ponto do decreto de desapropriação, impossível negar razão ao autor, na medida em que se mostra realmente efetiva a tomada dos bens, que pode ser feita no prazo de 05 (cinco) anos (art. 10 do Decreto-Lei nº 3.365/41). Ao autorizar a desapropriação de área onde vivem comunidades tradicionais sem ouvi-las previamente e sem permitir que elas tenham expressado de forma livre e informada seu consentimento, o decreto permite, viabiliza e impõe a remoção de suas terras, desafiando a Convenção 169 da OIT. Há, portanto, clara ilegalidade no Decreto.

Todos os itens acima demonstram o ‘fumus boni juris’ enquanto o ‘periculum in mora’ se verifica pelo perigo de dano irreversível de remoção bruta, forçada e indevida, a causar a desestruturação e o desaparecimento das comunidades tradicionais (...)” (fls. 31/32 e 38).

Estatui a Constituição da República, nos prefalados artigos, *verbis*:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e

apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

.....
.....

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...).

.....
.....

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

.....
.....

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo”.

Por seu turno, a Convenção 169 da OIT, em seu art. 6º, dispõe:

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.

Ademais, deve ser levado em consideração o quanto informado pelo Juízo de origem, nos autos do agravo de instrumento n. 0032360-32.2014.4.01.0000, interposto pelo Estado de Amazonas, em face da mesma decisão acima transcrita, *verbis*:

“(…), os autos encontram-se conclusos para decisão em razão do Estado do Amazonas ter pugnado, na fase de especificação de provas, pela produção de prova pericial complexa para fins de realização de exame, vistoria por parte de engenheiros ambientais e antropólogos, com o fito de serem fixados quais seriam os impactos a serem sofridos pelas comunidades ribeirinhas supostamente afetadas pela implantação do Pólo Naval e ainda, se haveria comunidade diretamente afetada pelo empreendimento”.

Diante do quadro fático apresentado, afigura-se necessária a manutenção da decisão agravada.

Ante o exposto, **ratificando** os termos da decisão que indeferiu o pedido de concessão de efeito suspensivo ao recurso, **nego provimento** ao agravo de instrumento.

É o voto.