

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.425.370 RONDÔNIA

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : AGENCIA NACIONAL DE MINERACAO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROIBIÇÃO DE MINERAÇÃO NO ENTORNO DE TERRA INDÍGENA. NEGATIVA DE SEGUIMENTO.

1. Agravo em recurso extraordinário contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região que determinou que o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, atualmente Agência Nacional de Mineração – ANM, cancele ou indefira de plano todos os requerimentos de pesquisa e lavra mineral incidentes no entorno da Terra Indígena do povo Cinta Larga, em um raio de 10 (dez) quilômetros.

2. A impossibilidade de mineração no entorno da terra indígena objeto dos autos foi determinada pelo acórdão com base, fundamentalmente, na legislação infraconstitucional (art. 9º, III, do Decreto nº 1.141/1994, art. 4º da Res.-CONAMA nº 237, art. 42 do Código de Mineração e arts. 15 e 36 da Lei nº 9.985/2000). Para dissentir das conclusões do Tribunal de origem seria necessária a análise de tais dispositivos,

providência inviável em sede de recurso extraordinário.

3. O acórdão recorrido consignou estar comprovado nos autos que a presença de mineradores nas áreas circunvizinhas às terras indígenas objeto da lide determina riscos à sobrevivência da comunidade, diante da poluição dos rios, do solo e do subsolo por agentes químicos tóxicos. Além disso, fomenta o contrabando e o crime organizado. Não se trata, portanto, de uma vedação absoluta à mineração no entorno de terras indígenas. É que, no caso, está documentado o dano e comprovado o efeito deletério sobre a comunidade indígena, conclusões que não podem ser revistas em sede de recurso extraordinário (Súmula nº 279/STF).

4. Agravo em recurso extraordinário a que se nega seguimento.

1. Trata-se de agravo cujo objeto é decisão que deixou de admitir recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que determina que o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, atualmente Agência Nacional de Mineração – ANM, cancele ou indefira de plano todos os requerimentos de pesquisa e lavra mineral incidentes no entorno da Terra Indígena do povo Cinta Larga, em um raio de 10 (dez) quilômetros. O acórdão foi ementado nos seguintes termos:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.
MINERAÇÃO EM TERRA INDÍGENA. REQUERIMENTO DE

PESQUISA E LAVRA NA ÁREA DA TRIBO CINTA LARGA E SEU ENTORNO. INGRESSO NA LIDE DE COOPERATIVA DE POVOS INDÍGENAS COMO TERCEIRA INTERESSADA INDEFERIDO. AGRAVO RETIDO COM MESMO OBJETO DO RECURSO DE APELAÇÃO NÃO CONHECIDO. CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS DEMONSTRANDO QUE AS PESQUISAS E LAVRAS NO INTERNO DA TI CINTA LARGA TEM SERVIDO PARA INCREMENTO DA CRIMINALIDADE NA ÁREA.

1. Não é facultado a terceiro ingressar na lide com propósito de inovar a demanda com pedido não deduzido pelo autor na petição inicial.

2. O agravo retido interposto contra a decisão que indeferiu a antecipação da tutela na parte que excluiu o entorno da terra indígena da proibição de concessão e cancelamento de títulos de lavra e pesquisa mineraria é bis in idem ao objeto do recurso de apelação, razão pela qual não se conhece o agravo.

3. As terras indígenas constituem área de proteção ambiental e tem como finalidade proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar o uso de recursos naturais (art. 15 da lei 9.985/2000).

4. O art. 42 do Código de Mineração dispõe que a autorização de lavra será recusada se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial.

5. Examinando o conjunto probatório dos autos a r. sentença reconheceu que 'as supostas pesquisas e lavras incidentes nas áreas próximas das terras indígenas extraídos da reserva, incrementando a criminalidade na região'.

6. A solução de apenas determinar a intervenção da FUNAI nos requerimentos de lavra e pesquisa mineral sobre o entorno de terras indígenas não garante à comunidade Cinta Larga a proteção para afastar a criminalidade que a cerca.

7. Segundo apuração da Polícia Federal em Rondônia, relatado em parecer da douta PRR 'a vida dos contrabandistas

tem sido facilitada ainda pela concessão de licenças de pesquisas minerais próximas às áreas indígenas pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, órgão do Ministério das Minas e Energia' e que 'a presença de mineradoras nas áreas circunvizinhas às terras indígenas fomenta o contrabando e o crime organizado que atua contrariamente aos interesses indígenas.

8. A r. sentença recorrida na apuração de acervo probatório reportou-se ao relatório da Polícia Federal na chamada Operação Roosevelt, em 21.05.2005, que assinala os conflitos gerados no entorno da TI Cinta Larga entre garimpeiros, minerados e indígenas: Na mesma esteira, à fl. 152 consta Relatório da Operação Roosevelt, produzido pelo Delegado Mauro Sposito, em 11.05.2005, onde destaca a atuação das multinacionais na região, abastecida em grande parte pela concretização da 'expectativa' gerada pela dúbia posição do DNPM: 'é em Rondônia que se fazem presentes as empresas multinacionais que dominam o mercado mundial de diamantes, as quais, aproveitando-se de lacunas legais, agem por intermédio de empresas brasileiras que abrigam em seus respectivos contratos sociais a real identidade de seus proprietários. Diante da perspectiva de liberação da área para a lavra de diamantes, as empresas mineradoras multinacionais promovem ações para demonstrar que a exploração por parte de garimpeiros e suas cooperativas é predatória e ineficaz, utilizando para tanto ações de desinformação por meio da imprensa, bem como fomentando conflitos, no interesse de manterem a situação sob domínio e com isto regular o preço do diamante a nível mundial (...) a potencialidade criminal da situação expressa pode ser avaliada por estudos realizados pelas próprias empresas multinacionais, que afirmam ser a produção do Garimpo Roosevelt em torno de US\$20.000.000,00 (vinte milhões de dólares) mensais, sendo que deste montante, nos últimos quatro anos, não há registro de comercialização lícita dos diamantes extraídos nas terras ocupadas pelos

silvícolas Cinta Larga'. Assim, uma maior proteção do entorno das terras indígenas, com imposição de firmes restrições e fiscalizações, tendem a minimizar os focos de tensão na região do Povo Cinta Larga, reduzindo a criminalidade e os conflitos entre mineradores, garimpeiros e indígenas, eis que, além de se extinguir a expectativa das mineradoras em legalizar o extrativismo mineral nessas áreas, os grandes explorados passariam a ter dificuldades em simular pesquisa e lavra nas proximidades para 'lavar' diamante extraído do interior da unidade de conservação.

9. Inexistem direitos absolutos no ordenamento jurídico brasileiro. Constatada a incompatibilidade da atividade mineraria e a ordem pública no entorno da TI Cinta Larga, resta superada a utilidade do aproveitamento mineral na área sub judice.

10. O interesse na proteção do meio ambiente, as condições de vida da população indígena local e a neutralização da criminalidade faz emergir os motivos para a revogação da lavra.

11. Apelação do Ministério Público Federal provida.

12. Recurso de apelação do DNPM prejudicado".

2. O recurso extraordinário, interposto pelo Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. Sustenta, em síntese, que os arts. 176, § 1º; e 231, §§ 3º e 6º, da CF não vedam a exploração minerária em terras indígenas, exigindo tão somente a autorização do Congresso Nacional e a oitiva das comunidades afetadas. Inexistindo vedação constitucional a tal exploração na terra indígena, não há que se falar em impossibilidade de exploração no entorno. Além disso, defende que houve afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da CF), tendo em vista que o Poder Judiciário definiu regramento para exploração de minérios no entorno de terras indígenas, em usurpação da competência exclusiva do Poder Legislativo.

ARE 1425370 / RO

3. O Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM manifesta-se pela concessão de efeito suspensivo ao recurso extraordinário, a fim de que a Agência Nacional de Mineral mantenha válidos e vigente os requerimentos, as autorizações e as concessões minerais que comprovadamente não estejam envolvidas nas atividades criminosas relativas à exploração de diamantes. No mérito, requer a reforma parcial do acórdão recorrido, para que seja ressalvada a necessidade de se manterem válidos os requerimentos e autorizações de pesquisa não envolvidas em atividade criminosa.

4. **É o relatório. Decido.**

5. O recurso não deve ser provido.

6. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública contra o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, atualmente denominado Agência Nacional de Mineração - ANM. A demanda busca, em síntese, o cancelamento de todos os requerimentos de pesquisa e lavra mineral que abranjam as Terras Indígenas do Povo Cinta Larga e seu entorno. Narra que a comunidade indígena vem sofrendo com a exploração de recursos naturais existentes em suas terras, desenvolvida por meio de extração de madeira e da atividade extrativista mineral, notadamente, o garimpo de diamantes.

7. Desde a sentença proferida pelo juízo de 1º grau, foi delimitado que a controvérsia dos presentes autos diz respeito, unicamente, aos requerimentos de pesquisa e lavra mineral incidentes no entorno das terras indígenas do Povo Cinta Larga, tendo em vista que o DNPM reconheceu a impossibilidade de conceder pesquisa ou lavra de substâncias minerais nas terras indígenas em debate.

ARE 1425370 / RO

8. A sentença, embora tenha reconhecido a necessidade de proteção das áreas de entorno da terra indígena, declarou não existir previsão legal para o cancelamento dos requerimentos e, por isso, ordenou medidas para tornar mais efetivo o controle ambiental das atividades minerais nessas localidades. Assim, determinou a prévia oitiva da FUNAI nos procedimentos que visassem à concessão de autorização para exploração da atividade de mineração, bem como a comunicação ao órgão sobre as pessoas que detenham qualquer forma de permissão para exploração desses recursos, de modo a proporcionar um controle efetivo pelo órgão.

9. Já o acórdão recorrido entendeu que as normas infraconstitucionais sobre proteção ambiental e sobre proteção do entorno de terras indígenas autorizam interpretação no sentido de proibir a atividade de garimpo no entorno da Terra Indígena do povo Cinta Larga. Com esses fundamentos, deu provimento à apelação do Ministério Público Federal, “para determinar que o DNPM cancele todos os requerimentos de pesquisa e lavra mineral incidentes no entorno da TI do povo Cinta Larga em um raio de 10 (dez) km, indeferindo de plano qualquer requerimento incidente sobre a área”.

10. Em *primeiro lugar*, ressalto que a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido da possibilidade, em casos excepcionais, de implementação de políticas públicas relativas aos direitos assegurados na Constituição por decisão judicial, ante a inércia ou morosidade da Administração. Nesse sentido: ARE 1.230.668 AgR-EDv-AgR, sob a minha relatoria, Tribunal Pleno, j. em 16.08.2022; ARE 1.408.531 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, j. em 07.02.2023; ARE 1.289.323 AgR, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. em 04.10.2021, dentre outros.

11. Em *segundo lugar*, constato que o acórdão recorrido extrai a

ARE 1425370 / RO

impossibilidade de mineração no entorno da terra indígena objeto dos autos, prioritariamente, da legislação infraconstitucional. A título exemplificativo, menciono o art. 9º, III, do Decreto nº 1.141/1994¹; art. 4º da Res.-CONAMA nº 237/1997²; art. 42 do Código de Mineração³; e arts. 2º, XVIII, 15, 25 e 36 da Lei nº 9.985/2000⁴.

12. Em *terceiro lugar*, o acórdão recorrido consignou estar comprovado nos autos que a presença de mineradores nas áreas circunvizinhas às terras indígenas objeto da lide determina riscos à sobrevivência da comunidade, diante da poluição dos rios, do solo e do subsolo por agentes químicos tóxicos. Além disso, fomenta o contrabando e o crime organizado, já que as pesquisas e lavras incidentes nas áreas próximas daquele território têm servido para a lavagem de diamantes extraídos da reserva, incrementando a criminalidade na região.

13. Os riscos à comunidade indígena Cinta Larga, causados pela mineração no entorno de seus territórios, também foram reconhecidos pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento da SL 1480. Nessa oportunidade, o Tribunal, por unanimidade, manteve a decisão monocrática do Min. Luiz Fux (Presidente), que suspendeu os efeitos da decisão proferida pela Vice-Presidência do TRF da 1ª Região que, por sua vez, havia concedido efeito suspensivo ao recurso extraordinário ora em análise. Com isso, foi restabelecida a eficácia do acórdão aqui impugnado.

14. O Plenário, ainda que nos limites cognitivos próprios aos incidentes de contracautela, verificou ser plausível a argumentação formulada pelo Ministério Público Federal no sentido de que a exploração mineral no entorno da Terra Indígena do Povo Cinta Larga tem acirrado conflitos entre indígenas e não indígenas na região e gerado danos ao meio ambiente e ao “modo de vida da população local, causando grave risco de lesão à ordem e à segurança públicas”.

15. Ademais, ressaltou que o risco de lesão ao interesse público, além de ter sido reconhecido pelo TRF da 1ª Região, resta amplamente demonstrado pela documentação apresentada pelo MPF, que revela, entre outros fatores, que o garimpo nas terras Cinta Larga tem ocasionado (i) “a destruição da mata ciliar e das margens do igarapé Laje, desmatamento, assoreamento e poluição das águas”; (ii) “efeitos devastadores sobre as comunidades indígenas, contaminando rios com mercúrio, inviabilizando a pesca, a caça e a destruição de matas, propiciando a proliferação de doenças, como a malária, a desnutrição, viroses, infecções”; (iii) “a perda do território, da cultura, intensificação do preconceito e da discriminação” e da violência contra os indígenas; e (iv) aumento da criminalidade e da ocorrência de “crimes de pistolagem” na região, decorrente da atração para a área de “garimpeiros, aventureiros e bandidos”, além de “diversos foragidos da justiça de outros estados”. Para melhor elucidação, transcrevo a ementa do acórdão:

“Ementa: SEGUNDO AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. MEIO AMBIENTE. TERRA INDÍGENA. DECISÃO DA VICE-PRESIDÊNCIA DO TRF1 QUE SUSPENDE ACÓRDÃO QUE IMPEDIA A CONCESSÃO DE NOVAS PERMISSÕES DE LAVRA DE RECURSOS MINERAIS NO ENTORNO DA TERRA INDÍGENA DO POVO CINTA LARGA. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM E À SEGURANÇA PÚBLICAS. OCORRÊNCIA. DOCUMENTAÇÃO ACOSTADA QUE REVELA A OCORRÊNCIA DE DANOS AMBIENTAIS, VIOLAÇÃO AOS DIREITOS POSSESSÓRIOS DOS POVOS ORIGINÁRIOS E AUMENTO DA CRIMINALIDADE. PEDIDO DE SUSPENSÃO QUE SE JULGA PROCEDENTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao

ARE 1425370 / RO

Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. In casu, constata-se a presença dos requisitos ao deferimento da contracautela, na medida em que demonstrada a existência de risco de lesão ao interesse público causado pela multiplicidade de autorizações e permissões de lavra de recursos minerais no entorno da Terra Indígena do Povo Cinta Larga.

3. Evidenciado o risco de grave lesão à ordem e segurança públicas, consubstanciado no acirramento dos conflitos entre indígenas e não indígenas na região, ratifica-se a necessidade de acolhimento do pedido de suspensão, nos termos do que preveem os arts. 4º da Lei nº 8.437/1992 e 297 do Regimento Interno do STF.

4. Agravo interno a que se nega provimento. Pedido de admissão nos autos na condição de amicus curiae formulado pelo Instituto Brasileiro de Mineração IBRAM (doc. 46), indeferido, porquanto apresentado em momento no qual a causa já se encontrava madura, após o julgamento de mérito do presente incidente.”

(SL 1.480 AgR-segundo, Rel. Min. Luiz Fux (Presidente), Tribunal Pleno, j. em 30.05.2022)

16. Não se trata, portanto, de uma vedação absoluta à mineração no entorno de terras indígenas. No caso, está documentado o dano e comprovado o efeito deletério sobre a comunidade indígena, conclusões que não podem ser revistas em sede de recurso extraordinário (Súmula nº 279/STF).

17. Diante do exposto, com base no art. 932, IV e VIII, c/c o art. 1.042, § 5º, do CPC/2015, e no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento ao recurso**. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não é

ARE 1425370 / RO

cabível, na hipótese, condenação em honorários advocatícios (arts. 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985).

Publique-se.

Brasília, 26 de setembro de 2023.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator

¹ Art. 9º As ações voltadas à proteção ambiental das terras indígenas e seu entorno destinam-se a garantir a manutenção do equilíbrio necessário à sobrevivência física e cultural das comunidades indígenas, contemplando: (...)

III - controle ambiental das atividades potencial ou efetivamente modificadoras do meio ambiente, mesmo aquelas desenvolvidas fora dos limites das terras indígenas que afetam;

² Art. 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

³ Art. 42. A autorização será recusada, se a lavra for considerada prejudicial ao bem público ou comprometer interesses que superem a utilidade da exploração industrial, a juízo do Governo. Neste último caso, o pesquisador terá direito de receber do Governo a indenização das

ARE 1425370 / RO

despesas feitas com os trabalhos de pesquisa, uma vez que haja sido aprovado o Relatório.

⁴ Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: (...)

XVIII - zona de amortecimento: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; e

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.(Regulamento)

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.(Regulamento)

§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.

§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.

§ 3º As condições para a realização de pesquisa científica e visitação

ARE 1425370 / RO

pública nas áreas sob domínio público serão estabelecidas pelo órgão gestor da unidade.

§ 4º Nas áreas sob propriedade privada, cabe ao proprietário estabelecer as condições para pesquisa e visitação pelo público, observadas as exigências e restrições legais.

§ 5º A Área de Proteção Ambiental disporá de um Conselho presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população residente, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.(Regulamento)

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento. (Vide ADIN nº 3.378-6, de 2008)

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o caput deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

ARE 1425370 / RO

§ 4º A obrigação de que trata o caput deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)