

AO JUÍZO DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE ALTAMIRA

PAJs DPU n.ºs 2020/080-00398 e 2021/003-04769
Proc. adm. DPE n.º P48.438.730/2018

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 134, caput, da Constituição da República, no art. 4º, VII, VIII, X e XI, da Lei Complementar 80/1994, bem como nos arts. 1º, IV, e 5º, II, da Lei 7.347/1985, vêm propor a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

em face de:

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA), autarquia federal, inscrita no CNPJ nº 00.375.972/0001-60, com sede em Setor Bancário Norte (SBN), Quadra 1, Bloco D, Edifício Palácio do Desenvolvimento, CEP.: 70057-900, Brasília-DF;

BELO SUN MINERAÇÃO LTDA., pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ 02.052.454/0001-31, com sede empresarial em Rua Madre Tereza de Calcutá, 1989, Casa C, Sala A - Esplanada do Xingu, CEP 68372-010, Altamira/PA; e

ESTADO DO PARÁ, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela Procuradoria Geral do Estado, com endereço na Rua dos Tamóios, n. 1671, Batista Campos, Belém-PA-CEP 36.025-540; pelas razões de fato e de direito que passam a expor.

SUMÁRIO

I. OBJETO DA AÇÃO	4
II. ASPECTOS JURÍDICOS PRELIMINARES	4
II.1. Da Defensoria Regional de Direitos Humanos e do Comitê Altamira	4
II.2. Da legitimidade processual ativa da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado do Pará	5
II.3. Da legitimidade processual passiva e da competência da Subseção Judiciária de Altamira	5
III. DOS FATOS	6
IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS	8
IV.1. O elemento “causa” (ou “motivo”) dos contratos administrativos e a aplicação teoria dos motivos determinantes	8
IV.2. Da ilegalidade da causa do contrato administrativo: nulidade do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun	9
IV.3. Do subdimensionamento da área objeto do contrato de concessão de uso	16
Da extensão da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun no PA Ressaca e Gleba Ituna	16
Do posicionamento da Belo Sun quanto à extensão das áreas impactadas	18
Do posicionamento do INCRA quanto à extensão das áreas de impacto direto	19
Da redução injustificada de área diretamente impactada pelo empreendimento no contrato de concessão de uso	22
Da extensão dos interesses minerários da Belo Sun na Volta Grande do Xingu	24
IV.4. Da ausência de supervisão ocupacional	26
IV.5. Das famílias que atualmente vivem em parte dos lotes adquiridos ilegalmente pela Belo Sun: inocorrência da desafetação e aplicação da teoria dos motivos determinantes	29
Lote 529, ocupado por Diego Maciel Nogueira	29
Lote 144, ocupado por Francinete Souza da Silva	31
Lote 210, ocupado por Gleice Lima	31
IV.6. Da ausência de participação social na elaboração do contrato de cessão de uso. Violação aos princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica	32
IV.7. Da inadequação das medidas compensatórias do contrato de concessão de uso	37
Quanto à regularização de Projetos de Assentamento e apoio às famílias no desenvolvimento econômico, social e ambiental	38
Quanto à infraestrutura nos Projetos de Assentamento	39
Quanto ao apoio ao INCRA no acompanhamento, viabilização e fiscalização das ações do contrato	40
Quanto à compensação pela inviabilização do Programa de Reforma Agrária nos 21 lotes do PA Ressaca impactados diretamente	40

IV.8. Impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra prevista no art. 176, § 2º, da Constituição Federal	42
IV.9. Do descumprimento da função institucional do INCRA	44
Dos direitos fundamentais de acesso à terra, à propriedade, à moradia, à alimentação adequada e à segurança. Do dever constitucional do Poder Público de promover a reforma agrária e a paz no meio rural	44
Da omissão inconstitucional e do descumprimento da função institucional do INCRA	45
Do discurso de “esvaziamento” do PA Ressaca e da exclusão indevida de famílias da lista de beneficiários	47
Desconsideração da sinergia dos impactos advindos do PVG com a UHE Belo Monte	48
Defesa irrestrita do direito mineratório em detrimento do desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária	50
V. DA IMPOSSIBILIDADE DE RETOMADA DO LICENCIAMENTO: AUSÊNCIA DE POSSE REGULAR DA ÁREA A SER MINERADA	53
Ausência de demonstração de posse regular ou propriedade da área a ser minerada	53
Invalidade do CAR registrado em nome da Belo Sun	53
VI. DA TUTELA DE URGÊNCIA	55
VII. DOS PEDIDOS	57
LISTA DE DOCUMENTOS	60

I. OBJETO DA AÇÃO

A presente ação tem por objeto a defesa dos direitos das populações afetadas pela celebração do **Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021**, firmado entre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e a empresa Belo Sun Mining Ltda., em 26 de novembro de 2021.

Através do instrumento, a autarquia constituiu, em favor da concessionária, o “*direito de Uso, de 2.428,00 hectares, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a 1.439,00 ha e a área sobreposta à Gleba Ituna é de 989,00 ha, todas de domínio do INCRA*” para exploração minerária através do **Projeto Volta Grande (PVG)**, licenciado pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS).

Ao longo desta inicial, será demonstrado que tal contrato padece de vícios insanáveis e, portanto, nulos de pleno direito. Tal conjuntura enseja a necessidade de manutenção da suspensão da Licença de Instalação n.º 2712/2017, bem como o reconhecimento da impossibilidade de expedição de nova Licença de Instalação ou de licença de operação pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS/PA).

Requer-se, em suma: a) a **declaração de nulidade** do procedimento de **desafetação e do contrato**; b) a **declaração de nulidade** da **Licença de Instalação n.º 2.712/2017**; c) o **reconhecimento** da **impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental** e da concessão de qualquer outra licença (de instalação ou operação) enquanto não demonstrada, pela Belo Sun, a posse regular das áreas onde pretende minerar; e d) o **reconhecimento**, no âmbito do Projeto Volta Grande de Mineração, do **direito de participação social** anteriormente à concessão de quaisquer áreas públicas afetadas à reforma agrária.

II. ASPECTOS JURÍDICOS PRELIMINARES

II.1. Da Defensoria Regional de Direitos Humanos e do Comitê Altamira

A atuação da Defensoria Pública da União na presente demanda se dará através da Defensoria Regional de Direitos Humanos no Pará. Dentre as diversas hipóteses de atuação de tal ofício, disciplinadas pela Resolução nº 127/2016, do Conselho Superior da Defensoria Pública da União, merecem destaque as seguintes:

Art. 8º. Incumbe aos Defensores Regionais de Direitos Humanos:

I – promover a defesa judicial, em primeira instância, e extrajudicial coletiva de direitos e interesses de grupos integrados potencialmente por indivíduos vulneráveis; [...]

VII – ajuizar ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar indivíduos vulneráveis integrantes do grupo; [...]

XI – estabelecer interlocução regional junto aos demais órgãos e instituições, visando à promoção dos direitos humanos e defesa coletiva de direitos e interesses; XII – promover a tutela individual extrajudicial e judicial nas hipóteses de grave violação a direitos humanos ou de especial relevância do tema, especialmente em casos que atinjam componentes de minorias ou grupos vulneráveis; [...]

Diante da necessidade de defesa de direitos individuais homogêneos de sujeitos vulneráveis, justifica-se a participação da Defensoria Regional de Direitos Humanos no processo.

Pontua-se que a demanda também é acompanhada, no âmbito da Defensoria Pública da União, pelo *Comitê Temático Especializado de acompanhamento, planejamento e adoção de ações estratégicas com as comunidades vulneráveis na cidade de Altamira/PA e região*, instituído pela Portaria GABDPGF DPGU n.º 22/2021. Dentre as finalidades de tal Comitê, destaca-se a interlocução com outras instituições, sociedade civil, empresas responsáveis e esferas de governo visando à promoção dos direitos humanos e à defesa dos direitos fundamentais das pessoas e grupos vulneráveis na região do Médio Xingu.

II.2. Da legitimidade processual ativa da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado do Pará

A Defensoria Pública é, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, *instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.*

A Defensoria Pública possui legitimidade processual para toda e qualquer ação, seja de natureza coletiva ou individual, que envolva interesses de pessoas hipossuficientes, o que envolve, além do aspecto econômico, outras modalidades específicas de vulnerabilidade, como a jurídica, organizacional e a circunstancial.

Diante desse cenário, desde o advento da Lei 11.448/2007, figura no rol de legitimados ativos para a propositura de ações coletivas (art. 5º, II, da Lei 7.347/1985). No mesmo sentido, o art. 4º, VII e X, da LC 80/1994.

Assim, a atuação da Defensoria Pública, além de cabível, é essencial nos casos que envolvem coletividades em situação de acentuada vulnerabilidade, para que se promova a contínua busca pela efetivação e proteção dos direitos humanos.

In casu, objetiva-se resguardar os direitos das famílias diretamente afetadas pela celebração do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, as quais se encontram em situação de vulnerabilidade social e jurídica. Por esses motivos, é inegável a legitimidade processual da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado do Pará para a propositura da presente demanda coletiva.

II.3. Da legitimidade processual passiva e da competência da Subseção Judiciária de Altamira

A presente ação visa à declaração de nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, bem como ao reconhecimento, no âmbito do Projeto Volta Grande de

Mineração, do direito de consulta pública anteriormente à cessão de quaisquer áreas públicas afetadas à reforma agrária.

Por essas razões, resta clara a legitimidade passiva dos contratantes, quais sejam, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e Belo Sun Mining Ltda.

A legitimidade passiva do Estado do Pará, por seu turno, funda-se no fato de a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS) ser o órgão licenciador do empreendimento.

A competência da Justiça Federal se justifica devido à legitimidade passiva do INCRA, autarquia federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

Por fim, em relação à competência territorial, o art. 109, § 2º, da Constituição Federal, e o art. 51, parágrafo único, do Código de Processo Civil, determinam que *se a União for demandada, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de **ocorrência do ato ou fato que originou a demanda**, no de situação da coisa ou no Distrito Federal.*

Como a presente ação versa sobre áreas situadas no município de Senador José Porfírio, resta caracterizada a competência da Subseção Judiciária de Altamira.

III. DOS FATOS

Tramitam na Defensoria Pública da União os Processos de Assistência Jurídica Gratuita (PAJs) n.ºs 2020/080-00398 e 2021/003-04769, e na Defensoria Pública do Estado do Pará o Procedimento Administrativo n.º P48.438.730/2018, tendo por objeto a proteção dos direitos fundiários dos/as beneficiários/as do Projeto de Assentamento Ressaca e das famílias residentes nas Vilas da Ressaca, Galo e Ouro Verde à vista da instalação do empreendimento Volta Grande de Mineração.

Em 20 de fevereiro de 2014, a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado do Pará (SEMAS) emitiu a Licença Prévia n.º 1.312/2014 em favor do empreendimento, atestando “*a viabilidade ambiental da localização e concepção do Projeto Volta Grande*”. Em 2 de fevereiro de 2017, a SEMAS emitiu a Licença de Instalação n.º 2.712/2017.

Desde seu início, o projeto tem enfrentado numerosos processos judiciais por parte do Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual, Defensoria Pública do Estado e Defensoria Pública da União. Tais demandas apontam diversas falhas no processo de licenciamento e nos estudos técnicos do projeto. Uma delas resultou em uma decisão judicial, ainda válida, que suspendeu a Licença de Instalação (LI): trata-se da ação civil pública n.º 0002505-70.2013.4.01.3903, de autoria do Ministério Público Federal, que questiona a falta de estudos do componente indígena (ECI) no Estudo de Impacto Ambiental (EIA)¹.

¹ O TRF1 reconheceu a validade da Licença Prévia n.º 1.312/2014 (sem prejuízo de sua ulterior revisão) e manteve a suspensão da Licença de Instalação n.º 2.712/2017, cuja validade fora condicionada “à elaboração do ECI a partir de dados primários, na forma exigida pela FUNAI, bem como à consulta livre e informada dos indígenas afetados, em conformidade com o protocolo de consulta respectivo, se houver, em atenção ao que dispõe a Convenção nº 169 da OIT”.

Outro entrave à implementação do projeto relaciona-se ao cumprimento da Condicionante n.º 30 da Licença Prévia n.º 1.312/2014, qual seja:

Condicionante n.º 30. Apresentar o status do processo de desafetação junto ao INCRA dos superficiários clientes da reforma agrária, considerando o relatório do Ministério Público exarado em 29/11/2013, no qual levanta a questão da sobreposição do projeto em área de assentamento do INCRA.

Tal condicionante se deve ao fato de que a área em que o empreendimento pretende se instalar abrange terras públicas federais sob domínio do INCRA (Projeto de Assentamento Ressaca e Gleba Ituna). Criou-se, assim, a necessidade de transferência do local para a empresa a fim de possibilitar o desenvolvimento de suas atividades.

Nos últimos anos, vários instrumentos foram firmados entre o INCRA e a mineradora canadense para agilizar os procedimentos necessários à implantação do Projeto Volta Grande, entre estes, notadamente a possibilidade de uma “*desafetação*”. Tais instrumentos culminaram na entabulação, em 26 de novembro de 2021, do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, objeto da presente ação.

Conforme já mencionado, tal contrato incidiu sobre parte do Projeto de Assentamento Ressaca. O assentamento se localiza na Volta Grande do Xingu e foi criado pela Portaria INCRA/SR-01/PA n.º 67, de 3 de setembro de 1999. Encontra-se matriculado em nome do INCRA sob o n.º 421, livro 2-B, fls. 228, Comarca de Senador José Porfírio.

Em março de 2021, a Diretoria de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento (DT) registrou a existência de 660 (seiscentos e sessenta) beneficiários homologados na Relação de Beneficiários do PA, dos quais apenas 66 encontram-se devidamente titulados.

O contrato incidiu, ainda, sobre parte da gleba federal Ituna, igualmente matriculada em nome do INCRA sob o n.º 23.073, livro 2 AAT, fls. 224, Município de Senador José Porfírio. Estimam-se cerca de 977 habitantes nas cinco comunidades da região, sendo a maior delas a Vila Ressaca, com 452 residentes.

Ocorre que o Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 padece de **sérios vícios insanáveis**, e, portanto, **nulos de pleno direito**, os quais serão detalhadamente suscitados ao longo desta ação.

Ressalta-se que tal instrumento invocou expressamente o disposto no Processo Administrativo n.º 54000.002023/2017-34, em curso no INCRA, em seus fundamentos. Sendo assim, também serão analisados os atos administrativos realizados previamente à celebração do contrato para demonstrar que **a sua causa e motivação não estão de acordo com a juridicidade administrativa**.

As nulidades no curso desta inicial podem ser assim sistematizadas: invalidade do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun; subdimensionamento da área concedida e redução injustificada da área diretamente impactada; ausência de supervisão ocupacional; existência de famílias que atualmente vivem em parte da área desafetada; ausência de participação social na elaboração do contrato;

inadequação das medidas compensatórias; e impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra.

Outrossim, o contexto que culminou na celebração do contrato evidencia o descumprimento, pelo INCRA, de sua função institucional. Isso se deu através da defesa irrestrita do direito minerário em detrimento do desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária; da desconsideração da sinergia dos impactos advindos do PVG com a UHE Belo Monte; do discurso de “esvaziamento” do PA Ressaca e da exclusão indevida de famílias da lista de beneficiários; e da violação de direitos fundamentais como o acesso à terra, à propriedade e à moradia.

IV. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

IV.1. O elemento “causa” (ou “motivo”) dos contratos administrativos e a aplicação teoria dos motivos determinantes

Ao longo desta inicial, será demonstrado que as causas (ou motivos) do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 se encontram viciadas, ensejando a necessidade de controle judicial de legalidade.

Em termos gerais, a causa pode ser definida como a busca da razão de ser de um ato jurídico. De acordo com a teoria geral do Direito Administrativo, toda e qualquer atividade administrativa é necessariamente causal. É, assim, considerada requisito essencial dos atos e contratos administrativos.

Em sua concepção subjetiva, a causa do contrato implica em determinar as razões pelas quais as partes optaram por celebrá-lo. É, portanto, uma investigação dos pressupostos fáticos que conduziram à pactuação, os quais devem observar os princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público e probidade administrativa, dentre outros.

Percebe-se, assim, que o conceito de causa dos contratos administrativos guarda estreita relação com a noção de causa (ou motivo) dos atos administrativos, a qual indica a situação de fato ou de direito que determina ou autoriza a realização do ato.

À vista disso, a causa é importante elemento de controle da contratação administrativa. A título exemplificativo, se determinada situação de urgência for invocada como pressuposto fático para a celebração de um contrato, mas tal situação não existir, o contrato irá carecer de causa adequada².

Destaca-se que a possibilidade de controle judicial dos atos unilaterais e bilaterais da Administração não significa inutilizar o papel do administrador ou promover sua substituição pelo filtro do Poder Judiciário. A atuação judicial é, em verdade, excepcional, resguardando um campo lícito das decisões administrativas.

² KLEIN, A. L. Os vícios dos contratos administrativos. Curitiba, 2005. Disponível em: <<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/730/Os+v%C3%ADcios+dos+contratos+administrativos.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

Nesse ponto, é válido destacar que do ato que exterioriza a decisão de contratar deve constar a **motivação** para a celebração do contrato. São estes os motivos que vão fundamentar todos os atos praticados na sequência (sem prejuízo da exigência dos motivos específicos para a prática de cada um dos outros atos posteriores).

No campo da motivação, são válidos os ensinamentos consolidados na doutrina e jurisprudência pátria acerca da **teoria dos motivos determinantes**, segundo a qual o motivo apresentado como justificativa para a prática do ato vincula a sua validade. Isto quer dizer que a existência da situação fática e jurídica (motivo ou causa) que fundamenta a execução do ato é condição para que ele seja considerado válido. Assim, havendo comprovação de que o fundamento fático e/ou jurídico é falso ou inexistente, o ato deverá ser declarado nulo.

Nesse sentido, é esclarecedora a manifestação do Ministro Gilmar Mendes, no ARE 884289, citando decisão relatada pelo Ministro Eros Grau, a qual não deixa margem de dúvida quanto ao entendimento do tema pelo Supremo Tribunal Federal:

Ademais, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal também é pacífica acerca da aplicabilidade da teoria dos motivos determinantes, porquanto **é viável, em controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário, a declaração de nulidade do ato administrativo, caso verificada falsidade ou inexistência de motivo.** [grifo nosso]

Sobre a sindicabilidade jurisdicional dos motivos do ato, é igualmente elucidativo o excerto do RMS 24.699, rel. min. Eros Grau:

“O motivo, um dos elementos do ato administrativo, contém os pressupostos de fato e de direito que fundamentam sua prática pela Administração. [...] **Qualquer ato administrativo deve estar necessariamente assentado em motivos capazes de justificar a sua emanção, de modo que a sua falta ou falsidade conduzem à nulidade do ato.** Esse exame evidentemente não afronta o princípio da harmonia e interdependência dos poderes entre si [CB, art. 2º]. Juízos de oportunidade não são sindicáveis pelo Poder Judiciário; mas juízos de legalidade, sim. A conveniência e oportunidade da Administração não podem ser substituídas pela conveniência e oportunidade do juiz. Mas é certo que o controle jurisdicional pode e deve incidir sobre os elementos do ato, à luz dos princípios que regem a atuação da Administração. Daí porque o controle jurisdicional pode incidir sobre os motivos determinantes do ato administrativo.” [grifo nosso]

IV.2. Da ilegalidade da causa do contrato administrativo: nulidade do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun

Da análise do Processo Administrativo n.º 54000.002023/2017-34, percebe-se que a celebração do contrato de concessão de uso entre INCRA e Belo Sun foi precedida pelo Parecer n.º 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, de 14 de dezembro de 2020. Em tal documento, a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA analisou a viabilidade de cessão da área pretendida pela mineradora.

De acordo com o Parecer, a área do PA Ressaca pretendida pela Belo Sun não estaria mais ocupada:

18. Conforme já pontuado, o empreendimento minerário afeta 2.049,55 hectares do PA Ressaca, criado em 1999 em Gleba do Incra. Os referidos lotes, conforme informação constante do "Memorando de Entendimentos" assinado pelo Presidente do Incra e a empresa

(Seq. 114, PDF 10, Sistema Sapiens), não se encontram mais ocupados: "(...) através de vistoria do INCRA no local do empreendimento e no PA Ressaca em 21 de agosto de 2017, restou comprovado que não há mais assentados na área do PA Ressaca sobreposta à área do empreendimento, bem como em lotes limítrofes a esta área (...)."

Por tais motivos, entendeu-se que ocorreu "*fato administrativo que gerou mudança na destinação da área*". Os lotes impactados pelo Projeto de mineração não estariam, portanto, mais afetados ao desenvolvimento das atividades típicas de reforma agrária, tendo ocorrido, assim, a desafetação. **Ou seja, não houve ato administrativo formalizando a desafetação, mas apenas o reconhecimento de que a suposta desocupação teve por consequência a mudança na finalidade do bem público.**

Conforme detalhado no item IV.4 desta petição, o INCRA se absteve de realizar vistoria para fins de supervisão ocupacional previamente à celebração do contrato. Ademais, visita técnica realizada pela Defensoria Pública da União no PA Ressaca no dia 10 de fevereiro de 2022 confirmou a existência de famílias vivendo na área (item IV.5). Sendo assim, é **inverídica** a informação de que não há ocupantes na área sobreposta ao pretensão empreendimento e nos lotes limítrofes.

Ainda que assim não fosse, **o próprio INCRA reconhece que o fato ensejador da desafetação decorre de atos ilegais praticados pela mineradora.** Atos estes que eram de conhecimento geral e foram devidamente comunicados à autarquia fundiária nos últimos anos. É o que indica o Parecer n.º 43/2020:

[...] o Projeto Volta Grande de Mineração impacta direta ou indiretamente vários lotes do PA Ressaca, sendo que 21 desses lotes impactados foram apontados pela SR-30/STM como **adquiridos irregularmente** pela Belo Sun Mineradora Ltda, e somam 1.715,113 ha de área. (§ 32) [grifo nosso]

Nesse ponto, é válido ressaltar que, por força do disposto no art. 50 da Lei n.º 6.766/1979³, configura crime lotear, desmembrar ou fazer propostas sobre terras públicas, sem autorização do órgão competente e em desacordo com a legislação.

Outrossim, depreende-se do art. 72 do Decreto n.º 59.428/1966 que eventuais cessões e arrendamentos de lotes destinados à reforma agrária dependem de autorização expressa do INCRA.

Também dispõe o art. 8º do Decreto-Lei n.º 2.375/1987⁴ que os imóveis rurais da União que se destinem aos fins do Estatuto da Terra e legislação conexas só podem ser concedidos, alienados por venda ou qualquer outra forma, dados em uso, ou ocupação, aos ocupantes ou pretendentes, por intermédio do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (hoje substituído pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República).

³ Lei 6.766/1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.

⁴ Decreto-Lei 2.375/1987. Revoga o Decreto-lei nº 1.164, de 1º de abril de 1971, dispõe sobre terras públicas, e dá outras providências.

Acresce que a Belo Sun Corporação Ltda. se trata de **pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira**⁵, porquanto 99% de seu capital social tem origem na empresa Belo Sun Mining Corp., baseada no Canadá. Sendo assim, aplicam-se à empresa as **restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil**.

Nesse ponto, merece destaque o fato de que, conforme detalhado no item IV.3, a Belo Sun adquiriu ao menos 1.761,15 hectares no PA Ressaca e 1.734,40 hectares na Gleba Ituna, totalizando 3.495,55 hectares. Tal montante equivale a 139,82 MEI (módulos de exploração indefinida) considerando os valores aplicáveis ao município de Senador José Porfírio⁶. Portanto, seria imprescindível existir autorização do Congresso Nacional para a formalização das negociações, nos termos do art. 23, §2º, da Lei n.º 8.629/1993, *in verbis*:

§ 2º Compete ao Congresso Nacional autorizar tanto a aquisição ou o arrendamento além dos limites de área e percentual fixados na Lei nº 5.709, de 7 de outubro de 1971, como a aquisição ou arrendamento, por pessoa jurídica estrangeira, de área superior a 100 (cem) módulos de exploração indefinida.

Sem embargo, **não houve autorização válida concedida pelo Poder Público federal e/ou pelo Congresso Nacional para que a empresa negociasse as áreas públicas adquiridas**. E tampouco há registro de qualquer medida adotada pelo INCRA para impedir, denunciar ou ao menos censurar as ilicitudes perpetuadas pela Belo Sun.

Houve, por outro lado, menção expressa à necessidade de “*adoção de medidas administrativas adequadas, seja em face dos beneficiários da política de reforma agrária que descumpriram as obrigações contratuais, seja em face de possíveis ocupantes irregulares destes lotes*” (Parecer n.º 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, § 34).

Em outras palavras: **para o INCRA, as famílias assentadas que cederam às pressões da Belo Sun e negociaram seus lotes devem ser punidas, enquanto a empresa é premiada com a concessão da área que adquiriu ilegalmente**.

Além disso, a autarquia também recompensou a empresa apropriadora de terras públicas **reduzindo as contrapartidas** que poderiam ser exigidas pela concessão da área, conforme detalhado no item IV.8 desta inicial.

Passemos agora à análise das estratégias utilizadas pela empresa para concretizar a apropriação ilegal dos lotes.

Para a consecução jurídica da aquisição, foram firmados três tipos de documentos distintos e complementares: a) Contrato de Cessão e Transferência de Direitos sobre o Imóvel e outras Avenças; b) Procuração à Belo Sun; c) Contrato de Comodato celebrado entre a Belo

⁵ Conceitua-se a pessoa jurídica brasileira equiparada à estrangeira aquela da qual participem, a qualquer título, pessoas estrangeiras físicas ou jurídicas que tenham a maioria do seu capital social e residam ou tenham sede no Exterior (art. 1º, § 1º, da Lei n.º 5.709/1971).

⁶ O valor do Módulo de Exploração Indefinida (MEI) pode ser consultado na Tabela de Índice de Básicos do Sistema Nacional de Cadastro Rural. Na tabela, a informação está na coluna LIM EST (Limite Estrangeiro, cujo valor descrito equivale a 3 Módulos de Exploração Indefinida por município). Para o município de Senador José Porfírio, o LIM EST (3 MEI) equivale a 75 ha, de modo que o valor do MEI corresponde a 25 ha. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/indices_basicos_2013_por_municipio.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2021.

Sun e as famílias que venderam seus lotes no PA Ressaca, todos registrados no Cartório Queiroz Santos, 3º Ofício de Notas da Comarca de Belém, Pará.

Os instrumentos jurídicos foram precedidos por laudos de avaliação de benfeitorias executados pela empresa Vaz de Mello Consultoria em Avaliações e Perícias Ltda., sediada na cidade de Belo Horizonte-MG⁷.

Conforme pontuado no *Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu*, elaborado no âmbito do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará e Universidade Estadual do Maranhão), as avaliações dos lotes basearam-se em parâmetros monetários e memórias de cálculos que **desconsideraram os valores de uso atribuídos às roças, plantas frutíferas, plantas medicinais, fontes de água, ar puro e áreas conservadas**. Consequentemente, os cálculos precificaram de maneira vil as “benfeitorias”, utilizando-se de referenciais mercadológicos completamente alheios aos usos tradicionais dos recursos naturais. Um açazeiro nativo, por exemplo, notável pela capacidade de fornecer alimento para o autoconsumo de uma ou mais famílias, foi avaliado em apenas R\$ 10,00 (dez reais). Por sua vez, uma babaceira, palmeira de onde se extrai um vinho muito apreciado pelos moradores da Volta Grande do Xingu, foi calculada em meros R\$ 20,00 (vinte reais)⁸.

O Dossiê indica também que as negociações envolvendo a apropriação de lotes no PA Ressaca pela Belo Sun ocorreram de 2012 a 2016:

⁷ No site da empresa, a experiência em oferecer serviços a grandes empreendimentos minerários está sublinhada da seguinte maneira: “*Trabalhamos a gestão fundiária dos maiores projetos de mineração do Brasil, chegando até a África. Atendemos a empresas em Portugal e nos Estados Unidos. Participamos de arbitragens nas principais Câmaras do Brasil e do exterior*”. No tocante à dimensão fundiária, a comunicação empresarial registra que “*a Gestão fundiária envolve os trabalhos de identificação, cadastro, avaliação das áreas de interesse, além do apoio técnico em negociações, com o objetivo de permitir à contratante obter o desimpedimento dessas áreas para a implantação de seu projeto*” (sem grifos no original).

⁸ SILVA, Elielson Pereira da. Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu — Belém: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UFPA/NAEA, 2022, p. 8

Nº de ordem	Nome do assentado/assentada	Data de assinatura do contrato	Data do laudo de avaliação de benfeitorias
1	Cleison Souza da Silva	29/07/2016	16/03/2016
2	Cristina da Penha Gomes	13/07/2015	25/06/2015
3	Edelson de Souza Campos	25/11/2015	02/07/2015
4	Edinalva Viana Lemos	20/08/2016	06/09/2016
5	Eurides Sampaio Furtado	04/09/2015	indisponível
6	Gilberto Assunção Silva	14/07/2015	indisponível
7	Jackson de Aviz Alencar	23/11/2015	02/07/2015
8	Jayres Ferreira Alencar	23/11/2015	01/07/2015
9	Jô Amaury Pedrosa de	26/11/2015	indisponível
10	José Paulo Dias da Silva	26/11/2015	22/08/2012
11	José Rodrigues de Alencar	26/09/2016	06/09/2016
12	Manoel Benedito da Silva	10/07/2016	17/03/2016
13	José Alberto Pedrosa de	26/11/2015	29/08/2012
14	Albino Almeida Souza	13/07/2015	25/06/2015
15	Eli dos Santos Furtado	indisponível	24/08/2015
16	Mariano Silva Lima	26/09/2016	06/09/2016
17	Antônio Menezes de Oliveira	27/09/2016	06/09/2016
18	Ethel Cardoso Sotelo Martins	indisponível	indisponível
19	João Batista de Souza Alencar	23/11/2015	07/10/2015
20	José Arteiro Gomes de Souza	26/08/2015	02/07/2015
21	Maria Aparecida de Souza	03/06/2015	25/08/2012
22	Raimundo Nogueira Filho	16/07/2015	01/07/2015
23	Rudson Costa Magalhães	02/07/2015	02/07/2015
24	Gessimar dos Anjos Messias	03/11/2016	06/09/2016
25	Desconhecido	indisponível	indisponível
26	Desconhecido	indisponível	indisponível
27	Desconhecido	indisponível	indisponível
28	Desconhecido	indisponível	indisponível
29	Desconhecido	indisponível	indisponível

Figura 1. Lotes comprados ilegalmente pela Belo Sun no PA Ressaca.

Fonte: Processos administrativos INCRA nº 54101.000361/2016-12, 54000.002023/2017-34 e SIGEF/INCRA.

Destaca-se que os contratos contaram com **cláusula de confidencialidade** que proíbe expressamente a apresentação “*a quaisquer pessoas, físicas ou jurídicas, de direito público ou privado*” – o que reforça a falta de autorização expressa do INCRA, que é o efetivo proprietário das terras negociadas, para legitimar as transações.

Por seu turno, as procurações implicaram na **perda total de soberania das famílias assentadas** em relação aos processos individuais em curso no INCRA, transferindo a prepostos designados pela empresa a representação dos interesses dos/as beneficiários/as do programa de reforma agrária.

Do ponto de vista sociológico, a compra de terras destinadas à Reforma Agrária pela Belo Sun assemelha-se aos “*contratos sob coerção*” reportados por Bourdieu⁹. Isso porque as regras do jogo foram definidas previamente em favor da empresa bilionária que é, inequivocamente, a parte mais forte da avença. Por consequência, os/as assentados/as foram destituídos/as do controle do uso da terra e de praticamente todos os direitos subjetivos pela empresa, que passa, então, a exercer controle sobre suas condutas. Configura-se, portanto, a transferência de todos os direitos possessórios e a renúncia integral da capacidade de agência.

Nessas circunstâncias, ainda que a Belo Sun tivesse legitimidade para negociar os lotes do PA Ressaca (legitimidade esta que, recorda-se, **nunca existiu**), restaria configurado inequívoco vício de consentimento na celebração de tais contratos.

⁹ BOURDIEU, Pierre. Sobre o Estado. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Outra estratégia utilizada pela empresa para consumir “o terror da compra de lotes” consistiu na **aquisição de áreas descontíguas** – um lote no começo, outro no meio e um no final do travessão – como forma de **asfixiar qualquer possibilidade de permanência de quem se opõe à instalação do empreendimento**. Assim, todas as famílias seriam impelidas a vender e se retirar, forçadamente ou movidas pelo desejo de obterem um “bom” ressarcimento, alimentado por promessas triunfalistas frequentemente renovadas¹⁰.

A pesquisa de campo realizada pelo Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia também detectou uma manobra adicional para assegurar o controle das terras adquiridas ilegalmente pela Belo Sun, consubstanciada na **negociação de permanência temporária dos moradores atingidos para evitar a ocupação dos terrenos por terceiros**. Nessa conjuntura, as famílias assentadas foram advertidas a não introduzir mais nenhum cultivo permanente nos lotes (tais como cacau, açaí e cupuaçu). Apenas se permitiu colher a produção dos plantios existentes no momento da compra ilegal das terras. Tais famílias também passaram a ser constantemente **monitoradas por prepostos da empresa**:

O controle e vigilância concernente às limitações impostas ao uso da terra ocorreu mediante visitas periódicas de funcionários da empresa, que entravam e saíam sem qualquer comunicação e/ou autorização prévia. As incursões também antecediam as vistorias realizadas por técnicos do INCRA, e tinham o objetivo de “orientar” as pessoas a responderem eventuais questionamentos em conformidade com os interesses da mineradora, de maneira a não a prejudicar as tratativas em andamento junto ao órgão fundiário.

[...]

Durante a pesquisa de campo registrou-se que vigilantes armados vinculados à “segurança patrimonial” fazem rondas contínuas pelos “travessões”, impõem regras extralegais, restringem a livre circulação, impedem o acesso à áreas de uso comum e tradicional, adentram de maneira autoritária em lotes sem qualquer vínculo com a mineradora, empreendem abordagens intimidatórias aos transeuntes e se mantêm à espreita, patrulhando a vida social. Nenhuma dessas relações são amenas, pois envolvem reiteradas práticas violentas, intimidatórias e coercitivas.¹¹

A apropriação ilegal de terras pela Belo Sun também incidiu em áreas da **gleba federal Ituna** que compreendem os antigos garimpos Ouro Verde (supostamente pertencente ao Senhor Geisel Uchoa), Galo (supostamente pertencente ao Senhor William Aragão) e Ressaca (supostamente pertencente ao Senhor Henrique Pereira), onde também se formaram Vilas com os mesmos nomes¹².

Tais regiões são ocupadas pacificamente há décadas por famílias tradicionais que exercem atividades de agricultura, pesca e extrativismo voltadas à subsistência. Há, no total,

¹⁰ Ibid., p. 8-9.

¹¹ Ibid., p. 17-18.

¹² Tramita perante a Vara Agrária de Altamira a Ação Civil Pública n.º 0005149-44.2013.8.14.005, ajuizada pela Defensoria Pública do Estado do Pará contra a empresa Belo Sun e os senhores William Aragão, Henrique Oliveira e Geisel Uchoa, tendo por objeto a compra ilegal de terras públicas federais na Gleba Ituna e as ameaças de despejo as famílias dessas localidades, as quais também foram proibidas de caçar, pescar em área de uso comum.

cerca de 977 habitantes na área, que compreende cinco comunidades, sendo a maior delas a Vila Ressaca, com 452 residentes¹³.

Após a elaboração dos laudos de avaliação de benfeitorias e a apropriação ilegal de lotes pela Belo Sun, celebrou-se, em 21 de dezembro de 2016, um *Protocolo de Intenções* entre a empresa e o INCRA. Dentre os compromissos assumidos pela empresa no documento, merecem destaque os itens I e II, *in verbis*:

I - Realizar os trabalhos de topografia das áreas de interesse ao projeto minerário, conforme definido nos processos DNPM n. 805.657/1976; 805.658/1976; 805.659/1976 e 812.559/1976;

II - Realizar o levantamento das benfeitorias existentes em todos os imóveis, dentro da área sobreposta ao empreendimento da BELO SUN, para elaboração dos laudos de avaliação que resultará no valor da indenização de cada família localizada na Área de Influência Direta do empreendimento, descontado para todos os fins, e quando for cabível, os valores já antecipados em acordos anteriormente firmados. (Processo INCRA n.º 54101.000361/2016-12, p. 309)

É inequívoco, portanto, que tal documento objetivou a **regularização de situações ilegais anteriormente constituídas**. Em outras palavras: quando as rés celebraram o Protocolo de Intenções em 2016, a empresa já havia formalizado negociações de lotes da reforma agrária em total inobservância à legislação fundiária vigente. E tudo isso com total aquiescência do INCRA, que nada fez para coibir as violações praticadas pela mineradora.

Acresce que tal documento padece de sérios defeitos insanáveis: não houve publicação no Diário Oficial da União, em violação ao princípio da publicidade; a assinatura, por parte do INCRA, partiu da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, e não da Presidência, ensejando vício de competência; e não há registro de pareceres técnico-jurídicos fundamentando a decisão, ensejando vício de motivação.

Sem embargo, ainda que tal Protocolo de Intenções fosse válido, relembra-se que as negociações realizadas pela Belo Sun precederam a sua assinatura e são **absolutamente nulas perante o direito**, não tendo o documento o condão de convalidar as ilicitudes cometidas pela empresa.

As tratativas entre INCRA e Belo Sun continuaram nos anos seguintes. Em 2017 e 2020, foram assinados dois *Memorandos de Entendimentos*, os quais mencionam expressamente a suposta inexistência de famílias assentadas nos lotes adquiridos para justificar a possibilidade de concessão de terras. Novamente, o INCRA agiu de modo a ratificar as ilegalidades da empresa.

À vista disso, a **desafetação da área objeto do contrato de concessão de uso está cívada de ilegalidades insanáveis**. Essa mesma desafetação constitui a causa e a motivação do contrato (o qual não é abstrato, autônomo e válido por si mesmo). Consequentemente, se a causa é antijurídica e nula, o contrato também deve ser reconhecido como **nulo de pleno direito**.

¹³ Tramita perante a Subseção Judiciária de Altamira a Ação Civil Pública n.º 1000550-69.2022.4.01.3903, ajuizada pela Defensoria Pública da União em face da União e INCRA, tendo por objeto a conclusão dos atos de destinação das áreas conhecidas como “Vila do Galo” e “Vila da Ressaca”.

IV.3. Do subdimensionamento da área objeto do contrato de concessão de uso

Se instalado, o Projeto Volta Grande terá incidência sobre a Gleba Ituna, matriculada em nome do INCRA sob o nº 23.073, livro 2 AAT, fls. 224, Município de Senador José Porfírio; e sobre Projeto de Assentamento Ressaca, criado por meio da Portaria/INCRA/SR (01) PA/Nº 67/99, de 3 de setembro de 1999, também em área matriculada em nome da autarquia, sob o nº 421, livro 2-B, fls. 228, Comarca de Senador José Porfírio. Portanto, **toda a área de sobreposição do empreendimento é de propriedade do INCRA.**

Rememora-se que o Contrato de Cessão de uso n.º 1.224/2021 incidiu sobre áreas sobrepostas ao PA Ressaca e à Gleba Ituna, nos seguintes termos:

1. Área sobreposta ao PA Ressaca: **1.439,00 ha**
2. Área sobreposta à Gleba Ituna: **989,00 ha**

Um problema central no Contrato é que o instrumento exclui do seu objeto, de forma **injustificada**, uma parte significativa (cerca de 40%, conforme será exposto abaixo) da área de influência direta (AID) do PVG, ou seja, da área onde ocorrerão os impactos diretos do empreendimento.

A seguir, serão apresentadas, de forma resumida, as discrepâncias injustificadas entre a) a extensão da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun no PA Ressaca e Gleba Ituna; b) a extensão da área de influência direta (AID) do PVG apresentada no processo de licenciamento ambiental pela própria Belo Sun; c) a extensão da área de influência direta (AID) do PVG de acordo com o GT instituído pelo INCRA para investigar a sobreposição entre o PVG, o PA Ressaca e a Gleba Ituna; d) a extensão das áreas concedidas para uso da Belo Sun pelo INCRA no contrato firmado em novembro de 2021; e e) a extensão dos interesses minerários da Belo Sun na Volta Grande do Xingu.

a) Da extensão da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun no PA Ressaca e Gleba Ituna

Até o momento, identificou-se a aquisição ilegal, pela Belo Sun, de ao menos **1.761,15 hectares no PA Ressaca** e de **1.734,40 hectares na Gleba Ituna**, totalizando **3.495,55 hectares**.

Ressalta-se que, em diferentes momentos, as rés informaram que foram adquiridos 21 lotes no assentamento, quando na prática o número total alcançou **29 lotes**:

Nº ordem	Nome	Nº lote	Área (ha)	Titulado	Situação Edital nº 276/2018
1	Cleison Sousa da Silva	-	1,69	Não	NSA
2	Edelson de Souza Campos**	57	56,97	Não	NSA
3	Edinalva Viana Lemos	67	76,35	Não	NSA
4	Eurides Sampaio Furtado**	66	50,25	Não	NSA
5	Gilberto Assunção Silva**	100	97,85	Não	NSA
6	Jakson de Aviz Alencar**	63A	63,93	Não	NSA
7	Jayres Ferreira Alencar**	63	51,71	Não	NSA
8	Jô Amaury Pedrosa de Oliveira**	12	48,60	Não	NSA
9	José Paulo Dias da Costa**	-	104,44	Não	eliminado
10	José Rodrigues de Alencar	211	74,09	Não	NSA
11	Manoel Benedito da Silva	144	15,57	Não	eliminado
12	Albino Almeida de Souza**	101	89,61	Não	eliminado*
13	Eli dos Santos Furtado	-	63,95	Não	NSA
14	Cristina da Pena Gomes Pereira**	102	103,48	Não	eliminado
15	José Alberto Pedrosa de Oliveira**	11	48,07	Não	NSA
16	Ethel Cardoso Sotelo Martins	-	-	Não	NSA
17	João Batista de Souza Alencar**	16	98,71	Não	eliminado
18	José Arteiro Gomes de Souza**	103	37,14	Não	NSA
19	Maria Aparecida de Souza** Viana	04	54,55	Não	NSA
20	Raimundo Nogueira Filho**	529	84,03	Não	eliminado*
21	Rudson Costa Magalhães**	528	28,75	Não	eliminado
22	Mariano Silva Lima	210	44,67	Não	eliminado*
23	Antônio Menezes de Oliveira	348	21,99	Não	NSA
24	Gessimar dos Anjos Messias	121	41,23	Não	eliminado
25	desconhecido	13	104,49	Não	não sabido
26	desconhecido	14	104,03	Não	não sabido
27	desconhecido	15	103,20	Não	não sabido
28	desconhecido	527	26,68	Não	não sabido
29	desconhecido	530	65,72	Não	não sabido
	TOTAL		1.761,75		

Figura 2. Lotes comprados pela Belo Sun Mineração Ltda. no PA Ressaca.

*NSA: não se aplica

** Terras situadas na denominada “Área Diretamente Afetada” (ADA) do empreendimento minerário.

Fonte: Processos administrativos INCRA nº 54101.000361/2016-12 e nº 54000.002023/2017-34. Organizado por Elielson Silva (PROCAD/PPGCSPA/UEMA)

Nº ordem	Nome	Nº lote	Área (ha)	Titulado	Valor pago (R\$)
1	Fazenda Galo de Ouro** (William Aragão)	-	824,82	Não	4.000.200,00
2	Fazenda Ressaca** (Henrique Oliveira)	-	405,96	Não	2.200.000,00
3	Fazenda Ouro Verde** (Geisel Uchoa)	-	503,62	Não	2.000.000,00
			1.734,40		8.200.000,00

Figura 3. Lotes comprados pela Belo Sun Mineração Ltda. na Gleba Ituna.

*NSA: não se aplica

** Terras situadas na denominada “Área Diretamente Afetada” (ADA) do empreendimento minerário.

Fonte: Processos administrativos INCRA nº 54101.000361/2016-12 e nº 54000.002023/2017-34. Organizado por Elielson Silva (PROCAD/PPGCSPA/UEMA)

b) Do posicionamento da Belo Sun quanto à extensão das áreas impactadas

Durante o processo de licenciamento ambiental, a Belo Sun apresentou mapas e relatórios afirmando que a **área de influência direta do Projeto Volta Grande se sobreporia a 2.049,55 hectares do PA Ressaca.**

É o que consta, por exemplo, no *Relatório de atendimento à condicionante n. 30 da LP N° 1.312/2014*, produzido em 2016:

4. DO CUMPRIMENTO INTEGRAL DA CONDICIONANTE Nº 30 DA LP 1312/2014

Inicialmente, vale ressaltar que a condicionante, em verdade, já foi cumprida em sua parte final. Conforme mapas e memoriais descritivos presentes no processo administrativo ambiental, a sobreposição do empreendimento à parte do Projeto de Assentamento Ressaca, que é bem público federal, já foi devidamente demonstrada, isto é, já se tem conhecimento ao menos da porção territorial que será impactada pela mineração. Vale salientar que a área sobreposta ao Projeto Volta Grande equivale a apenas 6.71% da área total do Projeto de Assentamento Ressaca. Ou seja, a área total do PA Ressaca é de 30.543,89 hectares, sendo que apenas 2.049,55 hectares desse total possuem sobreposição com a área do empreendimento da Belo Sun Mineração Ltda., conforme o mapa a seguir:

Figura 4. Trecho extraído do relatório de atendimento à condicionante n. 30 da LP N° 1.312/2014. [grifo nosso]

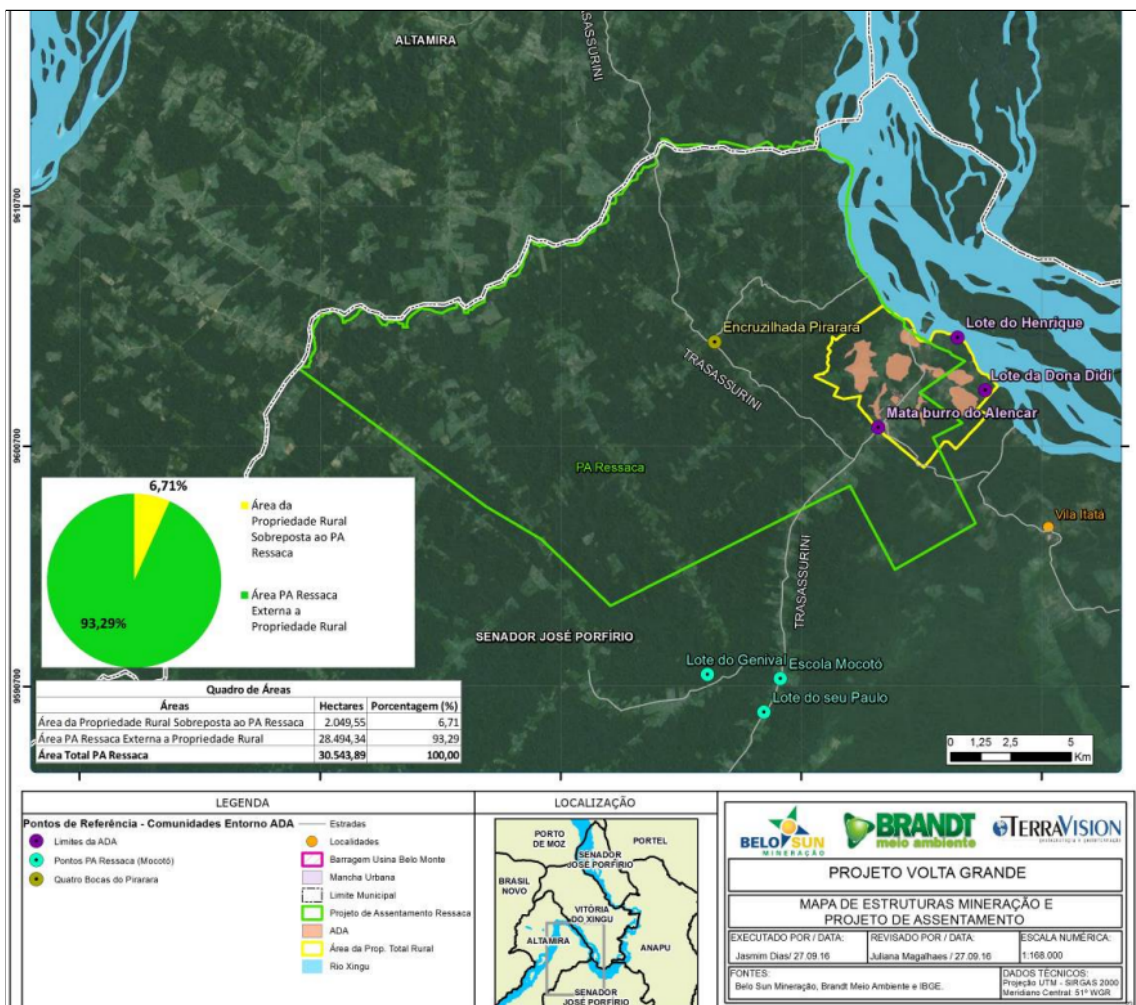


Figura 5. Área de sobreposição do PVG ao PA Ressaca.

Fonte: Relatório de atendimento à condicionante n. 30 da LP N° 1.312/2014.

A mesma informação consta nos peticionamentos apresentados pela própria empresa nos processos administrativos 54000.002023/2017-34 (SEI 0002713) e 54000.126066/2019-76 (SEI 4306003), datados de 5 de outubro de 2017 e de 26 de agosto de 2019, respectivamente:

BELO SUN MINERAÇÃO LTDA., sociedade empresária limitada inscrita no CNPJ/MF sob o n. 02.052.454/0001-31, já qualificada no processo em epígrafe, vem, através do presente ofício, encaminhar relatório de nova área rural para fins de aquisição por esta signatária, conforme a ser determinado por este INCRA, tudo consoante determinado no Protocolo de Intenções celebrado em 21/12/2016 com respeito ao processo de desfetação e compensação em vista da sobreposição parcial de 2.049,55ha da área do seu empreendimento Projeto Volta Grande com o Projeto de Assentamento Ressaca do INCRA.

Figura 6. Trecho extraído da petição SEI 0002713, de autoria da Belo Sun. [grifo nosso]

Fonte: Processo administrativo INCRA n. 54000.002023/2017-34.

44. Nada obstante, mais uma vez, frise-se que a sobreposição entre a área do Projeto de Assentamento Ressaca e o Projeto Volta Grande refere-se a 2.049,55ha, que diz respeito à 5,69% da área total do Projeto de Assentamento Ressaca, que possui um total de 30.543,39ha, logo, não haverá de todo modo, inviabilidade do PA Ressaca.

Figura 7. Trecho extraído da petição SEI 4306003, de autoria da Belo Sun. [grifo nosso]

Fonte: Processo administrativo INCRA n. 54000.126066/2019-76.

A área de 2.049,55ha também consta nos Memorandos de Entendimento firmados pelo Inbra e Belo Sun em 2017 e 2020:

CONSIDERANDO que em 21 de dezembro de 2016 as Partes celebraram um Protocolo de Intenções estabelecendo compromissos recíprocos no que se refere à sobreposição da área ao empreendimento de mineração da Belo Sun com parte da área do PA Ressaca;

CONSIDERANDO que mencionada sobreposição é de aproximadamente 2.050 Ha (dois mil e cinquenta hectares), correspondentes a aproximadamente 6,71% do PA Ressaca;

Figura 8. Trecho extraído do Memorando de Entendimentos 2017.

CONSIDERANDO que há uma sobreposição parcial, entre a área do Projeto de Assentamento Ressaca (PA Ressaca), objeto da Portaria n. 67 de 03 de setembro de 1.999 através do processo n. 000612/1999, código SIPRA PA 0236000, e o Projeto Volta Grande refere-se a 2.049,55ha, que corresponde a 5,69% da área total do Projeto de Assentamento Ressaca, que possui um total de 30.543,39ha;

Figura 9. Trecho extraído do Memorando de Entendimentos 2020. [grifo nosso]

Assim, ao longo de todo o licenciamento do PVG, tal dado referente à influência do PVG sobre o PA Ressaca (**2.049,55 hectares**) foi reiteradamente reafirmado pela empresa interessada.

c) Do posicionamento do INCRA quanto à extensão das áreas de impacto direto

Em 30 de abril de 2020, foi instituído, no âmbito da Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento e da Superintendência Regional do INCRA, em

Santarém, um Grupo de Trabalho (GT) para acompanhamento da cessão da área de interesse da mineradora Belo Sun (“GT PA Ressaca”).

De acordo com a Ordem de Serviço nº 649/2020/DD/SEDE/INCRA, o referido GT teve por atribuições apresentar um “plano de ação com vistas a equacionar os efeitos da sobreposição do Projeto Volta Grande no PA Ressaca” (art. 2º), bem como “criar estratégias de conciliação entre os interesses da mineradora e os interesses da reforma agrária, de modo a minimizar os impactos e garantir as indenizações e compensações pertinentes” (art. 3º).

Em seu relatório final¹⁴, o GT PA Ressaca pontuou que os trabalhos foram limitados em razão da pandemia de Covid-19, o que “impossibilitou a realização de visitas a campo a fim de estabelecer diálogo com a comunidade afetada, bem como aprimorar o contato com o município e Secretarias de Estado, assim como com outros órgãos relacionados ao tema” (grifo nosso).

Conforme relatado pelo GT, a área total impactada direta e indiretamente, identificada no mapa como AID (área de influência direta), em marrom, é de **4.131,58 hectares**, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a **2.049,55 hectares**, cerca de 6,71% do projeto de assentamento. O restante da área, **2.082,03 hectares**, sobrepõe-se à Gleba Ituna. Destacou-se, ainda, que os lotes adquiridos (ilegalmente) pela Belo Sun no PA Ressaca somam 1.715,113 hectares de área¹⁵.

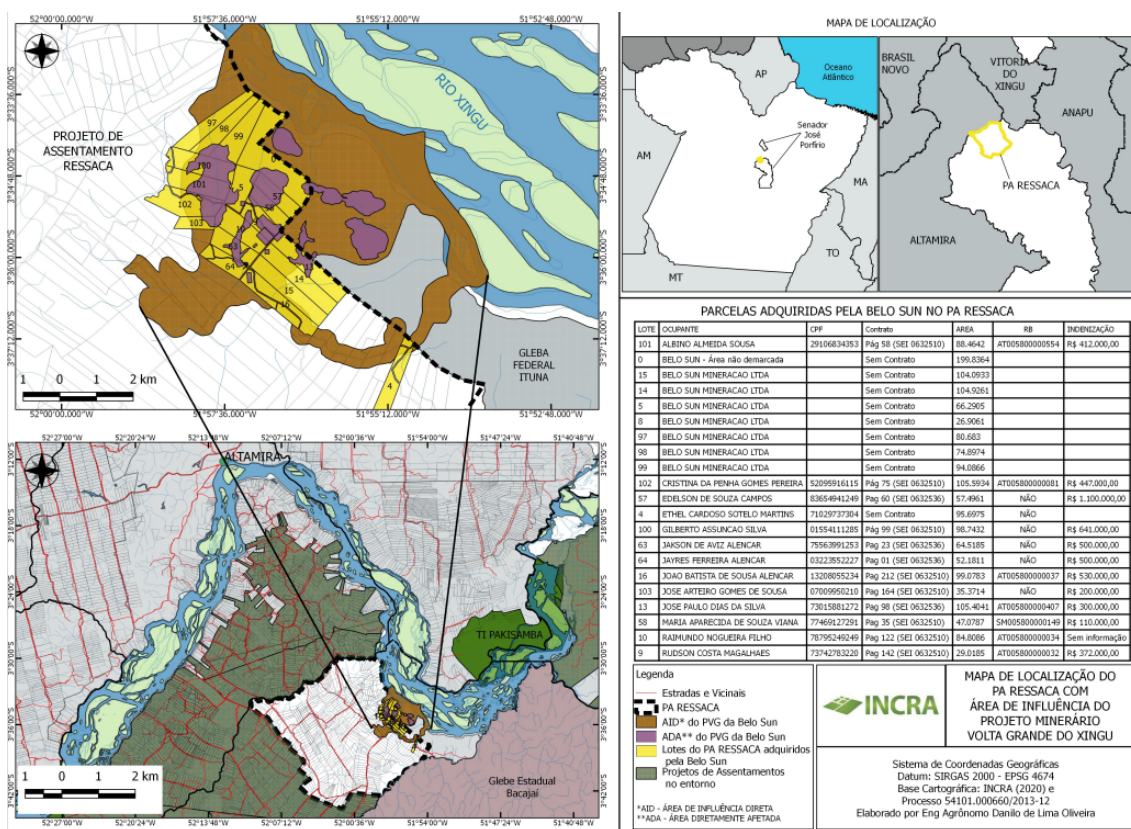


Figura 10. Mapa de localização do PA Ressaca com área de influência do PVG.

¹⁴ Documento SEI 6846555, Processo SEI INCRA 54000.048524/2020-62.

¹⁵ Conforme demonstrado no item IV.3, “a”, os lotes adquiridos ilegalmente no PA Ressaca somam, em verdade, **1.761,15 ha**.

O mapa acima e o relatório no qual ele está inserido revelam outras informações cruciais sobre as dinâmicas de apropriação fundiária no PA Ressaca. Note-se, por exemplo, que a Belo Sun diz ter adquirido 21 lotes que serão diretamente impactados pelo PVG. No entanto, o mapa mostra, na **área marrom**, ao menos 16 (dezesseis) lotes inseridos dentro da área de impacto direto (AID) que não foram adquiridos pela empresa, e que tampouco foram vistoriados pelo INCRA. Conforme veremos a seguir, esses lotes não foram incluídos como objeto do Contrato de Concessão de Uso.

Além disso, o relatório final do GT afirma que a Belo Sun adquiriu **áreas fora da AID indicada no mapa** (área marrom), como, por exemplo, os lotes do Sr. Antonio Menezes de Oliveira (lote 388) e do Sr. Mariano Silva Lima (lote 210), ambos localizados no Travessão do Pirarara, PA Ressaca. Entretanto, tais lotes também não foram alcançados pelo contrato, evidenciando que **a empresa já está se apropriando de uma área ainda maior do que a que lhe foi oficialmente concedida:**

Desses 10 beneficiários apontados na tabela 02, 07 foram localizados no mapa, figura 01, são, portanto, titulares de lotes sobrepostos à área impactada pelo Projeto de Mineração Volta Grande. Já os senhores Eurides Sampaio Furtado e Antônio Menezes de Oliveira, embora sejam beneficiários do PNRA no PA Ressaca, e tenham assinado contrato de cessão do lote com a Belo Sun, não estão vinculados a um dos 21 lotes listados e impactados pela área a ser minerada. Esses dois lotes foram localizados no SIGEF fora da área impactada. Destaca-se a situação do senhor Eurides Sampaio Furtado, que embora esteja na relação de beneficiários do PA Ressaca, seu lote está fora dos limites do projeto de assentamento. Quanto ao terceiro beneficiário não localizado na área sobreposta, o senhor Mariano Silva Lima, esse foi excluído do PNRA em 2018, o que torna desnecessário qualquer diligência.

Figura 11. Trecho extraído do relatório final GT PA Ressaca. [grifo nosso]

Assim, o relatório do GT PA Ressaca aponta para as seguintes conclusões:

1. A área a ser impactada pela empresa Belo Sun dentro do PA Ressaca será de, no mínimo, 2.049,55 hectares;
2. Há indícios de que a área impactada e apropriada pela empresa dentro do PA Ressaca será ainda maior do que esses 2.049,55 hectares, tendo em vista a aquisição de lotes situados fora da região estabelecida como área de impacto direto. Note-se que as informações sobre a área de impacto prestadas pela empresa não foram escrutinadas pelo INCRA, que se limitou a afirmar que *"não foi possível ao GT realizar os trabalhos de identificação para toda a área de influência de mineração"*. Portanto, a AID pode ser ainda maior, hipótese que deverá ser averiguada por estudos e diligências;
3. Há lotes dentro da área diretamente impactada ("mancha" marrom no mapa da figura 11) que não foram adquiridos pela Belo Sun; que não foram vistoriados pelo INCRA; e que, conforme veremos a seguir, não foram objeto do contrato de concessão de uso firmado entre Belo Sun e Incra.

d) *Da redução injustificada de área diretamente impactada pelo empreendimento no contrato de concessão de uso*

Após a publicação do relatório final do GT, a Belo Sun, em comunicação datada de 08/04/2021 (SEI 8601323), informou ao INCRA ter interesse em apenas **2.428 hectares** de terras (abrangendo o PA Ressaca e Gleba Ituna) dos 4.131,58 identificados pelo GT e pela própria empresa no processo de licenciamento. Referido documento **não apresenta qualquer justificativa** para o pleito e tampouco especifica, dos 2.428 hectares, qual seria a área de sobreposição ao PA Ressaca.

Em seguida, afirmou a Diretoria de Desenvolvimento do INCRA que “*essa redução faz sentido uma vez que o GT contabilizou a área marrom no mapa que, como se vê, está sobre o Rio Xingu (setas vermelhas)*” (Despacho SEI 10232533, de 24 de setembro de 2021):

Conforme relatado pelo Grupo de Trabalho (GT) a área total impactada direta e indiretamente, identificada no mapa como AID - Área de influência direta, em marrom, é de 4.131,58 ha, sendo que a área sobreposta ao PA Ressaca corresponde a 2.049,55 ha, cerca de 6,71% do projeto de assentamento. O restante da área, 2.082,03 ha, sobrepõe a Gleba Ituna. No mapa de localização abaixo é possível observar 21 lotes. O mapa apresenta todas as áreas que em alguma medida sofrerão influência do PVG. Fonte: SEI 6561828.

Em que pese o GT indicar a área de 4.131,58 ha, a Empresa Belo Sun informa que tem interesse em apenas 2.428 ha.

Importante salientar que essa redução faz sentido uma vez que o GT contabilizou a área marrom no mapa que, como se vê, estão sobre o Rio Xingu (setas vermelhas) o que não cabe como área a ser cedida pelo Incra.

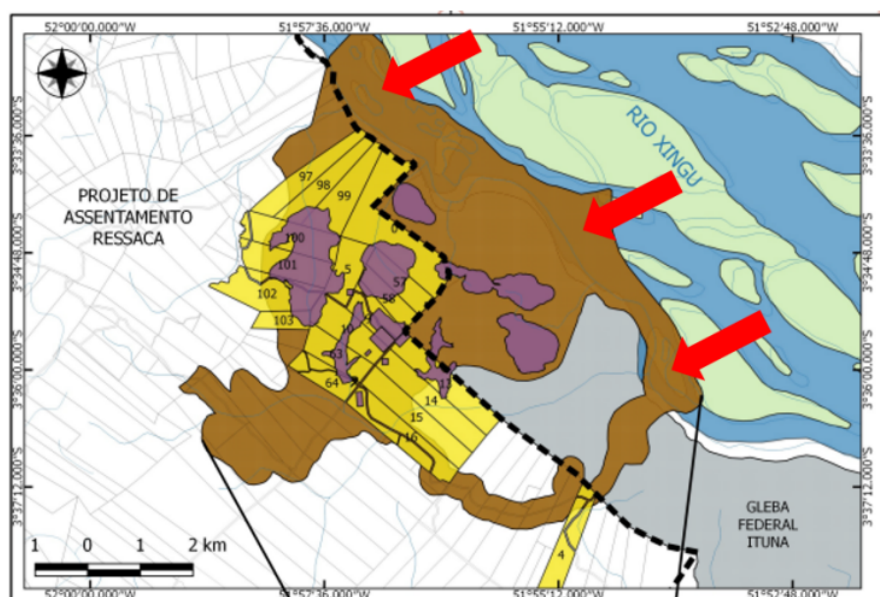


Figura 12. Mapa de localização do PA Ressaca com área de influência do PVG.
Fonte: Despacho SEI 10232533 (DD/INCRA)

Ocorre que, diferentemente do que foi afirmado pela autarquia, **a área marrom identificada como AID não se limita à área “sobre o rio Xingu”**. Há, tanto na Gleba Ituna quanto no PA Ressaca, áreas consideráveis que não integraram o contrato de concessão de uso, embora identificadas como AID.

O suposto (e repentino) “desinteresse” da empresa na totalidade da área diretamente impactada ensejou, conforme já relatado, a celebração do contrato de concessão de uso sobre 2.428,00 hectares, sendo 1.439,00 sobrepostos ao PA Ressaca e 989,00 hectares sobrepostos à Gleba Ituna.

Rememora-se que a redução da área de sobreposição ao PA Ressaca para 1.439 hectares ocorreu sem qualquer justificativa plausível, a despeito de: 1) a própria empresa ter afirmado, em diversas ocasiões ao longo dos anos, que a área sobreposta corresponde a 2.049,55 hectares (“mancha” marrom do mapa) e 2) a empresa ter adquirido ilegalmente 1.761,15 hectares dentro do PA.

Já a redução da área de sobreposição à Gleba Ituna para 989 hectares se deu a despeito de a empresa ter adquirido ilegalmente 1.734,40 hectares dentro da gleba.

No tocante às áreas adquiridas na Gleba Ituna, saltam aos olhos os valores despendidos pela empresa (fig. 3, p. 18), os quais totalizaram, à época das avenças (maio de 2012), R\$ 8.200.000,00. Atualizado pelo índice INPC, tal quantia corresponderia, nos dias atuais, a aproximadamente R\$ 15.000.000,00.

Ou seja: apesar de afirmar que seu interesse na Gleba Ituna alcança apenas 989 hectares (número indicado no Contrato de Concessão de Uso), a empresa **gastou milhões de reais na aquisição de uma área muito maior**, que totaliza 1.734,40 hectares.

A tabela abaixo quantifica a magnitude da redução injustificada de área que consta no contrato, que ao final cortou 40% da AID das tratativas entre INCRA e Belo Sun:

	AID apresentada pela Belo Sun para obtenção da LI (hectares)	AID definida pelo GT do INCRA (hectares)	Área objeto do contrato entre INCRA e Belo Sun (hectares)	Varição em área (hectares)	Varição %
PA Ressaca	2,049.55	2,049.55	1,439.00	-610.55	-29.79%
Gleba Ituna	2,082.03	2,082.03	989	-1,093.03	-52.50%
Total	4,131.58	4,131.58	2,428.00	-1,703.58	-41.23%

Salienta-se que, **caso a área total do contrato ultrapassasse 2.500 hectares, seria necessária prévia aprovação do Congresso Nacional para consolidar a concessão.** É o que dispõem os arts. 49, XVII, e 188, § 1º, da Constituição Federal:

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

[...]

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

Art. 188. A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária.

§ 1º A alienação ou a concessão, a qualquer título, de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares a pessoa física ou jurídica, ainda que por interposta pessoa, dependerá de prévia aprovação do Congresso Nacional.

Percebe-se, assim, que **por uma diferença de apenas 72 hectares**, o Contrato de Concessão de Uso não superou 2.500 hectares e pode ser celebrado sem aprovação prévia do Poder Legislativo.

Recorda-se que, conforme demonstrado no item IV.3, “a”, desta inicial, a totalidade da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun alcança **3.495,55 hectares**, sendo 1.761,15 ha no PA Ressaca e 1.734.40 ha na Gleba Ituna. Trata-se de montante igualmente superior à área objeto do contrato de concessão de uso e que também ultrapassa - e muito - o limite constitucional de 2.500 hectares.

e) *Da extensão dos interesses minerários da Belo Sun na Volta Grande do Xingu*

Depreende-se do mapa abaixo, produzido pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFGPA) em conjunto com a Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), através do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia, que os processos minerários da Belo Sun em curso na Agência Nacional de Mineração (ANM) alcançam uma área ainda maior do PA Ressaca e abrangem, além de Senador José Porfírio, os municípios de Altamira, Anapu, Pacajá e Vitória do Xingu¹⁶:

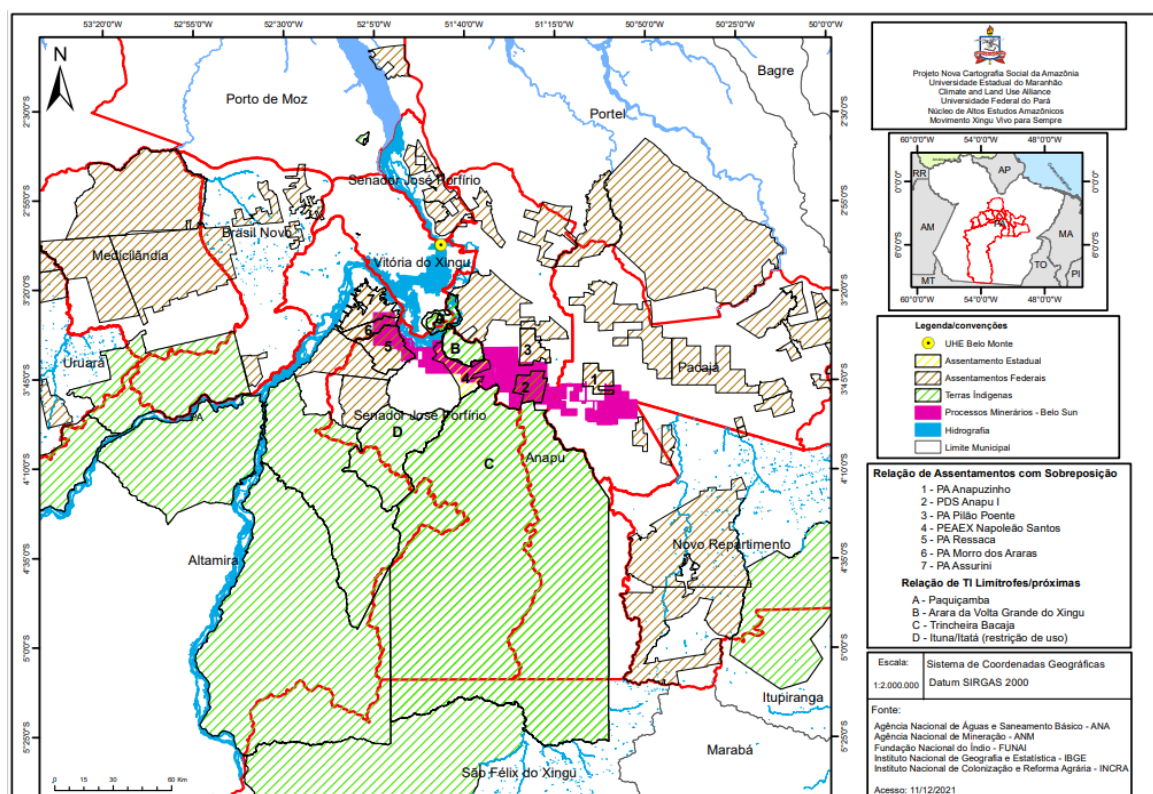


Figura 13. Processos minerários da Belo Sun.
Fonte: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia

¹⁶ Seguem anexos à presente inicial outros três mapas produzidos pelo Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (NAEA/UFGPA e UEMA) que detalham a incidência de processos minerários da Belo Sun no Médio Xingu.

Conforme detalhado no *Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu*, registram-se ao menos **80 (oitenta) títulos minerários da empresa** no *greenstone belt* designado pelo saber geológico como “Cinturão Verde Três Palmeiras”, **totalizando 188.300,00 hectares**. Destes, 11 (onze) processos incidem diretamente sobre as Terras Indígenas Arara da Volta Grande do Xingu e Trincheira Bacajá; outros 38 (trinta e oito) estão espalhados por seis assentamentos federais (Anapuzinho, Anapu I, Pilão Poente, Ressaca, Morro dos Araras e Assurini), ocupando uma área de 48.368,74 hectares; e 10 (dez) processos se sobrepõem ao PROA Bacajá (PEAEX Napoleão Santos), somando 19.431,37 hectares (71,96% do total da área destinada ao assentamento)¹⁷.

O que se percebe de forma clara é que os interesses minerários da Belo Sun atingem uma extensão muito maior do que as áreas objeto do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021. A área concedida pelo INCRA corresponde a apenas 12% dos mais de 188 mil hectares pretendidos pela empresa, sendo apenas a **porta de entrada para um megaempreendimento minerário que pretende se expandir muito mais ao longo dos anos**.

Tais informações podem ser extraídas do próprio sítio eletrônico da empresa canadense Belo Sun Mining Corp., sendo, portanto, amplamente divulgadas para investidores internacionais do empreendimento (original em inglês):

Crescimento potencial minerário de longo prazo

As concessões de exploração da Belo Sun cobrem mais de 160.000 hectares (1.600 km) dentro do *greenstone belt* “Três Palmeiras”, no estado do Pará, no nordeste do Brasil. Mineradores de pequena escala estão ativos desde a década de 1960. Este *greenstone belt* amplamente inexplorado tem um impressionante comprimento de aproximadamente 120 quilômetros, e uma largura que varia de 1 a 8 quilômetros. A projetada concessão de mineração e recursos minerais do Projeto Volta Grande cobre apenas cerca de um quilômetro quadrado do total do *greenstone belt* Três Palmeiras. Até o momento, apenas cerca de 10.000 metros de perfuração exploratória foram fora da área de recursos minerais (em comparação com aproximadamente 200.000 metros dentro dela). Este trabalho de exploração preliminar identificou inúmeras ocorrências de ouro e futuros alvos de crescimento mineral, que eventualmente serão perfurados e explorados sistematicamente.

¹⁸

Tem-se, em resumo, as seguintes conclusões:

1. De acordo com a própria Belo Sun e com o Incra, a AID do Projeto Volta Grande sobreposta ao PA Ressaca alcança 2.049,55 ha (informação contida em ao menos seis documentos produzidos nos últimos anos¹⁹);

¹⁷ SILVA, Elielson Pereira da, op. cit., p. 38.

¹⁸ Tradução livre. Disponível em: <<https://www.belosun.com/our-project/growth-potential>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

¹⁹ Segue a relação dos seis documentos:

1. Relatório de atendimento à condicionante n. 30 da LP n.º 1.312/2014 (2016);
2. Memorando de Entendimentos (2017);
3. Documento SEI 0002713 - Processo INCRA 54000.002023/2017-34 (2017);
4. Documento SEI 4306003 - Processo INCRA 54000.126066/2019-76 (2019);
5. Memorando de Entendimentos (2020);
6. Relatório final do GT PA Ressaca - INCRA (2020).

2. A totalidade da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun alcança 3.495,55 hectares, sendo 1.761,15 ha no PA Ressaca e 1.734,40 ha na Gleba Ituna;
3. O contrato de concessão de uso incidiu sobre apenas 1.439,00 ha do PA Ressaca, número inferior à AID sobreposta ao PA (2.049,55 ha) e à área adquirida ilegalmente pela Belo Sun no PA (1.761,15 ha);
4. Não foi apresentada qualquer justificativa para a redução da área diretamente impactada dentro do PA Ressaca de 2.049,55 ha para 1.439,00 ha;
5. Existem no mínimo 16 lotes dentro da AID do Projeto Volta Grande que não foram adquiridos pela empresa e que foram injustificadamente excluídos do contrato de concessão de uso;
6. Se o contrato incidisse sobre a área de sobreposição ao PA Ressaca informada diversas vezes pela própria Belo Sun (2.049,55 ha), a cessão total aumentaria 610,55 ha (de 2.428,00 ha para 3.038,55 ha), ensejando a necessidade de **prévia autorização do Congresso Nacional** (arts. 49, XVII, e 188, § 1º, CRFB);
7. Se o contrato incidisse sobre a área total adquirida ilegalmente pela Belo Sun (3.495,55 hectares), também haveria necessidade de prévia autorização do Congresso Nacional;
8. A área objeto de processos minerários na ANM (ou seja, a área total de interesse da Belo Sun) é muito maior, totalizando mais de 188 mil hectares, o que **justifica o fato de a empresa já estar se apropriando de uma área maior do que aquela concedida através do contrato celebrado com o INCRA.**

IV.4. Da ausência de supervisão ocupacional

Conforme também indicado pelo GT PA Ressaca, "*não foi possível ao GT realizar os trabalhos de identificação para toda a área de influência da mineração. Assim é necessário realizar trabalhos para caracterizar o tipo de influência que sofrerão as famílias assentadas nos lotes não identificados e estudar as medidas compensatórias, se couber*" (p. 8, grifo nosso).

Consta, ao final do relatório, a seguinte recomendação:

1. **Necessidade de ação local de supervisão ocupacional, com vistorias visando caracterizar toda a área de influência direta do Projeto Volta Grande de Mineração, área marrom da figura 01, apontando os lotes com os respectivos beneficiários**, identificar os beneficiários dos 13 lotes negociados com a Belo Sun e não localizados no mapa, localizar espacialmente a fim de verificar se está na área impactada pelo projeto de mineração o lote do senhor Francisco de Sousa Nunes, apontado como superficiário pela Belo Sun Mineradora Ltda; [grifo nosso]

Ao se manifestar sobre o tema através do Parecer n.º 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, pontuou a Procuradoria Federal Especializada junto ao INCRA, dentre outros pontos, que:

32. Conforme relatório apresentado pelo GT, o Projeto Volta Grande de Mineração impacta direta ou indiretamente vários lotes do PA Ressaca, sendo que 21 desses lotes impactados foram apontados pela SR-30/STM como adquiridos irregularmente pela Belo Sun Mineradora Ltda, e somam 1.715,113 ha de área.
33. Os trabalhos do GT objetivaram a busca, identificação e caracterização da área impactada. Dada as limitações de trabalho, inclusive por causa do contexto de pandemia, focou-se nos 21 lotes indicados como adquiridos irregularmente pela Belo Sun Mineração Ltda. (...)

35. Assim, **segundo o GT, não foi possível um diagnóstico de supervisão ocupacional completo, dando mais segurança na elaboração de um relatório conclusivo sobre as inúmeras situações relatadas.** (...)

36. **Outra pendência levantada pelo GT se refere à identificação de toda a área de influência da mineração na Gleba da Autarquia, seja dentro ou fora do PA Ressaca, de modo a identificar também o tipo de influência que sofrerão as demais famílias assentadas e, assim, apurar corretamente as medidas compensatórias cabíveis.** [grifo nosso]

Ao final, resumiu-se as providências pendentes à resolução do caso, nos seguintes termos:

74. Indica-se a seguir um resumo das providências pendentes à solução do caso, indicadas ao longo do parecer: a) **Pelo Incra: a.1. Conclusão do diagnóstico de supervisão ocupacional; a.2. Diligenciar pela identificação de toda a área de influência da mineração na Gleba Ituna (dentro ou fora do PA Ressaca); a.3. Identificar também o tipo de influência que sofrerão as demais famílias assentadas e, assim, apurar corretamente as medidas compensatórias cabíveis; a.4.** Quando do levantamento dos impactos e danos a serem causados, bem como das medidas em resposta, recomenda-se a elaboração de respostas às questões listadas no parágrafo 46 (...); [grifo nosso]

Em relação ao diagnóstico de supervisão ocupacional, manifestou-se a Coordenação Geral Agrária da Procuradoria Federal que a conclusão do levantamento “*não seria óbice às negociações com a empresa*” (Despacho n.º 00215/2020/CGA/PFE-IN CRA-SEDE/PGF/AGU). É fato, contudo, que existe uma enorme diferença entre *dar continuidade às tratativas* sem o diagnóstico e *assinar o contrato* sem que o documento tenha sido elaborado e disponibilizado, o que efetivamente ocorreu.

Tais questões surgem novamente na NOTA n.º 00110/2021/CGA/PFE-IN CRA-SEDE/PGF/AGU, de 3 de novembro de 2021:

a.1. Concluir o diagnóstico de supervisão ocupacional (este item não é óbice ao avanço das negociações com a empresa)

17. A DD reiterou a informação constante do “Memorando de Entendimentos” [1] assinado pelo Presidente do Incra e a empresa Belo Sun, conforme processo 54101.000361/2016, volume II, página 379 (SEI nº 0632738), no sentido de que “os lotes estão desocupados e que não há mais assentados na área do PA Ressaca sobreposta à área do empreendimento, bem como em lotes limítrofes a esta área”.

18. Da leitura do referido Memorando, a conclusão se baseia em informação coletada a partir de vistoria realizada pelo Incra em 21 de agosto de 2017, há de 4 anos, portanto. E refere a Pandemia de Covid-19 como impeditiva para a realização do levantamento atualizado sobre a área. 19.

Entende-se, entretanto, que **a atual impossibilidade não justifica que se deixe de fazer a conclusão do diagnóstico ocupacional da área. O objetivo de tal ação é municiar o Incra de elementos mais precisos para o estabelecimento das condicionantes à concessão de uso da área**, de modo que a recomendação presente não objetiva a futura análise pela PFE-Incra da peça técnica a ser produzida com a supervisão ocupacional, o escaparia a competência deste órgão, mas tão somente garantir que o Incra esteja negociando adequadamente as condições da concessão de uso.

Destaca-se que, em resposta a ofício expedido pela Defensoria Pública da União requisitando informações em 07/12/2021, limitou-se a autarquia a afirmar que “*quando da ação de supervisão ocupacional ocorrida em 2018, os técnicos do INCRA não identificaram ocupantes nas parcelas sobrepostas à área objeto da anuência emitida*” (ofício n.º

83714/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA, de 14 de dezembro de 2021).

Da análise do despacho abaixo, fica ainda mais nítido que, a despeito da orientação expressa de sua Procuradoria Especializada, o INCRA não concluiu referido diagnóstico nas áreas de interesse da Belo Sun (Despacho SEI n.º 11178500):

Por fim, relevamos que não houve vistorias de supervisão ocupacional para fins de titulação nas áreas de interesse da BELO SUN que se sobrepõe ao PA RESSACA, em virtude de não haver ocupantes/beneficiários explorando os lotes, dado que as parcelas já haviam sido adquiridas pela empresa mineradora, como consta no processo 54000.002023/2017-34.

Figura 13. Trecho extraído do Despacho SEI 11178500. [grifo nosso]

Fonte: Processo INCRA 54000.002023/2017-34.

Observa-se, contudo, que em janeiro de 2022 (após a celebração do contrato de concessão de uso, portanto), a Superintendência Regional do INCRA designou um servidor efetivo para “realizar supervisão ocupacional na área de interesse do Projeto Minerário Volta Grande da Belo Sun Mineradora que sobrepõe ao Projeto de Assentamento Ressaca” (Ordem de Serviço n. 172/2022/SR(30)STA-G/SR(30)STA/INCRA, datada de 27 de janeiro de 2022).

Outrossim, em despacho proferido em 28 de janeiro de 2022, a Superintendência Regional reafirma que as recomendações indicadas no Relatório do Grupo de Trabalho constituído na autarquia não foram cumpridas, bem como que foi constituída ordem de serviço para averiguar as irregularidades apontadas e dar continuidade à supervisão ocupacional:

Em atenção à solicitante constante no Despacho DDC [11466489](#), temos a informar:

1- Não obstante a Superintendência do Incra SR(30) ter tomado ciência da compra irregular de lotes de Reforma Agrária pela Empresa Belo Sun no interior do PA Ressaca, município de Senador José Porfírio, **não houve, à época e momentos posteriores, encaminhamento por parte da Regional SR(30) para prosseguimento das recomendações elencadas no Relatório GT Ressaca ([6913014](#))** concernente aos 21 (vinte e um) lotes apontado como objetos de compra irregular pela Belo Sun Mineradora Ltda.

2 – Considerando a urgência do caso, **constituímos a Ordem de Serviço nº 172/2022 ([11496518](#)) que tem como objetivo averiguar a situação de irregularidade apontada e dar continuidade à supervisão ocupacional do PA Ressaca.** Nesse sentido, contamos com vossa presteza para auxiliar esta Regional na célere liberação de recursos que custeará as ações previstas, constante nos autos processo [54000.007846/2022-13](#).

Figura 14. Extraído do Despacho SEI 11490515.

Fonte: Processo INCRA 54000.085073/2020-44.

Em outras palavras: **somente após as repercussões advindas da celebração do contrato** no mês de dezembro de 2021 (tanto na mídia, quanto através do ajuizamento do interdito proibitório n.º 10037225320214013903 pela Defensoria Pública da União e da requisição de informações através do Ofício n.º 91/2022/GABPRM4-KSHB pelo Ministério

Público Federal), a autarquia determinou a designação de um servidor para realização de supervisão ocupacional atualizada na área do PA Ressaca que se sobrepõe ao PVG.

Relembra-se, contudo, que a área do PA Ressaca que se sobrepõe à área de interesse do PVG **não se limita aos 1.439,00 hectares** que foram cedidos formalmente pela autarquia, alcançando **2.049,55 hectares**. Conseqüentemente, **se a supervisão incidir apenas sobre a área que compôs o contrato de cessão de uso, restará automaticamente incompleta.**

Ainda que assim não fosse, importa ressaltar que **há famílias** vivendo em parte da área do PA Ressaca que foi objeto do contrato de concessão de uso, bem como nos lotes limítrofes, conforme detalhado no tópico a seguir.

IV.5. Das famílias que atualmente vivem em parte dos lotes adquiridos ilegalmente pela Belo Sun: inocorrência da desafetação e aplicação da teoria dos motivos determinantes

Para melhor compreensão das conseqüências advindas das informações que serão apresentadas neste tópico, façamos uma rápida recapitulação cronológica do licenciamento e das justificativas apresentadas pelo INCRA ao longo do processo administrativo n.º 54000.002023/2017-34:

1. A partir da apropriação ilegal de lotes pela Belo Sun, **a área de interesse da empresa foi desocupada;**
2. Tal desocupação ensejou a **desafetação automática da área** (fato administrativo);
3. Como a área foi desocupada, **não há necessidade realização de uma supervisão ocupacional atualizada no local.**

Sem embargo, depreende-se do já mencionado *Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu* (Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia - UFPA/NAEA), que **há famílias vivendo em parte dos lotes adquiridos ilegalmente pela Belo Sun**, os quais integraram o contrato de concessão de uso²⁰. Tais informações foram confirmadas em visita técnica realizada pela Defensoria Pública da União no PA Ressaca no dia 10 de fevereiro de 2022²¹.

a) Lote 529, ocupado por Diego Maciel Nogueira

De acordo com o Sr. Diego, seus pais, Raimundo Nogueira Filho e Maria Maciel Nogueira, celebraram contrato com a Belo Sun no ano de 2015. O intermediador do negócio foi o postposto de alcunha “Toninho”.

²⁰ SILVA, Elielson Pereira da, op. cit., p. 43-47.

²¹ A visita técnica foi uma das diversas atividades *in loco* desempenhadas pelo Comitê Altamira em fevereiro de 2022, tendo sido custeada com recursos da DPU. Participaram da inspeção no PA Ressaca os Defensores Públicos Federais Elisângela Machado Côrtes e Ben-Hur Daniel Cunha.

Ao ser entrevistado pela Defensoria Pública da União, o Sr. Diego informou que seus pais eram analfabetos; que nunca deixou de ocupar o lote negociado; que chegou a celebrar contratos de comodato com a empresa, renovados apenas por dois períodos; e que sua produção é focada no cacau, alcançando 10.500 pés.

Destacou, ainda, que a última visita do INCRA na área se deu em 2016, bem como que procurou a autarquia diversas vezes para regularizar sua situação, sem sucesso.



Figura 15. Moradia de Diego Maciel Nogueira, com as coordenadas geográficas do local.

Figura 16. Casa de farinha onde o ocupante do lote trabalha.



Figura 17. Plantio consorciado de banana, cupuaçu, cana-de-açúcar, mamão papaia, urucum e outras plantas.

Figura 18. Amêndoas de cacau colocadas ao sol para secar.

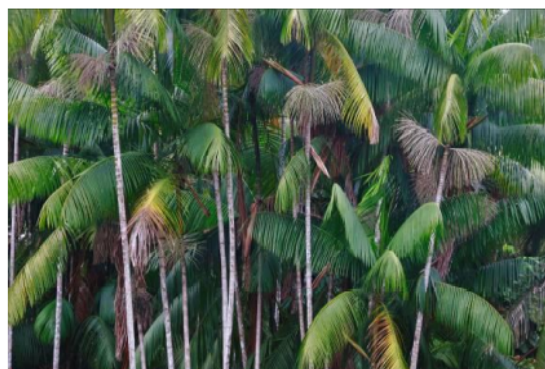


Figura 19. Cultivo de mandioca

Figura 20. Açai em idade produtiva

b) Lote 144, ocupado por Francinete Souza da Silva

A Sra. Francinete informou que seu pai, Manoel Benedito da Silva, vendeu o lote à Belo Sun em 2016. O intermediador do negócio também foi o preposto de alcunha “Toninho”. A área é ocupada por ela ainda hoje, que trabalha com a extração de cacau.



Figuras 21 e 22. Residência da Sra. Francinete Souza da Silva.

c) Lote 210, ocupado por Gleice Lima

Objetivando a criação de uma “vila anfitriã” capaz de receber os grupos sociais atualmente na iminência de serem forçosamente remanejados, a Belo Sun adquiriu 3 (três) lotes de reforma agrária localizados no Ramal do Pirarara, PA Ressaca, somando 140,73 hectares (equivalentes a dois módulos fiscais, considerando o padrão atribuído ao município de Senador José Porfírio). Os lotes comprados foram: 210, 211 e 348.

O lote 210, com área de 44,66 hectares, foi comprado de Mariano Silva Lima e Izabel da Silva Lima, que de assentados/as da reforma agrária passaram a ser comodatários/as da Belo Sun Mineração, após a venda da terra em 26 de setembro de 2016.

Atualmente, o lote 210 é ocupado pela Sra. Gleice Lima, filha do Sr. Mariano Silva Lima. A Sra. Gleice reside na área e trabalha na extração de cacau.



Figura 23. Capela católica situada às proximidades do lote vendido por Mariano Silva Lima, entrada do Travessão do Pirarara.

Figura 24. Entrada do Travessão do Pirarara, onde a Belo Sun comprou lotes com a pretensão de implantar a “vila anfitriã”.

É evidente, portanto, que parte da área cedida à Belo Sun **permanece afetada à reforma agrária**.

Ressalta-se que, por questões de tempo e segurança, **não foi possível inspecionar toda a área adquirida ilegalmente no PA Ressaca**. Sendo assim, é possível que haja mais famílias vivendo nos lotes apropriados pela Belo Sun.

Mais uma vez, o contrato de concessão de uso **não subsiste ao filtro da teoria dos motivos determinantes**, segundo a qual a validade está vinculada à existência e à veracidade dos motivos apontados como fundamentos para a adoção de determinado ato administrativo. Isso porque **o motivo que justificou a sua celebração, qual seja, a desafetação da área a partir da desocupação, é falso**. E assim sendo, impõe-se reconhecer, em controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário, a nulidade do contrato.

Nem se alegue, por outro lado, que as ocupações identificadas são irregulares e não produzem quaisquer efeitos jurídicos. Conforme disposto no art. 65, parágrafo único, inciso II, da Instrução Normativa n.º 99, de 30 de dezembro de 2019, a ocupação que ocorreu até 22/12/2015 e que recai em lote de projeto de assentamento criado até 22 de dezembro de 2014 é passível de regularização. Sendo assim, incumbe ao INCRA identificar corretamente todas as ocupações e lhes dar o tratamento administrativo adequado sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

IV.6. Da ausência de participação social na elaboração do contrato de cessão de uso. Violação aos princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica

As nulidades do contrato de concessão de uso também decorrem das violações aos princípios da publicidade, transparência e segurança jurídica.

De fato, da análise dos processos administrativos em curso no INCRA, observa-se que não houve qualquer participação social da população afetada, seja ao longo do procedimento de desafetação, seja na celebração do contrato de concessão de uso.

Sobre o tema, cumpre resgatar despacho proferido em 16 de outubro de 2019 (SEI 4684478), pela Diretoria de Obtenção de Terras do INCRA:

c) Recomendável, ainda, que a Diretoria de Desenvolvimento promova discussão entre a mineradora, a Unidade Avançada de Altamira e as famílias assentadas do PA Ressaca, no sentido decidir quais medidas compensatórias devem ser implementadas no próprio assentamento, nas esferas sociais, econômicas e ambientais, a serem referendadas em audiência pública.

Todavia, tal recomendação não foi observada. As propostas de medidas compensatórias foram compiladas no relatório final do já mencionado GT PA Ressaca, do qual participaram **somente servidores do INCRA**.

Rememora-se que, em tal documento, o GT pontuou que os trabalhos foram limitados em razão da pandemia de Covid-19, o que "*impossibilitou a realização de visitas a campo a fim de estabelecer diálogo com a comunidade afetada, bem como aprimorar o contato com o município e Secretarias de Estado, assim como com outros órgãos relacionados ao tema*" (p. 1-2, grifo nosso).

Ato contínuo, em um aparente reconhecimento da problemática atinente à falta de participação social, recomendou-se, ao final do relatório, **dar conhecimento do documento e das propostas elaboradas pelo GT às populações locais**, nos seguintes termos:

d) Dar continuidade as demais atividades previstas no Plano de Ação, como apresentar a proposta ao MPF local, estabelecer negociação com a empresa apresentando a proposta de compensações, dar conhecimento a comunidade do relatório e da proposta pensada pelo GT, entre outras ações decorrentes podendo ser capitaneada pela SR-30/STM com apoio do Inkra Sede, principalmente da DD, que pode designar ponto focal para apoiar a superintendência na condução das negociações.

Entretanto, nos atos que seguiram o relatório final do GT, a necessidade de participação social na elaboração do contrato foi abandonada injustificadamente pelo INCRA. Não há qualquer menção ao tema no Parecer n. 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU; na Nota Técnica n. 00110/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU ou na Nota Técnica n. 00135/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU, os quais subsidiaram a elaboração do contrato.

O total desrespeito ao direito da comunidade de ser consultada é evidenciado, ainda, na cláusula 4.1.5 do contrato, segundo a qual é obrigação da concessionária "*comunicar o início das atividades aos beneficiários do projeto de assentamento, no prazo de 30 (trinta) dias*". Ou seja, as informações deverão ser meramente repassadas depois que todas as decisões já foram tomadas, desconsiderando por completo os projetos de vida, interesses e necessidades das famílias impactadas.

Outrossim, chama atenção o fato de que a própria empresa de consultoria contratada pela mineradora (*Integratio Mediação Social e Sustentabilidade Ltda.*) enfatizou reiteradamente a necessidade de escuta das comunidades afetadas por meio de **consulta**

prévia, livre e informada, consoante o disposto na Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho²².

À vista disso, **o procedimento de desinfetação e o contrato de concessão de uso violaram os princípios da publicidade e transparência**, ensejando nulidade de pleno direito. É dizer: a população interessada não foi adequadamente informada das decisões administrativas e sequer pode participar da construção das medidas compensatórias.

Na lição de Fabrício Motta, o princípio da publicidade administrativa caracteriza-se como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um substrato positivo — o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da administração — e outro negativo — salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo. Este direito fundamental desdobra-se, segundo Canotilho, em quatro vertentes:

- a) direito de conhecer todos os expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação;
- b) garantia frente ao processo de produção de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;
- c) direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;
- d) direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade, e controle das ações administrativas²³.

Motta também ressalta que o princípio da publicidade não se confunde com a regra que impõe a publicidade oficial. Sendo assim, a publicidade na imprensa oficial é requisito de eficácia dos atos da administração pública, mas não cumpre as demais exigências jurídicas do princípio da publicidade. Isso porque a publicidade oficial, por si só, não é capaz de garantir a difusão e o conhecimento da informação.

Dessa forma, **o princípio da publicidade guarda correlação com a transparência**: exige não somente quantidade (assim entendida a divulgação no maior número possível de meios disponíveis), mas qualidade de informação, que deve ser repassada com **clareza e objetividade para que se possa reforçar o controle e a participação democrática da administração**. Sob essa ótica, pode-se falar em transparência como substrato material do princípio da publicidade²⁴.

A absoluta falta de transparência, publicidade e participação social no Contrato de Concessão de Uso aparenta ter sido reconhecida pelo próprio INCRA na Resolução n.º 1.030, de 16 de dezembro de 2021. Em tal instrumento, o Conselho Diretor da autarquia referenda a celebração do contrato e apresenta as seguintes determinações:

²² Programa de Realocação, Negociação e Inclusão Social, p. 197 a 200.

²³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

²⁴ MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares. Revista Consultor Jurídico. Brasília, 1 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

Art. 2º. Determinar à Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento que promova reunião com as famílias do Projeto de Assentamento Ressaca, beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária, a ser realizada conjuntamente com a empresa Belo Sun Mineração Ltda., devendo o Ministério Público Federal ser convidado a participar.

Art. 3º. Determinar que o início das atividades previstas e autorizadas à concessionária por meio do Contrato Incra n.º 1224/2021 somente ocorra após a reunião de que trata o artigo 2º, ficando sujeito ainda, no caso de existirem, ao atendimento das condicionantes nela acordadas.

Chama a atenção o fato de tais prescrições virem à tona somente após a repercussão negativa da celebração do contrato na mídia²⁵. De toda sorte, é certo que eventual “reunião” convocada às pressas **não terá o condão de convalidar ou retificar as irregularidades ora identificadas.**

Por certo, no sistema legal brasileiro, **o ato nulo não se corrige e não produz efeitos.** Na lição de Pontes de Miranda, “*O nulo é irretificável, como é o inexistente; ratificação do nulo seria contradictio in terminis. [...] O nulo por ilícito não pode convaler. [...] Não há conversão quando a nulidade é por ilicitude. Porque converter seria, aí, fraudar a lei*”²⁶.

Acresce que a participação social deve ocorrer desde as primeiras etapas de planejamento da proposta, e não unicamente quando surja a necessidade de aprovação da comunidade, permitindo, assim, que os grupos **participem e efetivamente influenciem a tomada de decisão.**

Nesse ponto, é válido destacar que a Constituição Federal emana fortes princípios democráticos e se fundamenta no exercício da cidadania, que não se resume, em absoluto, ao campo eleitoral. Vale dizer, a Constituição não trata cidadãos e eleitores como sinônimos.

O princípio democrático, além da importância inegável nas capacidades eleitorais ativa e passiva, alcança a transparência, controle, participação e influência nas decisões tomadas e que materializam a voz estatal. Em verdade, esse princípio deve ser compreendido em sua tríplice vertente, alcançando as facetas de transparência, participação e deliberação.

Sobre o tema, afirmou o Min. Luís Roberto Barroso:

²⁵ **Amazônia: Incra reduzirá assentamento em favor da mineradora.** [s.d.]. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2021/12/08/incra-reduzira-assentamento-em-favor-de-mineradora-na-amazonia.htm>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

BORGES, André. O MP junto ao TCU quer investigar parceria entre Incra e Belo Sun para explorar ouro em assentamento. 2021a. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,mp-junto-ao-tcu-quer-investigar-parceria-entre-incra-e-belo-sun-para-explorar-ouro-em-assentamento,70003922840>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Ministério Público recomenda suspensão temporária de acordo entre Incra e Belo Sun.** 2021b. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-publico-suspensao-acordo-incra-belo-sun,70003921930>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

_____. **Incra vai reduzir assentamento no PA para favorecer mineração de ouro em troca de fazenda em MT.** 2021d. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,incra-reduz-assentamento-no-para-mineracao-ouro,70003919108>>. Acesso em: 15 abr. 2022.

²⁶ MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado. Parte Especial. Tomo IV. Atualizado por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr, São Paulo, ed. RT, 2013, p. 107-110.

A democracia representativa tem como seu elemento central o voto, e seus protagonistas são o Congresso e o chefe do Poder Executivo, porque são eleitos. A democracia constitucional tem como seu elemento central a proteção dos direitos fundamentais, e seu protagonista, dentro da estrutura de poderes, é o Supremo Tribunal Federal, que tem esta missão precípua: proteger direitos fundamentais. E a democracia deliberativa tem como seu elemento central o oferecimento de razões do debate público de qualidade, e, aí, **o protagonista é a sociedade civil, que tem direito de entender e debater as decisões públicas tomadas.** (voto proferido na ADI nº 6121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, DJe de 28/11/2019) [grifo nosso]

No mesmo julgamento, o Min. Marco Aurélio pontuou, em voto condutor:

A efetiva deliberação pública racionaliza e legitima as decisões tomadas no âmbito da gestão política da coisa pública. Para tanto, **surge imprescindível a criação de condições a franquearem, no debate público, idêntica oportunidade a todos os cidadãos para influenciar e persuadir em contexto discursivo aberto, livre e igualitário.** A conclusão é linear: a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a ótica tanto representativa quanto deliberativa. (voto proferido na ADI nº 6121 MC, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2019, DJe de 28/11/2019) [grifo nosso]

São muitas as hipóteses constitucionais de previsão de participação direta da sociedade na tomada de decisões e controle da coisa pública, a revelar significativa preocupação do Constituinte com a temática, a exemplo do que acontece com a participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos (art. 10); representação dos empregados nas discussões com os empregadores (art. 11); controle dos municípios sobre as contas dos municípios (art. 31); participação do usuário na administração pública (art. 37, § 3º); controle social sobre irregularidades econômico-financeiras (art. 74, § 2º); da saúde (art. 198, III); da seguridade social (art. 194, VIII), da política agrícola (art. 187); da assistência social (art. 204, II); da gestão democrática da educação (art. 206, VI), da proteção do patrimônio cultural (art. 216, § 1º), dentre outras.

Além disso, a oportunidade de efetiva participação social no processo deliberativo também é fortemente preconizada em normas internacionais de direitos humanos. Por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, indicam, de forma expressa, que deve ser assegurado a todo cidadão a participação na direção dos assuntos públicos.

Em sentido semelhante, o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92): declara:

A melhor maneira de tratar questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades, **bem como a oportunidade de participar de processos de tomada de decisões.** Os estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando a informação à disposição de todos. Deve ser propiciado acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos. [grifo nosso]

Verifica-se, portanto, que há impressionante imensidão de prescrições que sustentam a desconformidade normativa do modelo de atuação administrativa que culminou na celebração do contrato de concessão de uso de maneira completamente **centralizada e arbitrária**.

Cumprido ressaltar, em arremate, que as situações narradas também evidenciam a violação ao **princípio da segurança jurídica**.

Como é de conhecimento geral, referido princípio é norma fundamental no ordenamento brasileiro, sendo considerado uma das pedras basilares do Estado de Direito ao lado do princípio da legalidade. Sua aplicação guarda especial relevância no tocante à estabilidade das relações jurídicas, aliada à previsibilidade e à confiança depositada pelos administrados em relação à atuação do Poder Público.

A observância ao princípio da segurança jurídica revela, portanto, a necessidade de se **evitar situações que surpreendam os/as administrados/as e que desestabilizam de modo traumático e desproporcional as situações em curso**. Sendo assim, é inequívoco que a tomada de decisões sem a devida participação e comunicação daqueles/as que serão diretamente impactados/as, como ocorreu na espécie, é situação ensejadora de grave insegurança jurídica, justificando a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

IV.7. Da inadequação das medidas compensatórias do contrato de concessão de uso

Como resultado da absoluta falta de participação social, publicidade e transparência na celebração do contrato de concessão de uso, foram estipuladas medidas compensatórias de maneira arbitrária e que não refletem melhorias concretas à população do PA Ressaca.

Não se pretende, aqui, questionar a discricionariedade da autarquia em definir quais são as cláusulas dos contratos celebrados a partir das particularidades de cada caso. É fato, contudo, que tais deliberações devem se pautar pela estrita legalidade e pela motivação das escolhas, sob pena de não restar configurado o atendimento ao interesse público.

Acresce que boa parte das medidas estipuladas no contrato ensejou perdas expressivas em relação às propostas sugeridas pelo GT sem que tenha sido apresentada qualquer justificativa para tais supressões. Tal constatação revela, mais uma vez, a fragilidade das decisões administrativas que culminaram no acordo e a absoluta leniência do INCRA com a empresa que comprou terras públicas ilegalmente.

A seguir, analisaremos cada uma das obrigações assumidas pela Belo Sun em contraposição às propostas compensatórias inicialmente apresentadas pelo INCRA.

a) *Quanto à regularização de Projetos de Assentamento e apoio às famílias no desenvolvimento econômico, social e ambiental*

As três primeiras obrigações assumidas pela Belo Sun no contrato de concessão de uso dizem respeito à “*regularização de Projetos de Assentamento e apoio às famílias no desenvolvimento econômico, social e ambiental*”.

PROPOSTAS APRESENTADAS PELO GT	MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DO CONTRATO
1.1. Demarcação e Georreferenciamento de cerca de 7 mil quilômetros nos PAs Asurini, Morro dos Araras, Itapuama, Itata, Lajes e Ressaca. Impacta em aproximadamente de 3 mil beneficiários;	a.1) Georreferenciar e demarcar 3 (três) mil quilômetros de extensão em Projetos de Assentamentos dentro da Gleba Ituna e/ou em Glebas Públicas Federais contíguas, mediante a contratação de empresas devidamente credenciadas pelo CREA - Pará, conforme planejamento e cronograma adequados ao orçamento anual da empresa. Prazo máximo: 60 (sessenta) meses
1.2. Atualização cadastral e regularização de cerca de 3 mil beneficiários e ocupantes visando a expedição de contratos de concessão de uso e títulos de domínio as famílias;	a.2) Apoiar na atualização cadastral dos beneficiários dos Projetos de Assentamento Ressaca, Itapuama, Morro das Araras, e Itatá para a regularização fundiária e titulação das áreas, mediante a contratação de empresas devidamente credenciadas pelo CREA - Pará, conforme planejamento e cronograma adequados ao orçamento anual da empresa. Prazo máximo: 60 (sessenta) meses.
1.3. Prestação de serviços de digitalização de 120 mil processos administrativos e inserção em sistemas institucionais;	Não há cláusula correspondente
3.1. Contratação do serviço de assistência técnica, social e ambiental (com elaboração de PRA, CAR, etc), com equipes multidisciplinares, por um período de 5 anos, para os beneficiários de reforma agrária na região do Asurini;	a.3) Apoiar os beneficiários dos Projetos de Assentamento Ressaca, Itapuama, Morro das Araras e Itatá na viabilização dos documentos necessários ao processo de regularização fundiária, mediante a contratação de equipes multidisciplinares para assistência técnica, social e ambiental devidamente credenciadas pelo CREA – Pará e conforme planejamento e cronograma adequados ao orçamento anual da empresa. Prazo máximo: 60 (sessenta) meses

Salta aos olhos a falta de detalhes acerca da execução de tais cláusulas, bem como o generoso prazo concedido (sessenta meses) para que o cumprimento ocorra “*conforme planejamento e cronograma adequados ao orçamento anual da empresa*”. Ou seja, caberá à empresa responsável pelo empreendimento bilionário definir como e quando irá efetivar o acordado, podendo até mesmo alegar insuficiência de orçamento para atrasar o adimplemento.

Observa-se, ainda, que a proposta original do GT incluía a “*demarcação e Georreferenciamento de cerca de 7 mil quilômetros nos PAs Asurini, Morro dos Araras, Itapuama, Itata, Lajes e Ressaca*”, tendo sido **reduzida para 3 mil quilômetros** no contrato sem qualquer justificativa. O contrato também deixou de incluir a assistência técnica social e

ambiental para desenvolvimento do assentamento, referindo-se apenas à regularização fundiária.

Outrossim, inexistente, no contrato, cláusula correspondente à proposta “prestação de serviços de digitalização de 120 mil processos administrativos e inserção em sistemas institucionais”.

b) Quanto à infraestrutura nos Projetos de Assentamento

No tocante às medidas direcionadas à infraestrutura nos Projetos de Assentamento, identificaram-se as seguintes diferenças entre as propostas apresentadas pelo GT e as medidas que integram o contrato:

PROPOSTAS APRESENTADAS PELO GT	MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DO CONTRATO
2.1. Reforma e manutenção de aproximadamente 400 quilômetros de estradas vicinais durante o período de vigência da lavra;	b.1) Nos termos da condicionante nº. 39 da Licença de Instalação (“LI”), estabelecer parceria com os órgãos públicos competentes para a manutenção de condições de trafegabilidade da Estrada Transassurini e as estradas vicinais – incluindo pontes e pontilhões – que dão acesso às comunidades dos Projetos de Assentamento Ressaca, Morro das Araras, e Itatá, dentro dos limites do município de Senador José Porfírio e de acordo com um orçamento anual equilibrado e ajustado aos objetivos em questão. Prazo: durante toda vigência do contrato.
2.2. Construção de duas pontes (no rio Ituna) e pontilhões (em torno de 1.300 metros), de concreto, considerando sua durabilidade e o tempo de vigência da lavra;	Não há cláusula correspondente
2.3. Diagnóstico do acesso e potabilidade da água, com fornecimento de meios que garantam fornecimento de água de consumo humano nos PAs Ressaca, Itapuama e Morro dos Araras;	b.2) Nos termos da condicionante nº. 40 da Licença de Instalação (“LI”), estabelecer parceria com a prefeitura de Senador José Porfírio e apresentar proposta de contribuição para melhorias da rede de distribuição de água nos Projetos de Assentamentos Ressaca, Itapuama, Morro dos Araras e Itatá, de acordo com um orçamento anual equilibrado e ajustado aos objetivos em questão. Prazo: durante toda vigência do contrato.

Mais uma vez, concedeu-se generoso prazo (sessenta meses) para que o cumprimento ocorra “conforme planejamento e cronograma adequados ao orçamento anual da empresa”. Ou seja, caberá à empresa responsável pelo empreendimento bilionário definir como e quando irá efetivar o acordado, podendo até mesmo alegar insuficiência de orçamento para atrasar o adimplemento.

Identifica-se, ainda, a ocorrência de uma transferência de responsabilidades da empresa para o município no tocante à reforma e manutenção das estradas e fornecimento de água: enquanto para o GT tais medidas deveriam ser executadas pela própria empresa, o contrato estipulou que deverá ser estabelecida parceria com a prefeitura de Senador José Porfírio mediante a apresentação de “proposta de contribuição para melhorias”.

Em acréscimo, inexistente, no contrato, cláusula correspondente à proposta “*construção de duas pontes (no rio Ituna) e pontilhões (em torno de 1.300 metros), de concreto, considerando sua durabilidade e o tempo de vigência da lavra*”.

c) *Quanto ao apoio ao INCRA no acompanhamento, viabilização e fiscalização das ações do contrato*

Também nesse ponto, verifica-se que as medidas que integraram o contrato representaram decréscimos em relação às propostas do GT:

PROPOSTAS APRESENTADAS PELO GT	MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DO CONTRATO
4.1. Disponibilização de equipamentos (topografia e informática) e viaturas (locadas) garantindo ao Incra a recepção, apoio a atividades e fiscalização e viabilização das ações pactuadas;	c.1) Adquirir e fornecer ao CONCEDENTE, mediante prévia especificação e aprovação da Autarquia, os equipamentos de topografia, informática e veículos a seguir relacionados: - 4 (quatro) GPS RTK; - 10 (dez) notebooks; - 10 (dez) tablets; - 4 (quatro) scanners; - 2 (duas) caminhonetes com tração 4x4, cabine dupla; Prazo inicial máximo: 180 (cento e oitenta) dias.
4.2. Disponibilização de estrutura, preferencialmente prédio próprio, permitindo ao Incra local funcionamento em local adequado ao acompanhamento e apoio a implementação das ações pactuadas;	Não há cláusula correspondente
4.3. Reforma do prédio do Incra em Santarém com instalação de arquivo deslizante para armazenar milhares de processos administrativos em local adequado;	Não há cláusula correspondente

De fato, inexistente, no contrato, cláusula correspondente às propostas “*disponibilização de estrutura, preferencialmente prédio próprio, permitindo ao Incra local funcionamento em local adequado ao acompanhamento e apoio a implementação das ações pactuadas*” e “*reforma do prédio do Incra em Santarém com instalação de arquivo deslizante para armazenar milhares de processos administrativos em local adequado*”.

Por outro lado, não se sabe quais foram os critérios técnicos utilizados na estipulação da cláusula “c.1”. Não há, por exemplo, informação técnica que justifique o quantitativo indicado ou a especificação de cada item. Tampouco se verificou, no processo administrativo n.º 54000.002023/2017-34, definição acerca da destinação final dos utensílios: não se sabe se será a Unidade Avançada do Incra em Altamira; a Superintendência Regional do Incra em Santarém (SR-30); ou a sede do Incra em Brasília.

d) *Quanto à compensação pela inviabilização do Programa de Reforma Agrária nos 21 lotes do PA Ressaca impactados diretamente*

PROPOSTAS APRESENTADAS PELO GT	MEDIDAS COMPENSATÓRIAS DO CONTRATO
5. Doação de área para colocar as 85 famílias desintrusadas da TI Arara da Volta Grande do Xingu.	d.1) Transferir ao CONCEDENTE a propriedade do imóvel rural denominado Fazenda Ricaville (código Sigef 9e776535-19d5-46b3-9269-9ee83bcac787), no Estado do Mato Grosso/MT, livre e desembaraçada de todos e quaisquer ônus ou gravames.

Causa espanto que a transferência de um imóvel localizado no **estado do Mato Grosso** seja considerada “*compensação pela inviabilização do Programa de Reforma Agrária nos 21 lotes do PA Ressaca impactados diretamente*”. Evidentemente, inexistente qualquer compensação dirigida aos beneficiários da reforma agrária no PA Ressaca a partir de tal medida.

Destaca-se que o relatório final elaborado pelo GT sugeriu, como medida compensatória, que a Belo Sun doasse “*área para colocar as 85 famílias desintrusadas da TI Arara da Volta Grande do Xingu*”. Contudo, tal ponto veio a ser contestado justamente por não estar claro em que medida a proposta contribuiria com a redução dos danos causados à área pública atingida pelo Projeto Volta Grande (Parecer 43/2020, § 52). Eventualmente, informou-se que a Diretoria de Desenvolvimento da autarquia não acatou a sugestão “*considerando o aceite da Fazenda Ricaville*” (NT 110/2021, § 43).

Ora, se o próprio INCRA definiu que a doação de uma área para colocar as 85 famílias desintrusadas da TI Arara da Volta Grande do Xingu não ensejaria redução de danos à área atingida pelo PVG, o que justifica o repasse da Fazenda Ricaville, situada a mais de 1.500 quilômetros de distância do PA Ressaca, ser considerado medida compensatória?

Ao ser questionada sobre o tema pelo jornal Estadão, assim se manifestou a autarquia:

O Incra declarou que o fato de ter aceitado uma fazenda em Mato Grosso como moeda de troca para reduzir e abrir espaço para a mineração de ouro em um assentamento no Pará se deve ao fato de não ter encontrado terra legalizada que pudesse ser adquirida para os assentados nas proximidades da região onde vivem²⁷.

Cumprido destacar, contudo, que as áreas oferecidas pela Belo Sun ao INCRA em sede administrativa (lotes 66 e 67 da Gleba Bacajá e lote 103 da Gleba Belo Monte, todos em Anapu/PA) não foram aceitas por constituírem terras públicas federais em processo de judicialização para reversão ao patrimônio da União, face ao descumprimento de cláusulas resolutivas contidas nos Contratos de Alienação de Terras Públicas. Sobre o tema, são esclarecedores os apontamentos constantes no *Dossiê Mineração e Apropriação de Terras da Reforma Agrária no PA Ressaca, Volta Grande do Xingu*:

Anteriormente à celebração do acordo e em consonância com o Protocolo de Intenções, a empresa havia remetido um documento em que apresentara a proposta de aquisição de três fazendas para compensar o órgão fundiário pela “desafetação” do PA Ressaca, condicionado a anuência prévia do órgão fundiário. Tratava-se dos lotes 66 e 67 da Gleba Bacajá, em Anapu, e do Lote 103 da Gleba Belo Monte, também situado naquele município. As terras estão

²⁷ BORGES, André. Incra vai reduzir assentamento no PA para favorecer mineração de ouro em troca de fazenda no MT. O Estado de São Paulo. Brasília, DF, 7 dez. 2021. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,incra-reduz-assentamento-no-para-mineracao-ouro,70003919108>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

situadas no epicentro dos conflitos agrários que têm culminado em graves antagonismos sociais e assassinatos ocorridos desde a morte da Irmã Dorothy Stang. Em resposta, a Presidência do INCRA manifestou concordância com a aquisição do Lote 103, em outubro de 2017. Porém, somente em 25 de maio de 2018 é que a Chefia de Gabinete solicitou informações à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, acerca da regularidade dos lotes apresentados pela Belo Sun.

A resposta da SEAF foi enviada por meio de despacho emitido em 01 de junho de 2018, na qual se informa que o Lote 103 foi cancelado, por não ter cumprido o anteprojeto agropecuário estipulado no contrato. Em relação ao Lote 66, mesmo o processo estando em análise naquela unidade, havia “fortes indícios” indicativos da necessidade de cancelamento do Contrato de Alienação de Terras Públicas (CATP), pelas mesmas motivações atribuídas ao lote anteriormente reportado. Diante dos fatos, o Presidente do INCRA reviu seu ato e comunicou a Belo Sun o desinteresse na aceitação das áreas ofertadas²⁸.

Em outras palavras: a Belo Sun ofereceu ao INCRA terras no Médio Xingu que já são propriedade da União e se encontram griladas. E, após se negar a receber tais lotes, **o INCRA admitiu, a portas fechadas, a aquisição de uma terra em outro estado da federação como compensação para a desafetação do PA Ressaca**, acelerando, assim, a celebração do contrato de concessão de uso.

IV.8. Impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra prevista no art. 176, § 2º, da Constituição Federal

Dentre as obrigações estabelecidas no contrato de concessão de uso à empresa ré, identifica-se, no item 4.1.2, a determinação de “*pagar participação nos resultados ou rendas provenientes da atividade do empreendimento ao Incra na forma determinada em lei*”. Trata-se, contudo, de **cláusula nula de pleno direito**, conforme explanado a seguir.

Sabe-se que, por força do art. 176, § 2º, da Constituição Federal, “*é assegurada participação do proprietário do solo nos resultados da lavra, na forma e no valor que dispuser a lei*”.

Ocorre que tal compensação é dirigida ao proprietário do solo particular, e não às pessoas jurídicas de direito público. Isso porque a participação devida ao Estado (União, Estados, Municípios, Distrito Federal e órgãos da administração direta da União) restringe-se à hipótese prevista no artigo 20, § 1º da Constituição Federal, *in verbis*:

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Tal entendimento foi consolidado pela Procuradoria Federal Especializada do então Departamento Nacional de Produção Mineral (atual Agência Nacional de Mineração - ANM) no Parecer n.º 461/2010/HP/PROGE/DNPM, o qual foi **aprovado com força normativa** no âmbito da autarquia.

²⁸ SILVA, Elielson Pereira da. Dossiê mineração e apropriação de terras da reforma agrária no PA Ressaca, Volta Grande do Xingu. São Luís, 2021, p. 14.

De acordo com o documento, inexistente, na legislação de regência, qualquer indicativo de intenção de atribuir aos entes estatais, incluídas as autarquias e fundações públicas, a possibilidade de auferir uma segunda participação além daquela definida no art. 20, § 1º da Constituição Federal, mesmo quando a extração ocorrer em terras de seu domínio.

O Parecer informa, ainda, que o direito de participação nos resultados da lavra foi instituído pela Lei Maior de 1967 e repisado na Constituição de 1988, tendo por objetivo compensar a perda do direito do de preferência do particular que, na vigência da ordem constitucional anterior, detinha a primazia em relação a outros possíveis interessados em explorar os recursos minerais. Nesse sentido:

24. Parece, pois, razoável entender que **o § 2º do artigo 176**, da atual Constituição, reafirmou a continuidade do instituto da participação do proprietário do solo no resultado da lavra e, dessa forma, tem também em mira o titular do domínio de terras particulares nas quais se dê a extração mineral, não incidindo sobre aquelas situações em que a lavra se desenvolve em terras públicas. Em outras palavras, **não regula o pagamento de valores devidos ao Poder Público em decorrência do exercício de atividades de aproveitamento mineral, mas se refere aos casos em que a exploração se dá em solo particular.** [grifo nosso]

Ressalta-se que o Parecer n.º 461/2010/HP/PROGE/DNPM encontra-se em vigência até os dias atuais, podendo ser consultado na aba “*atos normativos vigentes – lista geral dos atos normativos*” do sítio eletrônico da ANM²⁹.

Sem embargo, não se identificou qualquer manifestação da Procuradoria Federal Especializada do INCRA quanto à validade da cláusula que estabeleceu o pagamento de participação nos resultados da lavra à autarquia, **tendo o contrato sido celebrado à revelia do entendimento em vigor sobre o tema.**

Ademais, o Estado não pode ser beneficiário da renda do resultado da lavra quando as terras públicas constituírem direitos originários dos povos indígenas; posse das comunidades remanescentes de quilombo e de comunidades tradicionais; bem como de trabalhadores rurais com ocupação ou posse reconhecida pelo Estado, como no caso de projetos de assentamentos da reforma agrária. Nessas hipóteses, **os/as beneficiários/as da referida renda deverão ser tais sujeitos possuidores das terras**³⁰.

Um precedente nacional importante para a análise do pagamento da renda decorrente do resultado da lavra ao possuidor de terras públicas é o caso da comunidade tradicional estabelecida no Projeto de Assentamento Agroextrativista Juruti Velho, no Município de Juruti, no Pará. Na disputa entre as comunidades e a empresa mineradora Alcoa World Alumina do Brasil em torno da implantação de empreendimento para extração de bauxita, teve-se como resultado o estabelecimento de ato formal de reconhecimento da posse às

²⁹BRASIL. Atos gerais da Agência Nacional de Mineração. Parecer 416/2010. Disponível em: <https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTextoAto&link=S&tipo=PAR&numeroAto=00000461&seqAto=000&valorAno=2010&orgao=DNPM/PGF/AGU&cod_modulo=414&cod_menu=7901>. Acesso em: 7 mar. 2022.

³⁰ No PL n. 37/2011, a renda ao possuidor e ao poder público restou prevista expressamente. Art. 75: “É devido ao proprietário ou possuidor do solo, público ou privado, nos termos do art. 176, §2º, da Constituição Federal e a partir da publicação desta Lei, o pagamento, pelos titulares de direitos minerários, de valor correspondente a vinte por cento do montante devido a título de CFEM”.

comunidades tradicionais, por meio da concessão de direito real de uso na qualidade de superficiários. Não se trata de título de domínio, e sim de documento que confere a posse da terra, **viabilizando que os seus beneficiários possam ter reconhecido o direito à renda sobre o resultado da lavra** (ARAÚJO, 2010; TRECCANI, 2014).

Portanto, as populações tradicionais podem ser beneficiárias da renda do resultado da lavra quando a atividade minerária alcançar a propriedade coletiva, na hipótese de o domínio da terra pertencer ao Estado e a posse aos membros da comunidade (BARRETO, 2010, p. 91).

IV.9. Do descumprimento da função institucional do INCRA

Informa o Parecer n.º 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU a existência de uma sobreposição de interesses públicos diversos sobre o PA Ressaca, quais sejam: a política de reforma agrária, desenvolvida no interesse social (arts. 184 a 189 da Constituição Federal) e a exploração dos recursos minerais, efetuada no interesse nacional (art. 176 da Constituição Federal).

No mesmo documento, afirma a PFE-INCRA não ser possível compatibilizar a atividade de lavra com o desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária na área de interesse da Belo Sun, fazendo-se necessária a afetação apenas à exploração minerária.

Conseqüentemente, o **INCRA defendeu, de maneira irrestrita, o interesse minerário em detrimento do direito à reforma agrária**, descumprindo sua missão institucional de “*implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável*”³¹, conforme detalhado a seguir.

a) Dos direitos fundamentais de acesso à terra, à propriedade, à moradia, à alimentação adequada e à segurança. Do dever constitucional do Poder Público de promover a reforma agrária e a paz no meio rural

O art. 5º, XXII e XXIII, da Constituição Federal, assegura a todos o direito de propriedade, e determina que a mesma deverá atender à sua função social que, segundo o art. 186, significa o “*aproveitamento racional e adequado, utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores*”.

Assim, a Carta Magna impõe ao direito de propriedade limitações e condições relacionadas à proteção do meio ambiente, à vedação da exploração predatória da terra, à proteção do trabalhador rural e sua família e à proteção e promoção da propriedade familiar,

³¹BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento. Acesso à informação. O INCRA. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-incra>>. Acesso em: 7 mar. 2022.

considerando que esta é apontada como uma das alternativas de uso do imóvel agrário por motivos de ordem social, econômica, trabalhista e ambiental³².

A política agrícola nacional deve ser planejada e executada de forma a garantir a habitação para o trabalhador rural e a sua família, e a compatibilizar as políticas agrícola e de reforma agrária, conforme preconiza o art. 187, VIII e § 2º, da Constituição.

O acesso à propriedade rural constitui instrumento para a efetivação de outros direitos fundamentais, mediante a execução de políticas públicas adequadas, a exemplo dos direitos à segurança alimentar, à moradia (art. 6º, caput), à previdência social (art. 201, § 7º, II), e a instrumentos creditícios e fiscais que promovam o desenvolvimento do setor produtivo e melhorem o nível de vida das famílias (art. 187, I).

Ressalta-se que a política pública de reforma agrária é tema de competência privativa da União (art. 22, I e art. 184, ambos da CRFB/88; art. 2º, §1º da Lei 8.629/93 e art. 2º da LC 76/93).

Outrossim, o Decreto 9.311/2018, ao tratar do Programa Nacional de Reforma Agrária - PNRA, prevê em seu art. 2º, parágrafo único, que “*No âmbito da administração pública federal, o PNRA será executado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra, a quem compete promovê-lo em articulação com os demais órgãos e entidades da administração pública, direta e indireta, federal, distrital, estadual e municipal, responsáveis pelas políticas públicas complementares e necessárias à efetivação do Programa*” (grifo nosso).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), em seu art. 2º, é clara ao assegurar a *todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social*, o que coaduna com todos os fundamentos constitucionais e convencionais expostos.

Diante de todo o histórico brasileiros de conflitos agrários, observa-se que a democratização e ampliação do acesso à terra constitui tarefa essencial à realização da justiça social (art. 170, caput, da Constituição Federal), à pacificação social no meio rural, com a garantia dos direitos à vida e à segurança (art. 6º, caput), e à prevenção de violações de direitos humanos.

Além disso, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI) e da máxima efetividade dos direitos fundamentais (art. 5º, §§ 1º e 2º) veiculam, de forma implícita, o **princípio da proibição do retrocesso social** ou do efeito *cliquet*, que veda a diminuição do patamar de proteção e efetivação dos direitos sociais já conquistados pela sociedade, estabelecendo restrições à atuação do legislador e do administrador.

b) Da omissão inconstitucional e do descumprimento da função institucional do INCRA

Por todos os motivos acima expostos, a interrupção ou diminuição drástica do financiamento e execução das políticas de reforma agrária não se inserem no âmbito de

³² Manual de Direito Agrário. Coordenadora Luly Rodrigues da Cunha Fisher. Belém: UFPA, 2018, Capítulo I, item 1.7. E-book

escolha ou da discricionariedade do poder público federal, sobretudo diante das constantes violações de direitos humanos sofridas pelas famílias que vivem no meio rural em situação de vulnerabilidade.

Sem embargo, de modo extremamente preocupante, a União Federal, ano após ano, vem diminuindo os recursos destinados à concretização de direitos sociais.

No caso do INCRA, as reduções orçamentárias têm impactado a execução de atividades essenciais, tais como assistência técnica e extensão rural; monitoramento de conflitos agrários e pacificação no campo; consolidação de assentamentos rurais; aquisição de terras; reforma agrária e regularização fundiária; e concessão de crédito.

Sobre o tema, assim se manifestou o Conselho Nacional de Direitos Humanos em recente Nota Pública sobre os abruptos cortes promovidos pelo governo federal no orçamento destinado à regularização fundiária quilombola, à política indigenista e à política de reforma agrária:

Enquanto em 2015 o orçamento para “Educação no Campo” era de R\$ 32.550.000,00, em 2022 é de apenas R\$ 17.935.268,00; para “Aquisição de Terras” deixou de ser R\$ 800.000.000,00 em 2015 para R\$ 2.435.000,00 em 2022; em relação à “Consolidação de Assentamentos” de R\$ 281.934.900,00 em 2015 para R\$ 66.736.198,00 em 2022; para “Inclusão Produtiva” de R\$ 333.132.704,00 em 2015 para R\$ 25.300.000,00 em 2022. Ou seja, **cortes expressivos que promovem na prática a paralisação da Reforma Agrária**³³. [grifo nosso]

Sabe-se que, em tese, os poderes constituídos têm legitimidade para tomar decisões discricionárias que, eventualmente, possam representar alguma insuficiência na irrestrita concretização de um direito específico. Nada obstante, questão diversa é a **deliberada opção de completo esvaziamento da política pública fundiária**, comportamento que configura evidente negação de vigência da Constituição Federal e é, portanto, suscetível de controle pelo Poder Judiciário.

In casu, recorda-se que tanto a desafetação quanto a celebração do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021 ocorreram à **revelia da população diretamente impactada**, a qual se encontra, hoje, vivendo em meio a incertezas, medo e apreensão. Tal contexto foi informado ao Poder Judiciário pela Defensoria Pública da União através da ação de interdito proibitório n.º 10037225320214013903.

Também merece destaque o estreitamento das relações entre INCRA e Belo Sun, materializadas na troca de documentos e informações, bem como no alinhamento discursivo acerca do (falso) esvaziamento dos lotes do assentamento mirados pelo empreendimento. De fato, conforme reiteradamente demonstrado nesta inicial, a direção central do INCRA chancelou e normalizou a narrativa da inexistência de assentados/as nas áreas intrusadas pelos “títulos minerários”, ao invés de repelir as práticas empresariais atentatórias aos princípios da reforma agrária.

³³ Conselho Nacional de Direitos Humanos. Nota Pública 05/2022. Disponível em: <https://web.facebook.com/conselhodedireitoshumanos/photos/a.249886872041404/1561799810850097/?_rdc=1&_rdr>. Acesso em: 6 mar. 2022.

O cenário de insegurança também é agravado pela omissão institucional do INCRA em promover a efetiva regularização dos beneficiários do PA. Em lista emitida em 07/07/2021, dos 665 beneficiários identificados, apenas 66 se encontram devidamente titulados, número extremamente baixo considerando que a instituição do PA se deu no ano de 1999³⁴.

Paralelamente, a omissão da autarquia é identificada na ausência de regularização fundiária dos imóveis da União denominados “Vila do Galo” e “Vila da Ressaca”, ambos inseridos na Gleba Ituna, os quais integram a área concedida à Belo Sun.

Conforme descrito pela Defensoria Pública da União na Ação Civil Pública n. 1000550-69.2022.4.01.3903, em trâmite perante essa Subseção Judiciária, tais foram declaradas de interesse do serviço público para fins de regularização fundiária de interesse social pela Secretaria de Patrimônio da União em 2015. Contudo, mais de 6 (seis) anos após a publicação das portarias, os processos não tiveram resolução. Ao ser questionada sobre o assunto pela DPU, a Secretaria de Patrimônio da União **atribuiu tal demora ao INCRA**, a quem caberia realizar o desmembramento da Gleba Ituna.

Tem-se, assim, a **contínua recusa do INCRA em prestar o serviço público que lhe compete** (promoção da regularização fundiária e reforma agrária), traduzida no injusto inadimplemento de deveres estatais constitucionalmente impostos (obrigações jurídico-constitucionais), o que configura censurável omissão inconstitucional.

c) Do discurso de “esvaziamento” do PA Ressaca e da exclusão indevida de famílias da lista de beneficiários

Conforme demonstrado no teor desta petição, ambas as rés têm se utilizado do discurso de “esvaziamento” do PA Ressaca para justificar a ocorrência de um suposto fato administrativo que ensejou a desafetação e, à vista disso, autoriza a concessão de uso dos lotes de reforma agrária.

Concomitantemente, o INCRA promoveu a “eliminação” de dezenas de famílias da lista de beneficiários do PA Ressaca sob o pretexto de “abandono” de parcelas - o que certamente corrobora o (falso) discurso de esvaziamento / desafetação da área. Trata-se, evidentemente, de mais uma comprovação do descumprimento da função institucional da autarquia.

Nesse sentido, a Unidade Avançada do INCRA em Altamira notificou 124 (cento e vinte e quatro) famílias do PA Ressaca através do Diário Oficial da União (Edital n.º 276/2018,) com fulcro no Art. 10º da Instrução Normativa n.º 71/2012/INCRA.

Consoante indicado no próprio Edital, a IN 71/2012 determina que no caso de abandono de parcela pelo/a beneficiário/a, este/a deverá ser notificado/a para retornar à área,

³⁴ Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento. Relação de Beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) - Lista Única, por SR/Projeto/Município/Código Beneficiário. Disponível em: <<https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/SR30SM.pdf>>. p. 1073-1102. Acesso em: 17 dez. 2021.

quando possível, e apresentar defesa, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de rescisão do contrato ou invalidação do título.

Ocorre que a publicação do Edital n.º 276/2018 ocorreu **exclusivamente por meio eletrônico**, através do Diário Oficial da União, desrespeitando as instruções advindas da própria autarquia quanto ao cumprimento da norma, indicadas na Norma de Execução 102/2021:

Na hipótese de abandono ou transferência da parcela ou área e esgotadas as possibilidades de se notificar pessoalmente o beneficiário, a notificação será feita por edital, **publicado três vezes em jornal local de grande circulação ou outro meio de comunicação usado na região, além de fixado em três lugares distintos**. Exemplo: prefeitura, Incra, sindicato, associação, escola, etc³⁵. [grifo nosso]

Ou seja: em uma clara **violação aos princípios do contraditório e ampla defesa**, dezenas de famílias humildes, vulneráveis e que **sequer possuem acesso à internet** foram notificadas por meio virtual para apresentar defesa contra a acusação de abandono de lote da reforma agrária no PA Ressaca. Como resultado, 94 (noventa e quatro) famílias foram excluídas da lista de beneficiários.

Sobre o tema, são esclarecedoras as informações veiculadas no *Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu*:

A apresentação desses dados aos agentes sociais da Volta Grande do Xingu durante a pesquisa de campo realizada no mês de novembro de 2021 provocou um misto de perplexidade e revolta. Vários deles são assentados do PA Ressaca e sequer conheciam o teor do Edital nº 276/2018, pois não dispõem de acesso à internet. Há de se considerar as dificuldades impostas pela exclusão tecnológica provocada pela desigualdade no acesso à comunicação. Nada disso, porém, foi levado em conta pelo INCRA. Ao não terem contestado as acusações em tempo hábil foram sumariamente excluídos, sem sequer tomarem conhecimento (p. 33).

d) Desconsideração da sinergia dos impactos advindos do PVG com a UHE Belo Monte

A obstrução e desvio do rio Xingu para funcionamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte transformaram a Volta Grande do Xingu no chamado Trecho de Vazão Reduzida (TVR), que possui extensão de aproximadamente 100 km ao longo do leito do rio Xingu, entre a barragem principal (Sítio Pimental) e a casa de força principal (Sítio Belo Monte).

Nesse contexto, são inequívocos os impactos advindos da redução de até 80% da vazão natural do rio Xingu³⁶ nos ecossistemas aquáticos e terrestres e nos modos de vida das populações locais. A redução no fluxo de água compromete, por exemplo, a navegabilidade, o escoamento da produção, a reprodução dos peixes e a segurança alimentar na região, colocando em risco a manutenção das condições socioambientais da Volta Grande do Xingu.

É evidente, portanto, que a instalação de um empreendimento da magnitude do Projeto Volta Grande de Mineração terá o potencial de **amplificar os impactos** já

³⁵ Manual de procedimentos relativos à aplicação da Instrução Normativa INCRA 71/2021. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/legislacao/norma-execucao/ne_102_dd_manual_operacional.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

³⁶ UHE Belo Monte. Estudo de Impacto Ambiental. Vol. 1, p. 39.

experimentados pelas comunidades locais em decorrência da UHE Belo Monte, incluindo as famílias que desenvolvem atividades agroextrativistas nos projetos de assentamentos.

Nesse sentido, o Ministério Público Federal recomendou ao Governador do Estado do Pará e ao Secretário Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará que

(...) adotem as medidas necessárias para a suspensão dos processos de licenciamento ambiental de toda e qualquer nova obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente na região da Volta Grande do Xingu, até que esteja concluído o período de testes previsto para a região e/ou que esteja afirmada a capacidade de suporte da Volta Grande do Xingu face ao desvio da água previsto para geração de energia pela UHE Belo Monte. (Recomendação 03/2019 GAB1-PRMATM, reiterada pela Recomendação 04/2021/GAB1-PRMATM)

No mapa abaixo, é possível visualizar que as Áreas de Influência Direta e Indireta (AID e AII) do Projeto Volta Grande estão integralmente sobrepostas à Área de Influência Direta da UHE Belo Monte e às comunidades São Francisco, Ressaca, Ilha da Fazenda e Galo:

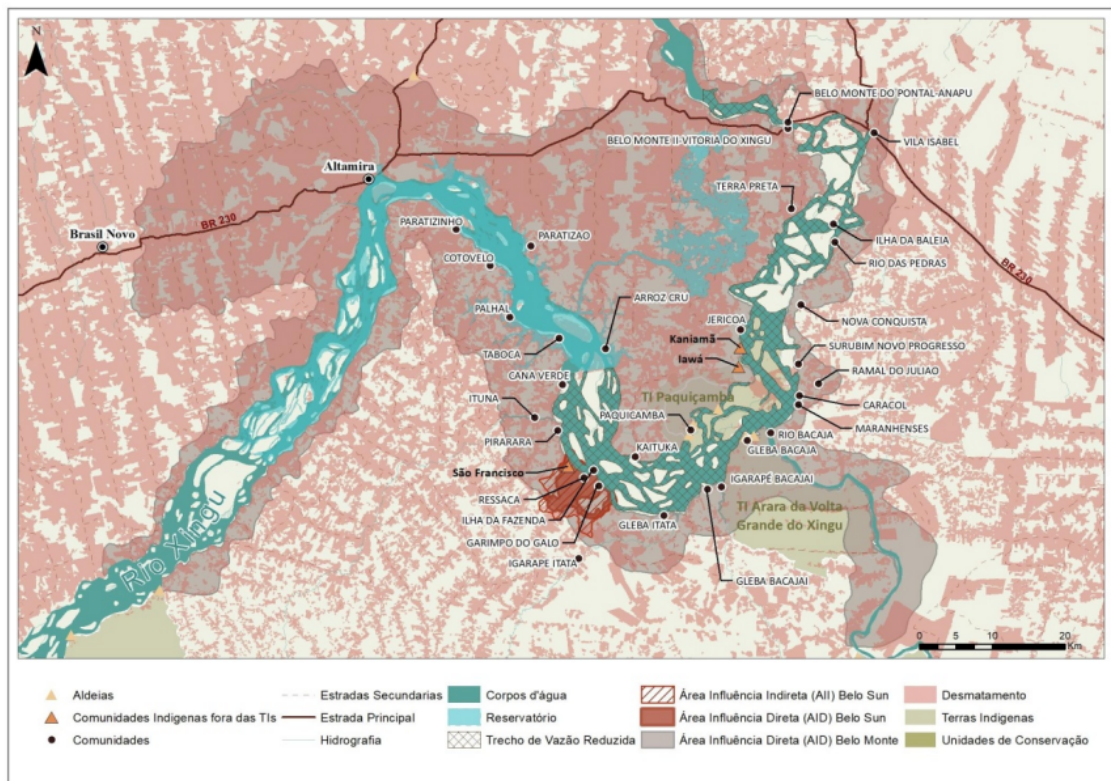


Figura 25. Áreas de influência da UHE Belo Monte e do Projeto Volta Grande e comunidades ribeirinhas da Volta Grande do Xingu.

Fonte: Instituto Socioambiental (ISA), 2021.

Tal cenário de sinergia de impactos não foi, contudo, avaliado pelo INCRA. Recorda-se que, ao longo dos processos administrativos que culminaram na celebração do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, a autarquia promoveu uma **irrestrita defesa do direito de mineração**, desconsiderando a provável **inviabilização do desenvolvimento de quaisquer atividades típicas da reforma agrária** na região já assolada pela UHE Belo Monte e que será, também, impactada pelo Projeto Volta Grande.

Identifica-se, assim, um processo de transformação da região, com anuência do Poder Público (no caso dos autos, representado pelo INCRA), em uma verdadeira ***zona de sacrifício*** onde são praticadas ações ambientalmente agressivas que atingem populações vulneráveis e minorias étnicas.

Essencialmente, zonas de sacrifício são locais desvalorizados e degradados a partir da instalação de grandes empreendimentos. Nessa conjuntura, outras empresas que também desempenham atividades deletérias ao meio ambiente acabam sendo atraídas, ensejando um ciclo vicioso que se alimenta da fragilidade política e social das populações locais³⁷.

Acerca da desigualdade ambiental sofrida pelas populações que residem nas zonas de sacrifício, é esclarecedora a lição de Rodrigo Nuñez Viégas:

Tais populações são vítimas de impactos indesejáveis de grandes investimentos que se apropriam dos recursos existentes nos territórios, concentram renda e poder, ao mesmo tempo em que atingem a saúde de trabalhadores e a integridade de ecossistemas de que dependem. Como agravante, **esses mesmos grupos, submetidos aos mais variados riscos ambientais são aqueles que dispõem de menos condições de se fazerem ouvir no espaço público**, não tendo oportunidade de colocar em questão os efeitos da desigual distribuição da poluição e da proteção ambiental³⁸. [grifo nosso]

Rememora-se que, no caso concreto, as famílias agroextrativistas da área a ser atingida pelo PVG **não foram ouvidas** acerca da cessão de áreas à Belo Sun. E são essas mesmas famílias que irão suportar os diversos impactos que advirão da exploração minerária: remanejamentos forçados; poluição sonora, das águas e do ar; danos às suas propriedades; superlotação da região; especulação imobiliária; acirramento de conflitos fundiários; aumento da violência; e insuficiência de políticas públicas básicas como saúde, educação e segurança; dentre vários outros.

e) Defesa irrestrita do direito mineratório em detrimento do desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária

Recapitula-se que, para o INCRA, não é possível compatibilizar as atividades minerária e de reforma agrária no PA Ressaca, devendo a afetação ocorrer apenas ao uso minerário.

Tal posição se coaduna integralmente com as manifestações da empresa interessada, para quem a existência de título minerário em favor do minerador, antes da desapropriação ou da destinação da área pública para a reforma agrária, consubstancia impedimento à implantação de PAs pelo INCRA³⁹.

³⁷ ACSERALD, Henri. Desregulação, deslocalização e conflito ambiental: considerações sobre o controle das demandas sociais. In: ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de (org.). Capitalismo globalizado e recursos naturais territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Lamparina, 2010.

³⁸ VIEGAS, Rodrigo Nuñez. Desigualdade ambiental e “Zonas de Sacrifício”. Rio de Janeiro: FASE: IPPUR, 2006 Disponível em: <http://bit.ly/39WrHmp>. Acesso em: 6 mar. 2022.

³⁹ Projeto Volta Grande. Relatório de atendimento à condicionante n. 30 da LP n. 1.312/2014. Doc. 10, p. 491-502.

Nada obstante, depreende-se do art. 10, inciso III, da Lei 8.629/1993⁴⁰, que são consideradas não aproveitáveis para fins de reforma agrária as **áreas sob efetiva exploração mineral**.

Não se desconhece que os primeiros requerimentos de autorização para pesquisa de ouro nas áreas hoje ocupadas pelo PA Ressaca foram apresentados ao DNPM/PA em 1976, com a outorga de alvarás de pesquisa em 1987.

Entretanto, depreende-se do mapa abaixo que a área cedida do PA é abrangida por cinco processos minerários, um dos quais teve início em **2001** (850249/2001) – **posteriormente** à implantação do PA Ressaca (1999), portanto:

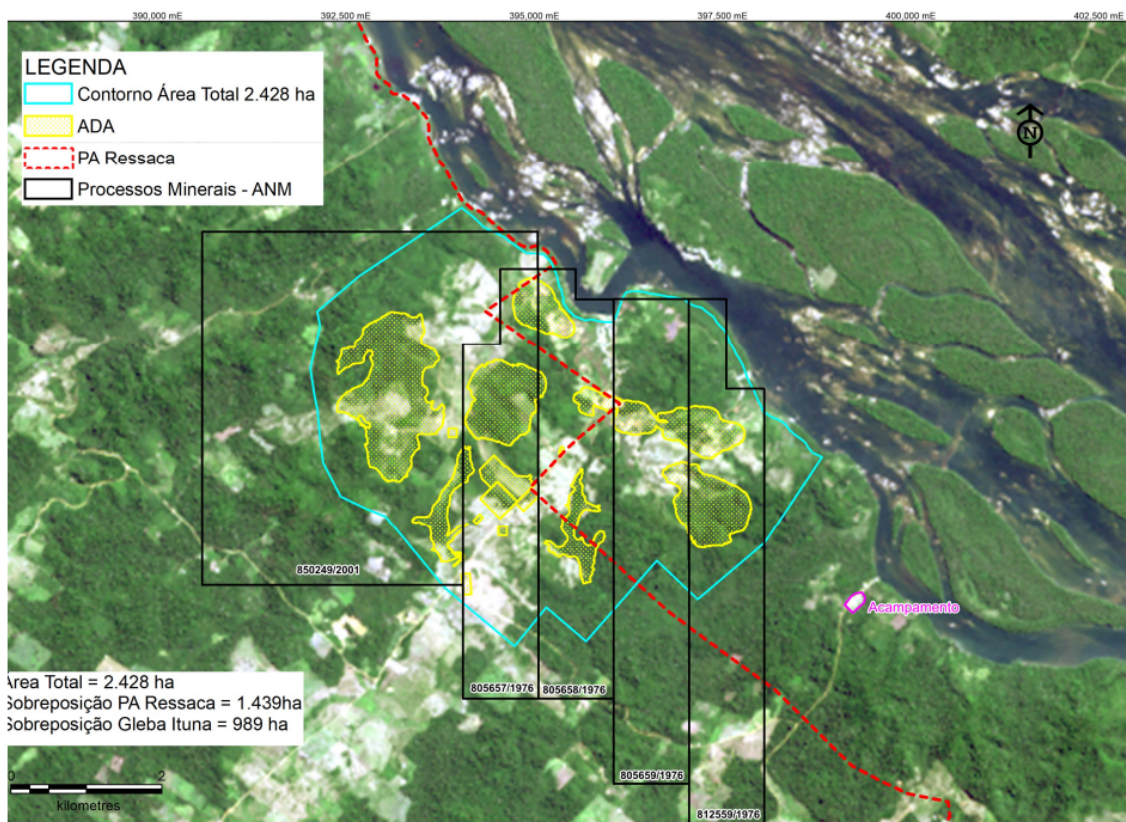


Figura 26. Área do contrato de concessão de uso.

Fonte: resposta apresentada pela Belo Sun ao ofício Ofício 17792/2021/DD/SEDE/INCRA-INCRA no Processo INCRA 54000.002023/2017-34.

Ainda que assim não fosse, a mera outorga de alvarás de pesquisa não se confunde com a efetiva exploração mineral - atividade esta que, como se sabe, ainda não foi iniciada pela Belo Sun, a qual, até o presente momento, **não obteve da ANM as concessões de lavra pretendidas**.

De fato, considerar que determinada área que é objeto de pesquisa **há décadas** (sem que haja, contudo, efetivo desenvolvimento de atividade minerária) não pode ser afetada à reforma agrária representa indubitável violação ao princípio constitucional da **função social**

⁴⁰ Lei 8.629/1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal.

da propriedade, bem como aos direitos fundamentais de **acesso à terra**, à **propriedade**, à **moradia**, à **alimentação adequada** e à **segurança**.

Sobre o tema, alerta o Ministério Público Federal na publicação *Mineração ilegal de ouro na Amazônia: marcos jurídicos e questões controversas*⁴¹ que, ante a mora do empreendedor e/ou da Agência Nacional de Mineração, os títulos minerários – alvarás de pesquisa, permissões de lavra garimpeira, autorizações, registros e licenças de lavra, entre outros – se convertem em verdadeiros **ativos patrimoniais negociáveis**. Nessas circunstâncias, tais ativos são transformados em **investimentos especulativos** (e não produtivos), contrariando a ideia de que a cessão da exploração de jazidas pela União ao particular se dá para que ele lave e produza, e não para que permaneça inerte.

Nesse sentido, o art. 29, inciso I, do Código de Mineração atribui ao titular de alvará de pesquisa a obrigação de iniciar os trabalhos em sessenta dias contados da publicação do ato autorizativo. Entretanto, afirma o MPF que a Agência Nacional de Mineração – e anteriormente o DNPM – não vem atuando, em todos os casos, na cobrança da observação de tal prazo, contribuindo para a consolidação da especulação de títulos minerários.

Ainda, merece destaque o disposto na Portaria Conjunta DNPM/INCRA N° 01/2009, a qual considera **incompatível a atividade minerária quando o empreendimento afeta diretamente o desenvolvimento do projeto de assentamento, total ou parcialmente, ou quando exige a realocação de famílias, ou causa dano ambiental significativo, bem como quando há qualquer conflito de interesse** (artigo 5°, §2°). Tal normativa, aliás, evidencia ainda mais a necessidade de participação social da população a ser atingida em momento anterior à concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de áreas públicas afetadas à reforma agrária e sobre as quais incidem títulos minerários.

Sem embargo, tais pontos críticos não foram considerados pelo INCRA no procedimento de desafetação e cessão de áreas à Belo Sun. Consequentemente, a autarquia, a quem caberia a defesa do direito à reforma agrária:

1. Ratificou a possibilidade de negociações ilegais de terras públicas entre assentados/as e a mineradora;
2. Promoveu a exclusão de famílias da lista de beneficiários do PA Ressaca sem observância do contraditório e ampla defesa;
3. Concordou com a prevalência do direito minerário em relação à reforma agrária mesmo quando, por inércia, aquele não é exercido por décadas;
4. Violou o direito à participação social da população a ser atingida pelo contrato;
5. Violou frontalmente a política constitucional de promoção da regularização fundiária e reforma agrária.

⁴¹ Brasil. Ministério Público Federal. Câmara de Coordenação e Revisão, 4. Mineração ilegal de ouro na Amazônia : marcos jurídicos e questões controversas – Brasília : MPF, 2020. 259 p. – (Série manuais de atuação ; v. 7) Disponível em: <www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/publicacoes/roteiros-da-4a-ccr/ManualMineraoIlegaldoOuronaAmazniaVF.pdf>. Acesso em: 7 mar. 2022.

V. DA IMPOSSIBILIDADE DE RETOMADA DO LICENCIAMENTO: AUSÊNCIA DE POSSE REGULAR DA ÁREA A SER MINERADA

A conjuntura de nulidades descrita ao longo desta inicial evidencia a impossibilidade, no atual momento, de retomada do licenciamento do Projeto Volta Grande, conforme detalhado a seguir.

a) Ausência de demonstração de posse regular ou propriedade da área a ser minerada

Recorda-se que o empreendimento pretende se instalar em terras públicas federais sob domínio do INCRA (Projeto de Assentamento Ressaca e gleba Ituna). Conseqüentemente, a escorreta transferência de tais áreas para a Belo Sun é *conditio sine qua non* para o desenvolvimento legal de suas atividades.

De fato, à luz do conceito de *rigidez locacional*, os recursos minerais somente podem ser minerados onde se encontram. Sendo assim, **a demonstração de posse e propriedade da área onde será extraído o minério constitui requisito que deve anteceder até mesmo a concessão da Licença Prévia**. Em outras palavras: não é possível ao órgão licenciador autorizar a atividade minerária sem a absoluta segurança jurídica do imóvel de onde o minério será extraído.

No caso dos autos, a SEMAS concedeu a Licença Prévia n.º 1.312/2014 e Licença de Instalação n.º 2.712/2017 sem que a Belo Sun demonstrasse a rigidez locacional do empreendimento minerário Volta Grande. E tal pendência **não foi sanada** com a celebração do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, o qual, conforme demonstrado ao longo desta ação, está eivado de nulidades insanáveis.

b) Invalidade do CAR registrado em nome da Belo Sun

Em razão da ausência de demonstração de posse regular ou propriedade da área a ser minerada, o Projeto Volta Grande também descumpre as disposições contidas na Lei n.º 12.651/2012 (Código Florestal).

De fato, o Código Florestal define a mineração como atividade que envolve o uso alternativo do solo (art. 3º, VI), caracterizada pela substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo. Para tanto, é indispensável a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR), bem como a prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama (art. 26).

O Código Florestal também define, em seu art. 29, em que consiste o CAR, bem como as exigências para o cadastramento:

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural - CAR, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente - SINIMA, registro público eletrônico de âmbito nacional, **obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.**

§ 1º A inscrição do imóvel rural no CAR deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento, exigirá do proprietário ou possuidor rural: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).

I - identificação do proprietário ou possuidor rural;

II - **comprovação da propriedade ou posse;**

III - identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da Reserva Legal.

§ 2º O cadastramento não será considerado título para fins de reconhecimento do direito de propriedade ou posse, tampouco elimina a necessidade de cumprimento do disposto no art. 2º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

§ 3º A inscrição no CAR é obrigatória e por prazo indeterminado para todas as propriedades e posses rurais.

§ 4º Os proprietários e possuidores dos imóveis rurais que os inscreverem no CAR até o dia 31 de dezembro de 2020 terão direito à adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), de que trata o art. 59 desta Lei. [grifos nossos]

Acerca da regulamentação do CAR, dispõe o Decreto Federal n.º 7.830/2012 em seu art. 6º, § 1º, que “*as informações são de responsabilidade do declarante, que incorrerá em sanções penais e administrativas, sem prejuízo de outras previstas na legislação, quando total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas*”.

No Estado do Pará, a instituição do CAR antecede ao Código Florestal vigente:

Decreto Estadual n.º 1.148/2008

Art. 2º Não será concedido licenciamento de qualquer natureza para o imóvel rural que não esteja matriculado no CAR-PA.

[...]

Art. 4º O CAR-PA não autoriza qualquer atividade econômica no imóvel rural, exploração florestal, supressão de vegetação, nem se constitui em prova da posse ou propriedade para fins de regularização fundiária.

Consequentemente, não se trata de apenas efetuar a inscrição no CAR, sendo indispensável a apresentação de um documento que tenha validade jurídica. Ou seja: se o titular do CAR não demonstrar ser o verdadeiro possuidor ou proprietário da terra, o licenciamento ambiental não poderá ser concedido.

O CAR não pode, portanto, ser concebido como um documento fundiário, mas sim como um instrumento de regularização ambiental que tem como **pressuposto básico a existência de uma propriedade ou posse válidas**. Sem embargo, na prática, tal pressuposto é reiteradamente desconsiderado, fazendo do CAR um verdadeiro **instrumento de grilagem de terras públicas**.

É notório que a grilagem corrompe a legalidade, a segurança jurídica e a paz no campo, subtraindo do povo brasileiro a destinação adequada do patrimônio público. Através desse sistema viciado de usurpação de terras públicas, o CAR tem seu propósito desvirtuado, convertendo-se em mecanismo fraudulento e criminoso.

No caso concreto, o Cadastro Ambiental Rural (CAR/PA) n.º 234711, registrado em nome da empresa Belo Sun Mineração Ltda., indica uma área total de **2.759,5216 hectares**:

Dados do Imóvel	Situação: Pendente
Nº do Recibo:	PA-1507805-048EB373AA2846EC989D2F308BC6C9E6
Nº do Protocolo:	PA-1507805-4CCF0B4E0102795720FDCE5B614DF6E4
Município / UF:	Senador José Porfírio / Pará
Área do Imóvel:	2.759,51 ha
Área Documental do Imóvel:	2.756,97 ha
Módulos Fiscais:	39,4216
Centróide:	Lat: 03°35'17,94" S, Long: 51°56'39,52" O

Figura 27. Cadastro Ambiental Rural registrado em nome da Belo Sun Mineração Ltda.

Nada obstante, **é inequívoco que a Belo Sun não demonstrou a posse regular ou propriedade da área cadastrada.** Isto significa que o CAR registrado em nome da empresa descumpra os requisitos indicados no Código Florestal, no Decreto Federal n.º 7.830/2012 e no Decreto Estadual n.º 1.148/2008, sendo, portanto, **inválido.**

Diante de tal contexto, resta demonstrada a necessidade de manutenção da suspensão da Licença de Instalação n.º 2.712/2017, bem como do reconhecimento da impossibilidade de expedição de nova Licença de Instalação ou de Operação pela SEMAS.

VI. DA TUTELA DE URGÊNCIA

No caso, estão presentes os requisitos legais do art. 300 do CPC para a concessão da tutela de urgência antecipada, na forma do arts. 12 da Lei 7.347/1985.

O primeiro requisito, a **plausibilidade** do direito invocado, está plenamente demonstrado nos fatos e fundamentos jurídicos expostos nos tópicos anteriores, que evidenciam as diversas nulidades existentes no Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021, as quais podem ser assim sistematizadas:

1. Invalidez do procedimento de desafetação e apropriação ilegal de terras pela Belo Sun;
2. Subdimensionamento da área concedida e redução injustificada da área diretamente impactada;
3. Ausência de supervisão ocupacional;
4. Existência de famílias que atualmente vivem em parte da área desafetada;
5. Ausência de participação social na elaboração do contrato;
6. Inadequação das medidas compensatórias; e
7. Impossibilidade de recebimento, por parte de ente público, da participação nos resultados da lavra.

Outrossim, o contexto que culminou na celebração do contrato evidencia o descumprimento, pelo INCRA, de sua função institucional. Isso se deu através da defesa irrestrita do direito minerário em detrimento do desenvolvimento de atividades típicas da reforma agrária; da desconsideração da sinergia dos impactos advindos do PVG com a UHE Belo Monte; do discurso de “esvaziamento” do PA Ressaca e da exclusão indevida de famílias da lista de beneficiários; e da violação de direitos fundamentais como o acesso à terra, à propriedade e à moradia.

No tocante ao objeto do contrato, recorda-se que, de maneira **totalmente injustificada**, a área pretendida pela empresa no PA Ressaca foi reduzida de 2.049,55 ha para 1.439 ha, ensejando uma diferença de 610,55 ha. Com isso, o contrato incidiu sobre 2.428 ha, sendo 1.439 sobrepostos ao PA Ressaca e 989 sobrepostos à Gleba Ituna. Outrossim, a totalidade da área adquirida ilegalmente pela Belo Sun alcança 3.495,55 hectares, sendo 1.761,15 ha no PA Ressaca e 1.734,40 ha na Gleba Ituna. Há, portanto, **fortes indícios de burla à competência constitucional do Congresso Nacional** para aprovar a concessão de uso de terras públicas com área superior a 2.500 hectares.

Tem-se, assim, a impossibilidade de produção de efeitos jurídicos a partir do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021. À vista disso, não há demonstração de rigidez locacional do empreendimento, porquanto a empresa Belo Sun Mineração Ltda. **não dispõe da posse regular** da área onde pretende minerar. Incabível, portanto, a retomada do licenciamento ambiental sob tais circunstâncias.

O segundo requisito para concessão da tutela de urgência antecipada, do **perigo da demora**, também resta preenchido. É inequívoco o contexto de insegurança jurídica advindo de todas as nulidades apontadas, senão vejamos:

1. Há famílias vivendo em parte das áreas adquiridas ilegalmente pela empresa no PA Ressaca e na Gleba Ituna;
2. O empreendimento impactará diretamente outras famílias do PA Ressaca que vivem em áreas que não foram inseridas no contrato;
3. Tal cenário tem ensejado o deslocamento compulsório de diversas famílias vulneráveis;
4. Se o Contrato de Concessão de Uso continuar produzindo efeitos, a empresa terá legitimidade para expulsar as famílias da área diretamente afetada, em especial aquelas que residem nas Vilas da Ressaca, Galo e Ouro Verde (Gleba Ituna);
5. A Belo Sun atua como se fosse a verdadeira proprietária das áreas pretendidas, sendo tal informação amplamente divulgada aos seus investidores internacionais⁴². Pesquisa de campo realizada pela UFPA/NAEA apurou a existência de vigilantes armados vinculados à “segurança patrimonial” da empresa que fazem rondas contínuas pelos “travessões”; impõem regras extralegais; restringem a livre circulação; impedem o acesso à áreas de uso comum e tradicional; entram, de maneira autoritária, em lotes sem qualquer vínculo com a mineradora; empreendem abordagens intimidatórias aos transeuntes; e se mantêm à espreita, patrulhando a vida social⁴³.

Se tal conjuntura perdurar, é evidente que ocorrerão novas violações a direitos fundamentais e princípios constitucionais e administrativos. A não concessão da tutela antecipada permitirá, portanto, a continuidade dos atentados à dignidade da pessoa humana, motivo pelo qual é necessária a rápida e contundente intervenção do Poder Judiciário.

⁴² Tal informação consta na primeira página do sítio eletrônico da Belo Sun Mining Corp.: *Belo Sun has a large property within a greenstone belt* (“Belo Sun tem uma grande propriedade dentro do *greenstone belt*”, tradução livre). Disponível em: <<https://www.belosun.com/>>. Acesso em: 24 abr. 2022.

⁴³ SILVA, Elielson Pereira da. Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu — Belém: Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia; UFPA/NAEA, 2022, p. 18.

VII. DOS PEDIDOS

Diante de todos os fatos e fundamentos jurídicos expostos, a DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO e a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ requerem:

1. A **notificação** do INCRA, da Belo Sun Mining Ltda. e do Estado do Pará para, querendo, pronunciarem-se **preliminarmente** sobre a presente ação no prazo de 72h (setenta e duas horas), nos termos do art. 2º da Lei nº 8.437/1992 c/c art. 1º da Lei nº 9.494/1997;
2. Apresentada manifestação nos termos do item anterior, ou escoado *in albis* o prazo, a concessão da **TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA** determinando, sob pena de multa:
 - a) A **suspensão dos efeitos do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021** até o julgamento da presente ação;
 - b) Enquanto a Belo Sun não demonstrar a **posse regular** das áreas onde pretende minerar, a **suspensão da Licença de Instalação n.º 2.712/2017**, caso reativada, e a **suspensão de eventual nova Licença de Instalação ou de Operação**;
 - c) A observância, no âmbito do Projeto Volta Grande, do **direito à participação social** das famílias ocupantes do **PA Ressaca** e das **Vilas da Ressaca, Galo e Ouro Verde** anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos (tal como o Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021) que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, **ainda que parcial**, das áreas públicas diretamente afetadas (**ADA**) e/ou diretamente impactadas (**ADI**); e
 - d) A observância, no âmbito do Projeto Volta Grande, do **direito à participação social** anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, **ainda que parcial**, de **outras áreas públicas** sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun Mineração Ltda.;
3. A citação das partes rés, para, querendo, apresentar contestação à ação civil pública;
4. A intimação do Ministério Público Federal para atuar no processo como *custos legis* (art. 5º, § 1º da Lei 7.347/1985);
5. A observância das prerrogativas da Defensoria Pública da União e da Defensoria Pública do Estado do Pará, em especial da contagem em dobro dos prazos processuais para a manifestação nos autos (arts. 44, I, da LC 80/1994, e 186, do CPC);
6. Embora as autoras já tenham apresentado prova pré-constituída dos fatos alegados, requerem também a produção de todas as provas em direito admitidas, como a juntada de novos documentos; oitiva de testemunhas; depoimento pessoal de agentes públicos; e realização de perícias e até mesmo de inspeções judiciais, se necessárias ao pleno conhecimento dos fatos, inclusive no transcurso do contraditório que vier a se formar a partir da apresentação de contestação; e

7. Ao final, a confirmação da tutela provisória de urgência em sentença, com a total procedência da ação e o reconhecimento:
- a) Da **nulidade do Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021**;
 - b) Da **nulidade da Licença de Instalação n.º 2.712/2017**, a qual foi concedida sem a demonstração, pela Belo Sun, da posse regular das áreas onde pretende minerar;
 - c) Da **impossibilidade de retomada do licenciamento ambiental** e da concessão de qualquer outra licença (de instalação ou operação) enquanto não demonstrada, pela Belo Sun, a posse regular das áreas onde pretende minerar;
 - d) Do **direito à participação social** anteriormente a quaisquer atos administrativos e/ou contratos que impliquem na concessão de uso e/ou transferência, ainda que parcial, de quaisquer áreas públicas sobre as quais incidem títulos minerários da empresa Belo Sun.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.203.250.000,00 (correspondente ao custo do empreendimento) para seus efeitos legais.

Altamira, Belém, Brasília, Recife e Santarém, 26 de abril de 2022.

ELISÂNGELA MACHADO CÔRTEZ

Defensora Regional de Direitos Humanos no Pará

Defensora Pública Federal

BEN-HUR DANIEL CUNHA

Membro do Comitê Altamira

Defensor Público Federal

BIA ALBUQUERQUE TIRADENTES

Defensora Pública Agrária de Altamira - IV Região Agrária do Pará

Defensora Pública do Estado do Pará

ANDREIA MACEDO BARRETO

Coordenadora do Núcleo Regional das Defensorias Públicas Agrárias

Defensora Pública do Estado do Pará

ANDRÉ RIBEIRO PORCIÚNCULA

Defensor Nacional de Direitos Humanos

Defensor Público Federal

RONALDO DE ALMEIDA NETO

Membro do Comitê Altamira

Defensor Público Federal

WAGNER WILLE NASCIMENTO VAZ

Defensor Regional de Direitos Humanos no Pará Substituto

Defensor Público Federal

FRANCISCO DE ASSIS NASCIMENTO NÓBREGA

Membro do Comitê Altamira

Defensor Público Federal

EDUARDO NUNES DE QUEIROZ

Membro do Comitê Altamira

Defensor Público Federal

MARCOS WAGNER ALVES TEIXEIRA

Membro do Comitê Altamira

Defensor Público Federal

ISABELLA MARIA COLMANN

Membra do Comitê Altamira

Defensora Pública Federal

LISTA DE DOCUMENTOS

1. INCRA e Belo Sun – Contrato de Concessão de Uso n.º 1.224/2021
2. SEMAS - Licença Prévia n.º 1.312/2014
3. SEMAS - Licença de Instalação n.º 2.712/2017
4. INCRA - Parecer n.º 00043/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU
5. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia - Dossiê: expropriação ecobiopolítica e mineração no Projeto de Assentamento Ressaca, Volta Grande do rio Xingu. Belém, 2022
6. Belo Sun - contratos individuais PA Ressaca
7. Belo Sun - contratos individuais Gleba Ituna
8. INCRA e Belo Sun – Protocolo de Intenções 2016
9. INCRA e Belo Sun – Memorando de Entendimentos 2017
10. INCRA e Belo Sun – Memorando de Entendimentos 2020
11. Belo Sun - Relatório de atendimento à condicionante n. 30 DA LP Nº 1.312/2014
12. Belo Sun - petição SEI 0002713
13. Belo Sun – petição SEI 4306003
14. INCRA – Relatório final GT PA Ressaca (doc. SEI 6846555)
15. Processos da mineradora Belo Sun em tramitação na Agência Nacional de Mineração
16. Belo Sun – petição SEI 8601323
17. INCRA – Despacho SEI 10232533
18. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia – mapas detalhando a incidência de processos minerários da Belo Sun no Médio Xingu
19. INCRA - Despacho nº 00215/2020/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU
20. INCRA - Nota n. 00110/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU
21. INCRA - - Ofício n.º 83714/2021/GABT-1/GABT/GAB/P/SEDE/INCRA-INCRA
22. INCRA - Despacho SEI 11178500
23. INCRA - Despacho SEI 11490515
24. INCRA – Despacho SEI 4684478
25. INCRA - Nota Técnica n. 00135/2021/CGA/PFE-INCRA-SEDE/PGF/AGU
26. INCRA - Resolução n. 1.030, de 16 de dezembro de 2021
27. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia - Dossiê mineração e apropriação de terras da reforma agrária no PA Ressaca, Volta Grande do Xingu. São Luís, 2021.
28. Agência Nacional de Mineração - Parecer n.º 461/2010/HP/PROGE/DNPM
29. INCRA - OFÍCIO Nº 77316/2021/DD/SEDE/INCRA-INCRA, de 22/11/2021
30. Belo Sun – resposta ao OFÍCIO Nº 77316/2021/DD/SEDE/INCRA-INCRA
31. INCRA – Edital n.º 276/2018
32. Ministério Público Federal - Recomendação 04/2021/GAB1-PRMATM