

**AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR OU ANTECIPAÇÃO DE TUTELA nº 0009520-67.2010.4.01.0000**

RELATOR : DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE  
REQUERENTE : UNIAO FEDERAL  
PROCURADOR : MANUEL DE MEDEIROS DANTAS  
REQUERIDO : JUÍZO FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SANTARÉM - PA  
AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Julgado em 02/02/2012

**E M E N T A**

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. UNIDADES DE MANEJO FLORESTAL. ATRIBUIÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO. GRAVE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS.

1. A ingerência da atividade jurisdicional nas atribuições da Administração Pública, importando alterações na condução do planejamento da sua atuação, deve ser feita com critério e prudência e deve estar calcada em dados objetivos, fáticos e técnicos que a justifiquem. Determinação judicial fixando limites e regras para concessão de manejo florestal sustentável, com observância das disposições da Convenção 169 da OIT, em área delimitada por indicação das próprias comunidades quilombolas e ribeirinhas, de forma democrática e participativa, tem aptidão para acarretar grave lesão à ordem e à economia públicas.

2. O mesmo se diga de decisão que impede a consecução de projeto que busca trazer o desenvolvimento ecologicamente sustentável, possibilitando ao Poder Público exercer um maior controle da região, a fim de coibir as atividades predatórias ao meio ambiente, e fomentando a oferta de emprego e fonte de renda em região, cuja população é notoriamente carente.

3. Improvimento do agravo regimental.

**AGRAVO REGIMENTAL**

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

**RELATÓRIO**

**O Exmo. Sr. Desembargador Federal Olindo Menezes** (Relator): — Trata-se de agravo regimental do Ministério Público Federal contra decisão do então Presidente deste Tribunal, desembargador federal Jirair Aram Meguerian, que suspendeu a execução da medida liminar deferida pelo juízo federal de Santarém – PA, nos autos da Ação Civil Pública 1516-09.2009.4.01.3902/PA.

A liminar suspensa fora para afastar “todos os efeitos já implementados e os atos subsequentes do procedimento licitatório impugnado nesta sede processual até posterior definição

judicial, salvante a possibilidade de reajustamento administrativo dos termos da licitação ao procedimento finalizado de identificação e delimitação dos territórios das comunidades envolvidas que ocupam e utilizam a região abrangida e bem assim a revisão do Plano de Manejo da Floresta Nacional Saracá-Taquera, todos publicados na Imprensa Oficial”. (Cf. peça de fls. 15-17).

Sustenta que, “Diferentemente do que atestado na decisão agravada, o procedimento licitatório da concessão da Floresta Nacional Saracá-Taquera não foi procedido dos **estudos e cautelas legais** que visam a assegurar a preservação das 12 (doze) comunidades quilombolas e ribeirinhas no interior da referida floresta nacional (Decreto n. 98.704/89), mas tão somente de estudo unilateral formulado pelo Serviço Florestal Brasileiro” (fl. 897); e que o atual desenho das unidades de manejo efetivado pelo Serviço Florestal Brasileiro, objeto do processo licitatório em questão “foi todo realizado à revelia do Relatório de Identificação e Delimitação (RTID), documento prévio à publicação da portaria de reconhecimento e declaração dos limites do Território Quilombola e que aborda informações cartográficas, fundiárias, agronômicas, ecológicas, geográficas, sócio-econômicas, históricas, etnográficas e antropológicas (...), imprescindível para que o INCRA possa publicar a Portaria de Reconhecimento e Declaração dos Limites do Território Quilombola (...) (fl. 898).

Assevera que “não há que se falar em grave lesão à ordem e à economia públicas, haja vista que a decisão agravada parte do pressuposto equivocado de que foram observadas as formalidades legais visando o processo licitatório questionado (...) (fl. 904); que a violação ao devido processo de regularização fundiária das comunidades remanescentes de quilombo na Floresta Nacional Saracá-Taquera é tão patente que o próprio edital licitatório reconhece a possibilidade de sobreposição de áreas” (fl. 904); que há necessidade de suspensão do processo licitatório até que venha à tona, com a publicação na imprensa oficial, o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação elaborado pelo INCRA, definindo qual é exatamente o território das comunidades quilombolas, e o plano de manejo devidamente revisado, atendendo-se aos ditames da Lei 9.985/2000” (fl. 905); e que, no caso, deve prevalecer o princípio da precaução/prevenção, a fim “de se evitar na origem as transformações deletérias à saúde humana e ao meio ambiente” (fl. 906).

É o relatório.

## AGRAVO REGIMENTAL

AGRAVANTE : MINISTERIO PUBLICO FEDERAL

### VOTO

**O Exmo. Sr. Desembargador Federal Olindo Menezes (Relator):** — A decisão ora agravada está fundamentada nos seguintes termos:

(...)

15. *O MM. Juízo de primeiro grau deferiu a medida liminar sob o argumento de que "a exploração florestal desprovida de planejamento cauteloso constitui potencial risco de depauperação ou dizimação dos componentes físicos daqueles valores dantes enumerados (fauna, flora e recursos hídricos), vindo mesmo a esvaziar a base empírica da promessa constitucional de resguardar ou minorar gravames impostos aos descendentes de quilombolas, cuja supremacia jamais pode ser considerada Inconseqüente ou meramente declaratória", e que "...referida tutela constitucional não pode estar dissociada dos mesmos valores que presidiram a formulação do preceito do art. 231, 'caput', ou seja, prestigiando ou tentando minimizar os impactos que "organização social, costumes, línguas, crenças e tradições" sofreram com a segregação racial e o tratamento escravagista, os quais, por sua vez, devem nortear a identificação das comunidades de remanescentes quilombolas dentro de um contexto multidisciplinar, com superlativo destaque para a conformação precedida de sondagem antropológica".*

16. *Contudo, observo, em um exame preliminar, pela análise dos documentos acostados à peça inicial, que todas as cautelas foram adotadas, após estudos minuciosos que levaram em consideração as comunidades quilombolas e ribeirinhas existentes na área da Floresta Nacional Saracá-Taquera.*

17. *No documento de fls. 18 e seguintes – Informações de viabilidade técnica, econômica, sociocultural e ambiental do lote de concessão florestal –, temos, inicialmente, um estudo sobre os tipos de formações vegetais existentes na região e, entre elas, as que devem ser preservadas e aquelas passíveis de exploração (fls. 31-33).*

18. *Já as fls. 39-41, temos um estudo sobre as áreas de uso comunitário e de conservação. Vê-se. À fl. 40, que "Visando identificar as áreas comunitárias e garantir a não sobreposição destas com as UMFs, foram realizadas diversas reuniões com tais comunidades, algumas preliminares ao lançamento do pré-edital e outras posteriores a este, audiências e consultas públicas e verificações em campo, onde foram devidamente*

*georreferenciadas as áreas comunitárias (moradias e áreas de uso de cada família). Assim, quando do desenho final das UMFs essas áreas comunitárias foram consideradas, guardado sempre uma distância mínima de 3 quilômetros da eventual área da UMF”.*

19. *A partir da fl. 54, verifica-se um estudo sobre as socioeconomia e população dos municípios sob influência da Flona Saracá-Taquera, o qual abrange desde as origens da ocupação territorial na região até o quantitativo populacional atual e os aspectos sociais, econômicos dos povos da região.*

20. *Tem-se, às fls. 56-57 que, “Dentre as áreas pleiteadas, quatro se encontram fora da Fiona (Território Trombetas, Erepecurú, Água Fria e Boa Vista). São três os pleitos que incluem área da Fiona: a) Território Moura, abrangendo a comunidade do Moura, localizada integralmente dentro da Fiona; b) Território Jamari, envolvendo as comunidades do Jamari, Palhal, Juquiri Grande, Juquirizinho e Último Quilombo do Erepecurú, residentes principalmente em área da Rebio mas vivendo do roçado e extrativismo também da área da FLONA; e c) Território Alto Trombetas, correspondendo às comunidades de Tapagem, Sagrado Coração de Jesus, Curuçá-Mirim, Mãe-Cué e Palhal, residentes na Fiona”, sendo que:*

*“De todos estes territórios, somente Água Fria e Boa Vista já foram titulados. Este último recebeu a primeira titulação concedida em favor de quilombos no Brasil, reforçando a importância histórica dessas comunidades na região.*

*Por tal razão, buscando garantir a integridade dos territórios pleiteados por estas comunidades, as UMFs foram delimitadas respeitando tais limites e sempre a uma distância de aproximadamente três quilômetros do limite do território proposto pelas comunidades quilombolas. Ademais, os limites da UMF I foram traçados tendo como base o divisor de águas, de forma a atender a dois objetivos: a) o de seguir a mesma lógica prevista no laudo antropológico já realizado para o Território do Alto Trombetas, cujo limite é o divisor de águas, quando da definição dos territórios das duas comunidades remanescentes de quilombos na região {comunidades do Jamari e do Moura); e b) o de propiciar condições para que não haja escoamento de sedimentos e rejeitos da exploração florestal nos igarapés que deságuam diretamente no Rio Trombetas, evitando, assim, que possíveis impactos ambientais dessa exploração venham a ocorrer nas áreas quilombolas.”*

21. *Das fls. 82 e seguintes, temos um levantamento minucioso sobre as comunidades residentes na Floresta Nacional de Saracá-Taquera, compostas por algumas comunidades de remanescentes quilombolas e outras comunidades ribeirinhas, localizadas ao longo do rio Trombetas, além da comunidade Jamari, ao sul da Floresta Nacional, já sob a jurisdição do Município de Terra Santa, o qual analisa os principais*

*aspectos referentes à demografia, infra-estrutura e atividades sócio-econômicas.*

22. *Apesar de se tratar de exame de mérito do decisum, o que se faz tão somente para vislumbrar a existência ou não do fumus boni iuris, item 14 retro, é de se depreender que, em princípio, o procedimento licitatório da concessão da Floresta Nacional Saracá-Taquera foi precedido de estudos e de cautelas que visam a assegurar a preservação dos componentes culturais das comunidades quilombolas e ribeirinhas dentro ou sob sua área de influência procedimento.*

23. *Ademais, a cautela também foi no sentido de evitar a sobreposição das áreas ocupadas com essas comunidades com aquelas objeto das Unidades de Manejo Florestal.*

24. *Verifico, portanto, que a decisão atacada tem o condão de causar grave lesão à ordem pública, pois interfere na esfera de atuação da administração pública de fixar os limites e regras para a concessão do manejo florestal sustentável dessa floresta, concessão essa fundada no que dispõe a Lei 11.284/2006.*

25. *Observo, também, a possibilidade de ocorrência de grave lesão à ordem e à economia públicas, na medida em que impede a consecução de projeto que busca trazer o desenvolvimento ecologicamente sustentável e a oportunidade do oferecimento de emprego e fonte de renda em região cuja população é notoriamente carente e desenvolve apenas atividades de subsistência.*

26. *Vislumbro, outrossim, que a grave lesão à ordem e à segurança públicas também estão caracterizadas, pois o projeto ora vetado pela decisão sub examine trará o desenvolvimento sustentável à região, ao mesmo tempo em que possibilitará um maior controle por parte do Poder Público e se constituirá em obstáculo para a continuidade de atividades predatórias ao meio ambiente, como é a extração irregular de madeiras e de outros recursos florestais.*

27. *Por último, também é patente a possibilidade de ocorrência do chamado efeito multiplicador de decisões semelhantes, pois outras unidades de conservação também deverão ser objeto de licitação para fins de manejo florestal sustentável, nos termos da Lei 11.284/2006.*

*Pelo exposto, **DEFIRO** o pedido e suspendo a medida liminar deferida na Ação Civil Pública 1516-09.2009.4.01.3902/PA, em trâmite na Subseção Judiciária de Santarém – PA.*

*Comunique-se, com urgência, ao MM. Juízo Federal prolator do ato impugnado, encaminhando-se-lhe cópia desta decisão.*

*Publique-se. Intimem-se.*

*Decorrido o prazo legal sem manifestação, dê-se baixa e arquivem-se.*

*Brasília, DF, 01 de março de 2010.*

Em face do tempo transcorrido desde a decisão que suspendeu a liminar, e tendo em vista os fundamentos expostos no agravo regimental, foram solicitadas informações à União sobre a situação atual do processo, do que sobreveio o Ofício 919/2011-GAB/SFB/MMA, do Serviço Florestal Brasileiro, contendo os seguintes dados técnicos que, segundo a parte agravada, demonstram a improcedência dos fundamentos do recurso:

a) segundo documentos anexos, houve amplo estudo técnico sobre a região de abrangência da Floresta Nacional Saracá-Taquera, no qual foram analisadas as características do ecossistema da área e das comunidades indígenas da região, dos benefícios que advirão da concessão da Floresta Nacional, das medidas a serem implementadas para evitar qualquer restrição e dano à vida das comunidades indígenas locais;

b) nos mesmos documentos acima mencionados, consta Plano de Trabalho para revisão do Plano de Manejo da Flona Saracá-Taquera, com previsão de conclusão dos trabalhos para o próximo mês e fevereiro de 2012;

c) relativamente à delimitação das áreas de manejo florestal, a Nota Informativa 64/2011/AJUR/SFB/MMA aduziu que:

18. Como se depreende, o Serviço Florestal Brasileiro não detém a competência para o reconhecimento das comunidades quilombolas, nem a delimitação e titulação de seus territórios, tampouco é o órgão gestor das Unidades de Conservação Federais, a quem cabe a elaboração e aprovação dos respectivos planos de manejo.

19. Em razão de suas próprias competências, contudo, verifica-se que o SFB tem pautado a sua atuação em respeito e apoio às comunidades tradicionais, dispondo, inclusive, de uma Gerência específica para tratar do fomento às atividades florestais dessas comunidades, especialmente as não-madeireiras. Ademais, previamente às atividades de concessão florestal, o SFB busca reconhecer os direitos de tais comunidades, a exemplo do que ocorreu no caso em questão.

20. Além disso, visando integrar as atividades dos órgãos e entidades envolvidas, — que muitas vezes atuam de modo estanque, dificultando que as respectivas políticas públicas cheguem até as comunidades que deveriam ser beneficiárias —, o SFB tem atuado de forma a buscar com que cada um exerça de fato o seu papel institucional. O caso em análise é também um exemplo dessa atuação, pois o SFB tem realizado gestão junto à FCP, Incra e ICMBio, na tentativa de melhoria e solução das questões apontadas.

21. Nesse sentido, o SFB tem atuado junto à FCP para que a entidade certifique as comunidades, o que é pré-requisito essencial para o acesso a várias políticas públicas, a exemplo do reconhecimento e eventual titulação de seus territórios. Junto ao ICMBio, para que novo plano de manejo da FLONA seja efetivamente elaborado e aprovado, de forma democrática e participativa. E junto ao INCRA, para que o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação dos territórios quilombolas seja elaborado.

22. Resta ressaltar, que no caso em questão, a maioria das comunidades sequer encontram-se certificadas pela Fundação Cultural Palmares, o que inviabiliza, inclusive, o prosseguimento das ações do INCRA no que pertine à identificação e delimitação dos territórios. Ainda assim, o SFB, ao reconhecer os direitos de tais comunidades, promoveu diversos estudos e audiências públicas quando da definição das áreas a serem objeto de manejo florestal na FLONA, visando resguardá-los.

23. Desta feita, ao contrário do que alega o MPF, em nenhum momento pretendeu o SFB identificar e delimitar territórios quilombolas — o que, obviamente, não é da sua competência institucional —, e sim reconhecer e resguardar o direito das comunidades. A Área delimitada não foi, com isso, identificada pelo SFB e sim indicada pelas próprias comunidades, em processo de auto-afirmação consoante com o disposto na Convenção 169 da OIT. Mais do que isso, foi o primeiro órgão da Administração a materializar num mapa as áreas pleiteadas pelas comunidades, o que é um grande avanço no caminho pelo reconhecimento de seus direitos pela sociedade e demais órgãos públicos, a exemplo do Ministério de Minas e Energia que mantém autorizações e concessões de lavra na área indicada.

24. Além de respeitar a área pleiteada pelas comunidades, o SFB ainda manteve uma margem de segurança entre os limítrofes apontados e as Unidades de Manejo licitadas, conforme se verifica dos mapas apresentados pela Gerência de Concessões Florestais em suas manifestações. De se destacar, também, que a licitação para a concessão da Unidade de Manejo n. 02 e 03, que se distanciam em cerca de trinta quilômetros da área indicada pelas comunidades. Tal fato amplia, ainda mais, a margem de segurança que o SFB estabeleceu ao delimitar às áreas da Unidades de Manejo, pois a de n. 01 era a mais próxima, como se verifica dos mapas já acostados.

25. Quanto ao respeito às disposições da Convenção 169 da OIT, o SFB tem prezado sempre pela sua efetividade, não só quanto às consultas prévias e informadas às comunidades, como se depreende das inúmeras audiências públicas realizadas, mas também pelo auto-reconhecimento e afirmação de suas identidades e direitos.

Sobre o fundamento da suposta sobreposição de áreas, é afirmado, no mesmo:

9. Além disso, da norma acima transcrita, constata-se que a própria Lei do SNUC admite a permanência de comunidades tradicionais no seu interior, reconhecendo as práticas de tais comunidades são consoantes à finalidade das FLONAS, ou seja, ao uso múltiplo e sustentável dos seus recursos naturais. Com isso, a convivência das concessões florestais com comunidades tradicionais numa mesma FLONA é previsão da própria Lei do SNUC, não existindo qualquer irregularidade nesse sentido.

10. Ademais, em sendo prevista a convivência das comunidades na FLONA, passa a ser possível a dupla afetação da área, como já reconheceu o Supremo Tribunal Federal – STF, o conhecido caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, que se sobrepunha a um parque nacional (...)

As informações trazidas pela União, embasadas em documentação — notas técnicas; plano de trabalho e revisão do plano de manejo; diagnóstico organizacional participativo em comunidades do projeto de assentamento estadual agroextrativista Sapucaá e Trombetas, na área de entorno da Flona Saracá-Taquera; quadros demonstrativos das atividades realizadas pelo Serviço Florestal Brasileiro junto às comunidades Quilombanas, no período de 2008 a agosto 2011; relatórios técnicos com registros fotográficos; termos de referência; planos de ações etc. —; etc), refutam as alegações do agravo, que se utiliza apenas da visão doutrinária do princípio da precaução/prevenção para evitar supostos prejuízos ao meio ambiente.

Segundo a agravada, já houve adjudicação e homologação para as duas concessionárias que atuarão nas UMF II E UMF III, cujos planos de manejo florestal estão em fase final de aprovação pelo IBAMA. Eventual reforma da decisão acarretaria, de um lado, prejuízos ainda maiores para as comunidades locais, que perderiam benefícios concretos com a concessão das unidades de manejo, como oferta de empregos formais e recebimento de investimentos diretos, para a preservação do meio ambiente, abrindo-se a possibilidade de instalação de atividades privadas predatórias dos recursos naturais; e de outro, para a Administração Pública, que deixaria de cumprir contratos já assumidos e desperdiçaria todo o trabalho humano e recursos materiais utilizados em estudos, consultas, pesquisas e procedimentos necessários à criação da unidade de conservação e concessão para exploração racional dos seus recursos naturais.

Ressalte-se que o processo licitatório ocorrido em 06/07/2011 excluiu a UMF I, por ausência de interessados, única unidade que fazia limite com a área auto-delimitada pelas comunidades quilombolas, ampliando ainda mais a distância entre as UMFs e as áreas auto-delimitadas e eliminando o risco de sobreposição.

Assim posta a questão — os fundamentos do recurso não infirmam os da decisão agravada —, nego provimento ao agravo regimental.

É o voto.